

Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana



*Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica
y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2009

Las publicaciones de IDEA Internacional no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional, de su consejo directivo o de sus miembros.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir toda o alguna parte de esta publicación debe hacerse a:

IDEA Internacional
Stromsborg SE-I03 34
Suecia

IDEA Internacional favorece la divulgación de sus trabajos y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de uso, traducción o reproducción de sus publicaciones.

IDEA Internacional
Strömsborg SE-103
Estocolmo
Suecia
Tel: +46 8 698 37 00
Fax: +46 8 20 24 22
info@idea.int
http://www.idea.int

IDEA Internacional
Oficina Regional de América Latina
Apartado Postal 244-1017
San José 2000
San José, Costa Rica
Tel: (506) 2228-5244 / 2228-8140
Fax: (506) 2228-0667

Diseño y diagramación: Alfredo Aguilar
Primera edición: 2009
Tiraje: 500 ejemplares

ISBN: 978-91-85724-75-8
Impreso en Costa Rica

Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana

Coordinadores:

Daniel Zovatto

Ileana Aguilar

Colaboradores:

Lorenzo Córdova

Antonio Lizarazo

Juan Fernando Londoño

Jesús Orozco

Hugo Picado

Luis Antonio Sobrado

Daniel Zovatto

CONTENIDO

Presentación	7
Introducción	9

LA REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL EN COLOMBIA

<i>Antonio Lizarazo, Juan F. Londoño</i>	13
--	----

Introducción	13
I. Diagnóstico	14
II. Algunas líneas de trabajo para avanzar en la reforma política electoral	19
III. Principales iniciativas de reforma	21
IV. Post Scriptum: La reforma política aprobada en junio 2009	21
Anexo 1. Iniciativas de reforma política	25
Anexo 2. Texto de la reforma constitucional aprobada: Acto legislativo No. 01 de 2009	79

EL NUEVO CÓDICO ELECTORAL COSTARRICENSE

<i>Luis Antonio Sobrado González</i> <i>Hugo Picado León</i>	87
---	----

Introducción	87
I. Antecedentes de la reforma electoral	88
II. El proceso de reforma integral del Código Electoral	92
III. Aspectos relevantes del nuevo Código Electoral	94
IV. Conclusiones	97
Referencias bibliográficas	99

LA REFORMA ELECTORAL EN MÉXICO 2007-2008:

Reporte ejecutivo

<i>Lorenzo Córdova Vianello</i>	101
---------------------------------------	-----

I. La reforma electoral y su contexto	101
1. La necesidad de resolver insuficiencias legales	101
2. La necesidad de enfrentar los problemas evidenciados en la elección de 2006	104
II. El mapa de la reforma electoral	107
1. Sistema de partidos	107
2. Condiciones de equidad en la competencia	107
3. Acceso a medios y modalidades de la comunicación social electoral	108
4. Integración y facultades de las autoridades electorales	109
5. El régimen electoral de los Estados	111
6. Otras modificaciones que trascienden el ámbito electoral	111

III. El aterrizaje legal de la reforma	112
IV. Los problemas de instrumentación de la reforma electoral.	
Conclusiones de un ejercicio de reflexión colectiva	114
1. Los desafíos de las nuevas reglas de acceso a los medios electrónicos de comunicación	116
2. Los desafíos de las nuevas reglas de fiscalización de los recursos de los partidos políticos	121
3. Otros desafíos que enfrentan la reforma y las autoridades electorales	124

REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA 1978-2007:

Lectura regional comparada	127
---	------------

Daniel Zovatto

Jesús Orozco

I. Introducción	127
II. Reformas al régimen de gobierno	128
1. La forma de gobierno presidencial en la región	129
2. Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo	145
3. Instituciones de rendición de cuentas	167
III. Reformas al régimen electoral	185
1. Sistema de elección presidencial	185
2. Duración del mandato presidencial	189
3. Reelección presidencial	192
4. Simultaneidad de las elecciones	196
5. Sistema de elección legislativa	200
6. Reformas al sistema de elección para la Cámara Baja	200
7. Reformas al sistema de elección para la Cámara Alta	202
8. Sistema de elección para la Cámara Baja	203
9. Sistema de elección para la Cámara Alta	206
10. Reformas al organismo electoral	208
IV. Reformas al sistema de partidos políticos	224
1. Democracia interna	224
2. Financiamiento de los partidos políticos	230
3. Reformas en materia de discriminación positiva	240
4. Candidaturas independientes	248
5. Transfuguismo político	253
V. Conclusiones y reflexiones finales	256
Bibliografía	262
Reseñas curriculares	269

PRESENTACIÓN

A partir de 1978, año de inicio de la Tercera Ola Democratizadora en América Latina, se ha venido desarrollando en la región un intenso y rico proceso de reforma política y electoral. Como consecuencia de este impulso reformador, los países latinoamericanos han experimentado un progreso significativo en la consolidación de sus instituciones políticas y en el fortalecimiento de sus democracias.

No obstante los importantes avances registrados, que abarcan desde el fortalecimiento del régimen de gobierno, los sistemas electorales, sistemas de partidos políticos, mecanismos de participación política, hasta la incorporación de políticas de discriminación positiva, entre otros, los países latinoamericanos continúan enfrentando múltiples desafíos en lo que concierne a su fortalecimiento democrático y desarrollo institucional. Por ello no es casual que la reforma política se mantenga como una constante en la agenda democrática de la región, y que instituciones como el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), acompañen el desarrollo de esos procesos.

En efecto, en su labor a favor del fortalecimiento de la democracia, desde hace algunos años, y a solicitud de los propios países, IDEA internacional ha venido desarrollando programas de asistencia técnica en los procesos de reforma política e institucional en América Latina. Estos programas se han caracterizado por su alto nivel técnico y, sobre todo, por un profundo respeto y comprensión de las realidades políticas de cada país. En el camino hemos obtenido el apoyo de instituciones que, al igual que IDEA, tienen un fuerte compromiso con el desarrollo democrático de la región. Entre ellas cabe destacar a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Ciertamente, desde 2006 IDEA ha contado con el apoyo de la AECID para desarrollar diversos proyectos relacionados con la reforma política en Latinoamérica. Primero, por medio del proyecto denominado “Reformas político electorales para la gobernabilidad democrática en América

Latina”, en el cual se desarrolló un rubro específico de apoyo a la reforma política en la región con especial atención en Colombia, México y República Dominicana. Este proyecto se complementó con otro denominado “Reformas para una mejor democracia en América Latina”, actualmente en proceso de ejecución.

Esta publicación que hoy presentamos es precisamente resultado de dicho apoyo. El texto contiene un análisis de los recientes procesos de reforma de México, Colombia y Costa Rica. Se expone un análisis de sus características, avances y retrocesos, así como de sus resultados. De igual forma, incluimos una investigación producida por IDEA Internacional en 2008 sobre el estado de la reforma política en América Latina, a fin de que sirva de marco de referencia para comprender los procesos desarrollados en esos tres países.

Aunque sabemos que no existen “recetas ideales” en el desarrollo y la implementación de estos temas, aspiramos a que el material de trabajo contenido en esta publicación retroalimente discusiones y debates, así como la ejecución de futuros procesos de reforma.

Vidar Helgesen
Secretario General
IDEA Internacional

INTRODUCCIÓN

La reforma política ha venido ocupando un lugar de primer orden en el desarrollo político latinoamericano de las últimas décadas, particularmente desde el inicio de la Tercera Ola Democrática en la región. Esto se ha visto reflejado no sólo en la gran cantidad de reformas que se han dado en la mayoría de los países, sino también en el permanente debate y reflexión que se da sobre este tema.

Ciertamente, la llegada de la “Tercera Ola” en América Latina vino acompañada de una intensa agenda de reformas que se caracterizó por un fortalecimiento de la institucionalidad democrática para la elección de autoridades de gobierno, transformaciones en el sistema de partidos políticos, inclusión de mecanismos de democracia participativa en paralelo a la existencia de la democracia representativa y, en algunos casos, la ampliación de los márgenes de participación política de otros sectores de la ciudadanía en general. Como resultado de este proceso, hoy todos los países de la región celebran elecciones libres y transparentes, en un ambiente de paz y seguridad política. De igual forma, se han ampliado las alternativas para la participación política de los ciudadanos, tanto a nivel partidario como en otras instancias. Si bien el desarrollo de estos procesos de reforma ha sido mayor en algunos países que en otros, en general podemos afirmar que se ha dado un importante progreso a nivel regional.

Las características e intensidad de las reformas han sido influidas por la realidad y la cultura política de cada país, así como por su tradición democrática. Ello ha provocado una gran variedad y riqueza en cuanto a las normas vigentes en los sistemas políticos de la región. De igual forma, hay que tener presente que, pese a las reformas aplicadas, todavía en muchos países existen imprecisiones y vacíos que deben ser llenados. Esto genera un proceso reformador casi permanente: se legisla para atender un tema en particular, y esa nueva norma genera la necesidad de otras más. Por eso hemos insistido siempre que los procesos reformadores deben darse por aproximaciones sucesivas, poco a poco, procurando ir atendiendo temas específicos y avanzando hacia el mejoramiento del sistema de manera integral.

Esta publicación que hoy presentamos, pretende analizar los procesos de reforma que se han dado recientemente en México, Colombia y Costa Rica, enfatizando en sus orígenes, características y resultados.

En México, el proceso de reforma electoral 2007-2008 fue el fruto del consenso político entre las principales fuerzas partidistas mexicanas, y respondió fundamentalmente a la necesidad de regular una serie de problemas que se venían dando en el ámbito electoral, y que se hicieron particularmente visibles en la competida elección presidencial del 2006.

Ciertamente, aunque las grandes reformas electorales dadas en 1977 y en 1996 significaron un importante avance en el desarrollo electoral mexicano, persistieron algunas insuficiencias que empezaron a hacerse evidentes poco tiempo después de su implementación. Las carencias y vacíos generados por las normas fueron solventadas por medio de modificaciones puntuales, o bien por medio de la expedición de reglamentos y acuerdos específicos por parte del Instituto Federal Electoral o por el Tribunal Electoral, vía jurisprudencia. Esto permitió que el sistema continuase funcionando, sin embargo, ya había claras señales sobre la necesidad de hacer ajustes importantes y consolidar los avances de las reformas realizadas hasta la fecha.

Ello llevó a que en 2007 se iniciara un proceso de reforma constitucional, el cual desembocó en un profundo cambio, tanto en las reglas de la competencia política como en la estructura y las atribuciones de los organismos electorales. Esta reforma puso especial atención a los aspectos relacionados con la política y el dinero, y se enfocó en atender los problemas relacionados con el acceso equitativo de los partidos políticos a los medios de comunicación y a la influencia de éstos últimos frente a la sociedad durante el proceso de elecciones. En ese sentido, y con la finalidad de brindar mayor confianza y equidad en la contienda electoral, se regularon los gastos y tiempos de campaña; la creación de espacios para el debate; las relaciones entre los medios electrónicos y el Estado, entre otros temas. Los antecedentes, detalles y contenidos de esta reforma, así como los nuevos retos que ésta ha generado, los presenta en esta publicación el especialista Lorenzo Córdova.

Con respecto a Colombia, cabe indicar que desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 el Congreso colombiano ha discutido varias iniciativas de reforma constitucional y legal. Aunque muchas de ellas han sido incorporadas al ordenamiento jurídico, especialmente la aprobada en el año 2003, la realidad es que esas reformas no han

logrado atender integralmente las necesidades del sistema político y electoral, lo que ha provocado una importante demanda por nuevos ajustes. Adicionalmente, en los últimos años la política colombiana ha sufrido la infiltración de grupos armados y del narcotráfico en sus actividades, lo que ha incidido en un severo debilitamiento y pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas, y ha motivado el incremento de la demanda por mayores y más efectivas reformas, en procura del fortalecimiento del sistema político. Sobre estos temas abunda el artículo de Antonio Lizarazo y Juan Fernando Londoño, quienes analizan los antecedentes de las recientes propuestas de reforma, hacen un diagnóstico de la situación actual, y describen los principales aspectos cubiertos por el Acto Legislativo Número 01 de 2009, por el cual se modificaron y adicionaron varios artículos de la Constitución Política Colombiana.

En lo que se refiere a Costa Rica, Luis Antonio Sobrado y Hugo Picado presentan un análisis del camino recorrido en el proceso reformador que culminó con la aprobación de una nueva legislación electoral en agosto de 2009. La reforma vino a atender una serie de necesidades existentes en el marco jurídico electoral costarricense, el cual no había tenido mayores modificaciones desde 1996. Así, después de más de una década de haberse iniciado un minucioso proceso de reflexión sobre los retos imperantes en el sistema electoral, y de algunos intentos fallidos por avanzar en el proceso durante dos legislaturas, finalmente la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos constituida en 2006 en el seno de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, logró alcanzar los consensos necesarios para dar trámite a una nueva legislación electoral, la cual regirá para las elecciones generales de 2010.

Las experiencias mexicana, colombiana y costarricense, si bien son diferentes en sus orígenes, desarrollo y resultados, son ilustrativas de las dificultades y retos que están implícitos en un proceso de reforma política. Ellas muestran la importancia del contexto en el impulso de estas iniciativas, así como el rol fundamental de los actores políticos y sociales para lograr la concertación política y los consensos necesarios para avanzar.

Ciertamente, de los tres casos analizados podemos tomar una lección fundamental: para culminar con éxito un proceso de reforma es primordial la actitud y determinación de la clase política. Indudablemente, encontrar la coyuntura histórica adecuada es un factor determinante, pero hay mucho más que ello: es indispensable la voluntad y el compromiso de los actores. Tal como lo ha señalado Ludolfo Paramio “el éxito de la reforma del Estado, tanto en el sentido de las reformas de segunda generación como en la búsqueda de una nueva democracia

ciudadana, pasaría por una transformación radical de lo que se ha dado en llamar la clase política”¹.

En sentido similar se ha pronunciado Osvaldo Hurtado, al indicar que “frecuentemente el principal y más grande obstáculo que debe enfrentar una reforma política se encuentra entre quienes deben aprobarla y ejecutarla. Los partidos y sus líderes, si está de por medio la posibilidad de que pudieran ser afectados sus intereses, o mermada su influencia, suelen postergar su discusión y cuando se ven enfrentados a considerarla interponen toda clase de obstáculos para que siga su curso legal”².

Podemos sin duda afirmar que el éxito de un proceso de reforma y la sostenibilidad de la democracia, dependen así, fundamentalmente, de que los actores políticos se reconecten con la gente, con las necesidades del sistema y con las demandas de transparencia y credibilidad que actualmente imperan en la política.

Aspiramos que este informe sirva para reflexionar y retroalimentar a otros procesos reformadores en la región. No con la intención de indicar rumbos a seguir, sino para mostrar las múltiples posibilidades y variables que afectan el desarrollo de las reformas políticas, y orientar a los actores sobre posibles rutas de avance.

Daniel Zovatto
Ileana Aguilar

1. Paramio, Ludolfo, “Reforma del Estado y reforma política”, ponencia introductoria de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San José, Costa Rica, 2004, p. 19.
2. Hurtado, Osvaldo, *Elementos para una reforma política en América Latina*; BID, 2005.

LA REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL EN COLOMBIA¹

**Antonio Lizarazo
Juan F. Londoño**

Introducción

Desde hace varios años diversos sectores de la sociedad colombiana, el gobierno, las autoridades electorales, los partidos políticos, los propios congresistas, la academia y la sociedad civil, han venido insistiendo en la urgente e inaplazable necesidad de reformar el sistema político y electoral colombiano. Desde la expedición de la Constitución de 1991, el Congreso ha discutido múltiples iniciativas de reforma constitucional y legal relacionadas con el tema, algunas de las cuales han sido tramitadas y en la actualidad forman parte del ordenamiento jurídico vigente: las reformas constitucionales de 2003² y 2004,³ las Leyes 892 de 2004⁴ sobre voto electrónico y la 996 de 2005⁵ sobre garantías electorales para la elección presidencial, entre otras reformas de reciente adopción.

Si bien, esas reformas han dado pasos acertados en las materias que han regulado, no logran satisfacer del todo los requerimientos de actualización y reforma integral del sistema que permitan superar las debilidades y amenazas que reaparecen elección tras elección.

Es preciso tener en cuenta que a las debilidades históricas del sistema político y electoral colombiano se les ha sumado, en la última década, la recurrente infiltración de grupos armados ilegales y de narcotráfico en la política, lo que ha terminado por debilitar y deslegitimar las instituciones democráticas y desprestigiar el funcionamiento de los procesos electora-

1 Agradecimiento especial a Andrés Morales por su colaboración en la elaboración de este texto.

2 Acto Legislativo 001 de 2003, “Por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones”.

3 Acto Legislativo 002 de 2004, “Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

4 Ley 982 de 2004, “Por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional”.

5 Ley 996 de 2005, “Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”.

les. Esta lamentable combinación entre criminalidad y política ha abierto el debate público sobre la necesidad de tramitar las reformas pertinentes y ha llevado al gobierno a promover diferentes iniciativas de reforma constitucional, relacionadas fundamentalmente con el sistema de partidos, el sistema electoral y la administración de justicia.

El presente documento pretende, en consecuencia, responder los siguientes interrogantes: i) ¿por qué es importante introducir reformas al sistema político colombiano?; ii) ¿cuáles son los problemas que se deberían resolver?, y iii) ¿cuáles son las principales iniciativas tramitadas durante los dos últimos periodos del Congreso?

I. Diagnóstico

Podría pensarse que dado que la Constitución Política es relativamente reciente (1991) el sistema político adoptado en ella no requeriría reformas. Esto no es así, sin embargo, no sólo porque la aplicación práctica de algunas reglas han generado efectos indeseables, como las relativas al régimen de partidos que fraccionaron excesivamente el sistema, sino porque quedaron vacíos que ahora resultan evidentes frente al fenómeno de captura del Estado por parte de intereses criminales vinculados al narcotráfico y a organizaciones armadas al margen de la ley.

Las investigaciones y las condenas judiciales sobre las diversas formas de infiltración criminal en la política (a la fecha, 81 de 267 congresistas elegidos en 2006 han sido vinculados a investigaciones judiciales por tener nexos con los paramilitares, 34 de ellos están detenidos y 7 condenados), han puesto en evidencia una estrategia de intento de captura del Estado por parte de organizaciones ilegales, especialmente ligadas al narcotráfico y al paramilitarismo. El alto número de congresistas y dirigentes políticos vinculados

a tales investigaciones, ha puesto en tela de juicio la legitimidad del Congreso y ha incrementado la desconfianza ciudadana en los partidos políticos y el Legislativo, las dos instancias de representación democrática más importantes. Todo ello ha venido denominándose “la crisis política”, que no es más que la manifestación más reciente de la vulnerabilidad de nuestro régimen político.

Si bien la democracia colombiana ha permitido la realización de elecciones periódicas y ha gozado de gobiernos civiles en la mayor parte de su historia reciente, no es menos cierto que el proceso electoral, corazón de la democracia, adolece de serias dificultades que se tiende a desconocer. El Índice de Democracia Electoral (IDE) diseñado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para monitorear las democracias latinoamericanas muestra al país en el último lugar. Colombia, según el IDE en el periodo 1998-2005, obtiene 0,63 mientras que el promedio regional es de 0.93.

Por otro lado, la abstención colombiana es la más alta del continente. Según el estudio “La política importa”, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e IDEA Internacional, en un comparativo de las elecciones de 1978 a 2004, el porcentaje de votantes en el país ha sido de 41,3, muy por debajo del promedio latinoamericano, que es de 70,7.

Asimismo, los partidos políticos y el Congreso son recurrentemente calificados como las instituciones democráticas con menos confianza ciudadana. La reciente encuesta nacional revelada por el Dane, por ejemplo, ratifica lo que las encuestas de Latinobarómetro o el Barómetro de las Américas mostraban año tras año. Así, a la pregunta de qué tanta confianza le generan las agrupaciones políticas, 44% respondió que ninguna, 44% aseguró que confían parcialmente y apenas 9 % dijo tener plena confianza. Tan solo 14% confía en el congreso y 49% dice hacerlo parcialmente. Pero los datos más preocupantes se relacionan con la desconfianza en el proceso

electoral: 51% de los encuestados considera que el conteo de votos en su municipio no es transparente y 76% cree que no es transparente el conteo de votos en el resto del país.⁶

Esta situación llegó a generar incluso protestas violentas postelectorales en 44 municipios del país durante las pasadas elecciones locales de 2007, al punto de que fueron incendiadas varias registradurías municipales y una persona murió durante los disturbios.

También es importante recordar las enormes debilidades y la permisividad al fraude en el sistema electoral durante las elecciones parlamentarias de 2002. En ese entonces el Registrador Nacional, con fundamento en una comparación entre el archivo nacional de identificación y los nombres inscritos en el formulario correspondiente el día de las elecciones, formuló denuncia penal contra quienes resultaran responsables del presunto fraude masivo por suplantación de electores ocurrido, según él, en más de veinte mil (20.000) mesas de votación ubicadas en diversas circunscripciones del país. A su vez, la Procuraduría General, solicitó al Consejo de Estado la anulación de la declaratoria de elección de Senado de la República para el periodo 2002-2006, por una supuesta suplantación de electores en 23.004 mesas ubicadas en todo el territorio nacional. Tres años más tarde, el Consejo de Estado anuló 5.067 mesas (10% del total de mesas), se cancelaron las credenciales de tres senadores y se entregaron a otros tres candidatos cuando faltaba un año para culminar el periodo parlamentario.

Resulta evidente que las reglas de juego electorales y políticas actualmente vigentes no han logrado impedir el uso de la violencia como método de lucha política ni tampoco generar confianza entre la ciudadanía sobre los procesos y las instituciones democráticas. Adicionalmente

podrían señalarse las siguientes razones que justifican la necesidad urgente de promover reformas constitucionales y legales a nuestro sistema político, entendiendo por tal, los subsistemas de gobierno, de partidos y electoral.

1. El sistema político y electoral colombiano ha sido objeto, a partir de 1991, de importantes reformas constitucionales que no han tenido desarrollo legal adecuado

Nuestro subsistema electoral permanece anclado en el pasado. La organización y funcionamiento de las autoridades electorales no reflejan las concepciones políticas y jurídicas que en materia electoral inspiraron la Constitución de 1991 y sus posteriores reformas.

Prueba de ello es el escrutinio de las votaciones populares, el cual se adelanta como si se tratara de una actuación en interés de particulares y cuya finalidad fuera la de producir resultados formales rápidos, sin importar si corresponden o no a la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas.

2. Las sucesivas reformas constitucionales⁷ han venido introduciendo nuevas reglas cuya aplicación, en algunos casos, plantea tensiones y contradicciones con las anteriores

Ejemplo de ello es la reforma constitucional de 2003, la ya mencionada “reforma política” cuyo objetivo principal era el fortalecimiento de los partidos políticos, en especial reduciendo el número de colectividades en contienda. Sin embargo, la misma reforma mantuvo el sistema de voto preferente, otorgando a los candidatos el papel principal en las campañas electorales por encima de los mismos partidos y disminuyendo su capacidad de intervención. A su vez, esa refor-

6 Dane, 2007, encuesta de cultura política. Disponible en http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&ask=section&id=98&Itemid=1089

7 Actos Legislativos Nos. 2 y 3 de 2005, 2 de 2004, 1 de 2003, 2 de 2002, entre otros.

ma se contradice con la reforma constitucional de 2004 que permitió la reelección presidencial. Mientras la primera buscaba la consolidación de los partidos como principales actores políticos, la segunda aumentaba y prolongaba los poderes concentrados en el presidente.

Por otra parte, en la redacción de las reformas se han utilizado términos imprecisos –conocidos en la doctrina como conceptos jurídicos indeterminados–, cuya aplicación por los operadores jurídicos ha resultado problemática.

Es lo que ocurre con las reglas para garantizar el pluralismo y la participación de las minorías en el Congreso, cuya formulación las condenó a una representación minoritaria (1 ó 2 curules máximo), sin tener en cuenta el número de votos que obtengan.

Asimismo, la aplicación de las reglas electorales dentro de las circunscripciones especiales, como la invalidación de las elecciones por votación mayoritaria en blanco, resulta inconveniente y costosa en términos políticos, económicos y sociales, si se aplica respecto de las mencionadas circunscripciones, por cuanto ellas constituyen unidades territoriales superpuestas a las circunscripciones ordinarias, en las que pueden participar todos o algunos de los mismos ciudadanos que pueden también participar en aquéllas.

Igualmente problemática resulta la utilización de los conceptos de sufragantes,⁸ votos sufragados,⁹ votos depositados, votos emitidos válidamente,¹⁰ pues de conformidad con el principio del efecto útil de las normas los operadores jurídicos podría entenderse que se trata de nociones con efectos jurídicos distintos. No resulta conveniente que la aplicación de estas reglas para la conformación del poder político dependa

de las interpretaciones, no siempre uniformes, de las autoridades administrativas y/o judiciales.

3. La legislación electoral vigente corresponde a diferentes épocas, se encuentra dispersa y presenta vacíos y contradicciones que dificultan su aplicación

En efecto, nuestro Código es el producto de una compilación de normas electorales expedidas hasta 1985,¹¹ con algunas modificaciones posteriores, pero que en esencia expresa concepciones políticas y jurídicas muy diferentes a las que hoy rigen en nuestro país. Es por ello que la Honorable Corte Constitucional,¹² al resolver una demanda de inconstitucionalidad de diversas disposiciones del Código Electoral, exhortó al Congreso para que antes del 16 de diciembre de 2008 “profiera la ley que tenga por objeto armonizar el Código Electoral con el modelo de organización electoral adoptado por la Constitución de 1991, con la reforma expedida mediante el Acto Legislativo 01 de 2003 y en particular, la reglamentación de la carrera administrativa especial prevista en el artículo 266 de la Carta Política”.

Entre las inconsistencias entre las normas electorales y las disposiciones constitucionales vigentes, cabe destacar:

- La soberanía residía en la Nación y el voto se concebía como una función de la misma, en

8 Umbral en los mecanismos de participación.

9 Artículo 263 de la C.P. (umbral para la asignación de curules en el Senado).

10 Artículo 108 de la C.P. (umbral para efectos de personería jurídica).

11 El Código Electoral es una compilación de normas vigentes hasta 1985, con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas al gobierno por la Ley 96 de 1985, al que se le han introducido modificaciones para incorporar la elección popular de alcaldes (Leyes 78 de 1986 y 49 de 1987) y algunos ajustes parciales posteriores a la Constitución de 1991 (Ley 163 de 1994), pero también contiene algunas reglas electorales el estatuto de los partidos (Ley 130 de 1994) y el estatuto de los mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994), además de las regulaciones contenidas en los estatutos de régimen departamental y municipal, Juntas administradoras locales y voto programático (Ley 131 de 1994).

12 Sentencia C-230/08. Magistrado ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

tanto que a partir de la Constitución de 1991 la soberanía reside en el pueblo y el voto se concibe como un derecho fundamental de los ciudadanos.

- Los ciudadanos podían votar en todas las elecciones en cualquier circunscripción electoral, mientras que, a partir de la nueva Constitución, en las votaciones locales sólo pueden participar los residentes del municipio respectivo.
- Las normas electorales regulaban sólo mecanismos de democracia representativa. La Constitución actual consagra mecanismos propios de democracia directa (referendo, consulta popular, revocatoria del mandato, etc.). Además, para la validez de las decisiones adoptadas en las votaciones propias de estos mecanismos, la Constitución exige determinados umbrales mínimos de participación (porcentaje de ciudadanos que integran el censo electoral).
- Los ciudadanos votaban mediante papeletas diseñadas y distribuidas por los propios candidatos, mientras que ahora se vota mediante el uso de tarjetas electorales diseñadas y distribuidas por el Estado, impresas en papel de seguridad y numeradas. El Acto Legislativo 01 de 2003 introdujo el voto electrónico y ya el Congreso expidió la Ley que desarrolla dicho precepto, aunque todavía no se ha implementado.
- El voto no implicaba ningún compromiso para el elegido, al paso que en la nueva Constitución el voto, en el caso de gobernadores y alcaldes, implica un mandato (voto programático), cuyo desconocimiento puede dar lugar a su revocatoria.

El Acto Legislativo 01 de 2003, por su parte, introdujo cambios sustanciales al sistema electoral que no han tenido desarrollo legislativo, entre los cuales es preciso mencionar los siguientes:

- Forma de elección y periodo de los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Regis-

trador Nacional del Estado Civil. Igualmente, dicha reforma estableció un sistema de carrera para todo el personal vinculado a la organización electoral, caracterizado por la selección mediante concurso de méritos y remoción por necesidades del servicio.

- Aplicación de nuevas reglas para la asignación de curules en las corporaciones públicas, tales como el umbral, la cifra repartidora y el voto preferente.
- Aplicación a las consultas populares de las mismas normas que regulan las elecciones ordinarias.
- Ampliación de los efectos jurídicos del voto en blanco, al establecer la invalidez general de una elección cuando éste constituya la mayoría absoluta respecto del total de votos válidos depositados en la respectiva elección, y
- Autorización expresa del voto electrónico como mecanismo para el ejercicio del derecho al sufragio.

Posteriormente, mediante referendo realizado en octubre de 2003, se modificó el inciso quinto del artículo 122 de la Constitución, en relación con la inhabilidad para ser elegido o designado en cargos públicos, o contratado por el Estado, cuando se ha sido condenado a pena privativa de la libertad por delitos contra el patrimonio del Estado.

El Acto legislativo 02 de 2004 autorizó la reelección presidencial y la participación en política de los empleados públicos bajo las condiciones que establezca la ley, en cuyo desarrollo se expidió la Ley 996 de 2005.

Finalmente, mediante Actos Legislativos 02 y 03 de 2005 se modificó el artículo 176 de la Constitución, en relación con la circunscripción para la elección de un Representante a la Cámara por los colombianos residentes en el exterior y el número de miembros de dicha corporación, respectivamente.

4. La organización electoral no cuenta con los instrumentos y recursos necesarios para el cumplimiento eficiente y autónomo de su misión constitucional

La Registraduría Nacional del Estado Civil no refleja el pluralismo político existente en la actualidad y conserva una estructura bipartidista (liberal y conservadora) para acceder a los cargos de la institución, contraria a la Constitución de 1991, según la Corte Constitucional.¹³ Esto desconoce que las autoridades electorales no responden a dinámicas partidistas sino a la necesidad de garantizar elecciones limpias y libres.

Por otro lado, la Registraduría es la encargada de velar por la actualización y depuración del censo electoral. Sin embargo, no cuenta con la capacidad técnica ni administrativa para sacar aquellas cédulas de personas muertas, militares activos o de personas que deberían estar excluidas del censo pero que actualmente alteran su composición, facilitando así el fraude a la hora de las elecciones.

El Consejo Nacional Electoral no tiene capacidad institucional ni técnica que le permita velar eficazmente por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías, como manda la Constitución, razón por la que termina sustituido por diversos órganos o instancias estatales transitorias, como ocurre con las comisiones de vigilancia y seguimiento electoral creadas por el gobierno y por la Procuraduría.

El Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales carece de las competencias y herramientas mínimas necesarias para el cumplimiento de su función. Su diseño institucional lo ha convertido más en un estorbo que en un mecanismo eficiente de administración de recursos, lo cual se refleja en la incapacidad para tramitar y pagar oportunamente los aportes destinados por el Estado para tales propósitos.

13 Sentencia C-230/08. Magistrado ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

5. El régimen jurídico de los partidos y de los mecanismos de participación ciudadana presentan serios problemas que afectan el ejercicio del derecho político fundamental de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político

Los requisitos para la obtención y conservación de personería jurídica por parte de los partidos y movimientos políticos son los mismos para obtener y conservar apoyo estatal y reconocimiento de ciertos privilegios, los cuales se justifican en función del apoyo ciudadano y ciertamente resultan razonables para efectos del apoyo estatal, pero generan obstáculos indeseables en el ejercicio de la libertad de asociación y de organización de partidos que el artículo 107 de la Constitución consagra.

Como ha manifestado la Corte Constitucional, los partidos existen independientemente de que tengan o no personería jurídica y, por lo mismo, pueden actuar en la vida política de la nación aun sin el reconocimiento estatal. Sin embargo, el hecho de que el reconocimiento y conservación de la personería jurídica se encuentre atada al cumplimiento de los requisitos necesarios para obtener apoyo financiero, acceso a medios de comunicación y otro tipo de prerrogativas, impide, en algunos casos, el desarrollo de opciones políticas permanentes cuyo derecho a existir y a participar –aun sin apoyo estatal–, debería garantizarse.

El caso de los partidos y movimientos que en una coyuntura electoral no logran obtener los actuales requisitos pero mantienen representación en cargos (alcaldías y gobernaciones) y corporaciones de elección popular, ilustra lo inconveniente del sistema actual, pues por una parte la Constitución respeta la filiación de los elegidos en caso de faltas absolutas y obliga a sus representantes en las corporaciones públicas a seguir actuando como bancada, pero al carecer de personería jurídica se encontrarían limitados como sujetos de derechos y obligaciones y a conservar

su patrimonio al servicio de la causa política que los aglutina. Algunos, incluso, entienden que al perder la personería jurídica, los partidos y movimientos deben liquidarse y desaparecer, atendiendo contra su derecho a existir y a buscar en las subsiguientes elecciones constituirse en fuerza mayoritaria, de conformidad con las reglas de juego democráticas.

En relación con los mecanismos de participación ciudadana, es cada vez mayor el clamor por su reforma pues la legislación vigente ha impedido su ejercicio práctico.

6. No existe un régimen de responsabilidad política para los partidos cuyos miembros tengan nexos con grupos criminales ni tampoco existen medidas para evitarlo

Aunque varios dirigentes políticos nacionales y locales han tenido que responder penalmente por sus vínculos con grupos al margen de la ley, cuyo resultado en muchos casos se vio reflejado en triunfos electorales para sus colectividades políticas, no existe en la normatividad vigente algún régimen que imponga responsabilidades a los partidos por avalar candidatos vinculados con organizaciones criminales. Si bien es cierto que los directamente implicados deben responder penalmente por sus actuaciones, sin que ello se transfiera a terceros, también es cierto que los partidos tienen una responsabilidad política que incluya sanciones de esa misma índole por no tomar las prevenciones necesarias y ser permisivos al aceptar la inscripción de candidatos relacionados con la ilegalidad.

En el sistema actual, los partidos no tienen incentivos para excluir de sus listas a candidatos ligados a organizaciones ilegales. Hoy, los partidos aceptan candidatos que garanticen votos o con opciones políticas y poco importa su origen o los vínculos de extraña procedencia que tengan.

Pero no basta con medidas sancionatorias, a su vez la legislación vigente es poco preventiva

y, por el contrario, muy permisiva a la infiltración ilegal en la política. Los candidatos siguen siendo el eje central de la política por encima de los partidos, controlando el funcionamiento de sus campañas. La financiación de las campañas electorales no son manejadas por las colectividades políticas, sino directamente por los candidatos, lo que dificulta el monitoreo de los partidos sobre el origen y la destinación de los recursos. La financiación sigue siendo preponderantemente privada, lo que obliga a buscar dineros en manos de intereses particulares, facilitando la infiltración de fondos ilegales en las campañas, y la rendición de cuentas a las autoridades electorales no es oportuna.

II. Algunas líneas de trabajo para avanzar en la reforma política electoral

Varios de los problemas que en mayor grado afectan nuestro sistema democrático y cuya solución pasa por reformas constitucionales y/o legales, son los siguientes:

1. En relación con la organización electoral:

Politización: Por mandato constitucional, los magistrados del Consejo Nacional Electoral son representantes de los partidos y elegidos por el Congreso de la República lo cual genera cierta politización de dicho organismo pues está encargado, entre otras funciones, de vigilar el cumplimiento de las normas de partidos y movimientos políticos, es decir, de quienes los postulan y eligen.

Falta de regulación del régimen de carrera: la Reforma Política de 2003 dispuso que los servidores vinculados a la Registraduría Na-

cional del Estado Civil deberán ser seleccionados mediante concurso de méritos y pertenecerán a una carrera especial. Por su parte la Corte Constitucional declaró inexequibles todas aquellas disposiciones del Código Electoral que establecían la exigencia de distinta filiación política para diversos funcionarios del nivel directivo de esa entidad, así como para la designación de Jurados de Mesa y Comisiones Escrutadoras.

Diseño institucional inadecuado: Organización Electoral bicéfala, cuyas autoridades tienen orígenes diversos.

Falta de Autonomía administrativa y presupuestal del CNE: Incapacidad institucional del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales para atender sus funciones (es una simple cuenta sin personería jurídica administrada por el CNE, pero cuyo ordenador del gasto es el Registrador).

Falta de claridad en la asignación y distribución de competencias: Existe duplicidad en la distribución de funciones electorales entre el CNE y la RNEC.

Mezcla de las funciones de registro civil e identificación de los ciudadanos con las funciones relacionadas con la organización de las elecciones.

Asignación de recursos insuficiente al CNE: El Consejo Nacional Electoral es el único órgano que constitucionalmente tiene asignada la función de ejercer inspección y vigilancia sobre la organización electoral, así como la de velar porque los procesos electorales se adelanten en condiciones de plenas garantías, pero es el único órgano que se encuentra en incapacidad de cumplir tales funciones debido a la inexistencia de recursos humanos, económicos, técnicos, etcétera.

2. En relación con los procesos electorales: ausencia de reglas claras

- Código Electoral anterior a la Constitución de 1991, al que se han introducido diversas reformas aisladas, convirtiéndolo en una colcha de retazos, con vacíos y contradicciones normativas.
- Ausencia de regulación propia de los procesos electorales relacionados con los mecanismos de participación ciudadana.
- Multiplicidad de regulaciones en materia de calidades, requisitos e inhabilidades (actualmente existe una para cada cargo o corporación del nivel territorial a pesar de que son las mismas causales de inhabilidad).
- Insuficiente e inadecuada regulación de los mecanismos de control de legalidad:
 - Inscripción de candidatos;
 - Escrutinios, y
 - Procesos de nulidad electoral.
- Inconveniente superposición de circunscripciones para la elección de Congreso (dos circunscripciones nacionales para Senado. Tres para Cámara: una territorial y dos nacionales).
- Inadecuada regulación del mecanismo para garantizar la participación de las minorías en el Congreso.
- Necesidad de ajustes a las reglas de las campañas electorales:
 - Participación de los servidores públicos;
 - Financiación - rendición de cuentas, y
 - Propaganda electoral (medios de comunicación, espacio público).
- Debilidad en los mecanismos para evitar la trashumancia y la suplantación de electores.
- Necesidad de depurar el censo electoral.
- Inexistencia de reglas para enfrentar los retos derivados de la incorporación de tecnología a los procesos electorales:
 - Identificación del ciudadano;
 - Voto electrónico (Ley 892 de 2004);
 - Escrutinios, y
 - Principio de auditabilidad.

3. En relación con la justicia electoral

- Inadecuada regulación de mecanismos de control de legalidad en sede administrativa (reclamaciones) y en sede judicial (acciones).
- Obsolescencia de las normas sustanciales y procesales de carácter electoral.

En ese orden de ideas, en aras de la agilidad del proceso contencioso electoral resultaría conveniente adecuar las reglas procesales contenidas en el Código Contencioso Administrativo con el objeto de garantizar que tales procesos de nulidad electoral puedan concluirse dentro de los términos señalados en la reforma política, es decir, dentro de los seis (6) meses en los casos de procesos de única instancia, y dentro del año en los demás casos.¹⁴ Asimismo, convendría examinar la pertinencia de establecer causales de nulidad más exigentes a fin de reducir la controversia judicial sólo a aquellos eventos de mayor relevancia desde el punto de vista de los derechos fundamentales en juego. De manera simultánea deberá evaluarse la necesidad de ampliar tanto las competencias de las comisiones escrutadoras como las causales de reclamación ante ellas, bajo el entendido de que los escrutinios pretenden establecer la voluntad popular expresada en las urnas y, por lo mismo, deben desarrollarse como una actuación de interés público y no exclusivamente en interés de los partidos y candidatos intervinientes.

4. En relación con los partidos políticos

- Ausencia de responsabilidades políticas para los partidos por avalar candidatos cuyos miembros tengan vínculos con grupos ilegales o que cometan delitos contra el sufragio.
- Régimen de financiamiento de campañas enfocado en los candidatos, inequitativo, costoso

y susceptible a la financiación ilegal.

- Ausencia de controles sobre el financiamiento por parte de los partidos.
- Partidos con debilidad institucional y poca democracia interna.

Todo lo hasta aquí dicho es suficiente para poner de manifiesto que en Colombia se requiere una reforma política que permita, por un lado, fortalecer el sistema de partidos, minimizar las posibilidades de fraude y enfrentar adecuadamente las nuevas y crecientes modalidades de corrupción y de uso de la violencia con fines políticos.

III. Principales iniciativas de reforma

En los últimos años se han tramitado algunas propuestas de reforma de origen gubernamental y partidario en las que pueden identificarse elementos comunes. En el anexo 1 se presentan algunas de esas propuestas debatidas en el 2007. En ellas se pueden observar los temas que han sido los principales ejes de los debates recientes.

IV. Post Scriptum: La reforma política aprobada en junio 2009

En junio de 2009 el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01 de 2009, mejor conocido como Reforma Política (Anexo 2 de este artículo). El cambio constitucional fue aprobado luego de dos años de intenso debate como respuesta a los escándalos de la llamada paraparlítica, que colocó bajo investigación judicial a una tercera parte del congreso de la república por sus vínculos con las organizaciones paramilitares. Estas medidas buscan establecer la responsabilidad política de los partidos, la responsabilidad

¹⁴ Artículo 14 del Acto Legislativo 01 de 2003.

individual e intransferible de quienes ocupan cargos públicos de elección popular y la austeridad y control en la financiación de campañas y partidos con el fin de castigar y prevenir la futura infiltración de los partidos políticos por parte de organizaciones criminales.

Aunque algunas de estas reformas entran en vigencia inmediatamente, otras requieren de una ley estatutaria que, de ser aprobada a tiempo, hará posible su aplicación para las elecciones legislativas y presidenciales de 2010. A continuación se describen los principales elementos contenidos en la reforma constitucional.

Responsabilidad de los partidos políticos y sus directivos

Por primera vez se le impone deberes y sanciones a los partidos políticos por sus actuaciones y por entregar avales a candidatos. Deben responder por actuaciones propias que vayan en contra de las normas que rigen su organización, su funcionamiento y su financiamiento.

Los partidos también serán sancionados por avalar candidatos electos y no electos en corporaciones públicas que sean condenados durante el ejercicio de su cargo por cometer tres tipos de delitos: de lesa humanidad, vinculación a grupos armados ilegales y de narcotráfico y contra los mecanismos de participación democrática.

Las sanciones van desde multas y devolución de los recursos públicos recibidos mediante la reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. A su vez los partidos deben celebrar convenciones que permitan a sus afiliados influir en la toma de decisiones. Si el miembro de un cuerpo colegiado (Congreso, Asamblea, Concejo, Juntas Administradoras Locales) es condenado por delitos vinculados a grupos ilegales, de narcotráfico o de lesa humanidad el partido perderá la curul y no tendrá remplazo.

Los partidos que avalen candidatos electos para cargos uninominales que sean condenados

no podrán presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa circunscripción. La reforma también impone sanciones a los directivos que no demuestren diligencia en el ejercicio de sus obligaciones.

Mediante la ley estatutaria se tendrá que aclarar cuáles serán las sanciones previstas, a qué actuaciones se refieren, cuál será el procedimiento jurídico que deben surtir los partidos para recibir sanciones y la autoridad competente para imponerlas y cuáles serán las conductas y las sanciones que recibirían los directivos de los partidos por actuar sin la debida diligencia.

Democracia interna de los partidos

La reforma amplió los requisitos sobre la organización de los partidos políticos. Ya no basta con que se organicen democráticamente, sino que se exige que tengan como principios rectores “la transparencia, la objetividad, la moralidad, la equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos”, y que los directivos de los partidos propicien procesos de democratización interna.

Financiamiento de campañas y partidos políticos

Este financiamiento sigue siendo mixto, con recursos públicos y privados. La novedad es que se incluyen anticipos de dinero a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos por parte del Estado, mientras continúa el sistema de reposición de votos. La ley determinará los criterios y garantías para definir ese anticipo, así como el porcentaje de votos necesario para obtener derecho a la financiación estatal. Se les prohíbe a las campañas electorales recibir financiamiento de personas naturales y jurídicas extranjeras y financiación privada que tenga fines antidemocráticos o contrarios al orden público. Como el financiamiento depende de

la ley estatutaria, si ésta no se aprueba a tiempo, no podría aplicarse el anticipo para las elecciones parlamentarias de 2010.

Suplencias en corporaciones públicas

La reforma establece que los miembros de corporaciones públicas no tendrán suplentes, con excepciones: caso de muerte, incapacidad física, declaración de la nulidad de la elección, renuncia justificada y aceptada, sanción disciplinaria o pérdida de investidura.

Si un miembro es condenado o sujeto de medida de aseguramiento por algún delito relacionado con grupos ilegales o de narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad no tendrá suplente.

Un miembro de corporación pública que renuncie a su curul porque se le inicie vinculación formal por cometer alguno de los delitos mencionados perderá su investidura y no será remplazado.

Si una corporación pública quedara reducida a la mitad de sus miembros por consecuencia de faltas absolutas, el Gobierno tendrá que convocar elecciones para llenar las vacantes. Este régimen de suplencias se aplicará a partir de las investigaciones judiciales que se inicien una vez entre en vigencia el acto legislativo. Esto no aplica para el actual Congreso.

Consultas inter partidarias

Faculta a los partidos para hacer alianza con otros y escoger sus candidatos mediante consultas populares o inter partidarias, lo que ya lo contempla la ley 996 de 2005.

Cabildeo

Con la reforma se exige reglamentar el cabildeo en las corporaciones públicas: determinar qué se entiende por cabildeo, cómo se podría hacer y quiénes estarían habilitados, entre otros.

Umbral

Para que un partido o movimiento político obtenga la personería jurídica se aumentó el umbral del 2 al 3%. También incrementó del 2 al 3% el umbral para la repartición de curules en corporaciones públicas. Sin embargo, para las elecciones al Congreso de 2010 se dejó en el umbral del 2%.

Transfuguismo

La reforma autoriza a los miembros de las corporaciones públicas cambiarse de partido político, renunciando a la curul al menos 12 meses antes del día de inscripciones. Durante los dos meses siguientes a la expedición del acto legislativo puede hacerlo sin renunciar a la curul.

Inscripción de candidatos

Se obliga al Consejo Nacional Electoral a revocar la inscripción de candidatos incurso en inhabilidad. Tampoco se podrá inscribir quien sea condenado, entre otros delitos ya previstos, por su vinculación a grupos ilegales o de narcotráfico y por crímenes de lesa humanidad.

Partidos de circunscripciones especiales

Para ser candidato a nombre de minorías étnicas, debe ser avalado por el partido por lo menos un año antes de la fecha de inscripción.

Voto en blanco

Si el voto en blanco saca más votos que los candidatos, se deberá repetir la votación sin la participación de los candidatos inscritos.

Voto nominal y público en las corporaciones públicas

Por primera vez los ciudadanos podrán saber

cómo votan sus representantes porque ahora las votaciones serán nominales y públicas. La ley debe determinar los casos de una votación secreta.

Atribuciones al Consejo Nacional Electoral, CNE

Estará a cargo de “regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda actividad electoral” y tendrá autonomía presupuestal y administrativa. Además, tiene nuevas funciones: posesionar al Registrador Nacional y revisar el escrutinio y los documentos electorales concernientes a cualquier etapa del proceso de elección.

Atribuciones al Consejo de Estado

Deberá conocer de las acciones de nulidad electoral. Se podrá impugnar el acto de elección por irregularidad en el proceso de votación y en el escrutinio. Se requiere examen del Consejo Nacional Electoral. La ley debe reglamentar esta materia.

Coincidencia de cargos públicos en el tiempo

Aquellos elegidos a un cargo público que quieran aspirar a otro cargo cuando los mismos coincidan en el tiempo deberán renunciar por lo menos un año antes de la elección. De lo contrario, esa será causal de inhabilidad. Aquellos elegidos a un cargo público que quieran participar en las elecciones de 2010 podrán renunciar seis meses antes de la fecha de inscripción a las elecciones de Congreso.

Nuevo régimen especial

La reforma incluye un nuevo artículo en la Constitución, que establece que previo estudio de una comisión que forme el Gobierno se hará una ley sobre lo político, lo económico, social y administrativo para ciertos territorios, con el fin de reducir sus desequilibrios en términos de desarrollo con el resto del país: las ecorregiones de la Sierra Nevada de Santa Marta, la Ciénaga de Zapatoza, la Serranía del Perijá, los Llanos Orientales, la Amazonía, la región del Catatumbo, la Orinoquia, el Chocó Biogeográfico, los Montes de María, La Mojana y los pueblos polifitos del Magdalena y del Pacífico.

Referendo para reelección presidencial

En forma paralela a la reforma política, el Congreso de Colombia aprobó – en agosto de 2009- una propuesta de referendo para que el pueblo colombiano decida si permite que el Presidente en ejercicio (Álvaro Uribe) se presente para un tercer periodo de gobierno. La iniciativa pasará a revisión de la corte constitucional y la suerte del referendo es aún incierta. Sin embargo, dada su importancia para la institucionalidad democrática en Colombia resulta necesario reseñar la misma en este post scriptum. Los efectos sobre la institucionalidad democrática son inciertos, pero las consecuencias políticas han sido claras ya que su sola aprobación ha permitido avanzar en una recomposición de fuerzas políticas en favor del gobierno nacional.

Anexo 1
Iniciativas de reforma política

TEMA	LEY ESTADUTARIA Iniciativa del gobierno 27 de marzo de 2007	ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 Iniciativa del Partido Liberal 21 de febrero de 2007	ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 Iniciativa del Partido de la U 30 de marzo de 2007	ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 Iniciativa del gobierno 10 de abril de 2007
JUSTIFICACIONES DE LAS DIVERSAS PONENCIAS	<p>1. 27 DE MARZO DE 2007/ PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY 252/07 CÁMARA DE REPRESENTANTES C.</p> <p>OBJETIVO GENERAL:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fortalecer los partidos políticos en un contexto de incidencia de los actores armados ilegales y de dineros corruptos en el ejercicio político. <p>Cerrar la ventana de oportunidad de los actores armados que inciden en los procesos electorales a través del establecimiento de una firme regulación de la financiación de las campañas.</p> <p>2. 18 DE ABRIL DE 2007/ INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 252/07 C.</p> <p>En este documento los ponentes señalan su compromiso con la democracia, y el acompañamiento al gobierno nacional en la radicación del proyecto de ley como muestra de la voluntad política de muchos congresistas de blindar el sistema electoral de injerencias indebidas de ciertos actores armados.</p> <p>Se aducen las mismas razones presentadas por el gobierno en la propuesta del Proyecto de Ley.</p> <p>3. 23 DE ABRIL DE 2007/ PLIEGO DE MODIFICACIONES, INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 252/07 C</p> <p>En este informe se unifican el PL 234/07 C -iniciativa del Partido Liberal- y el 252/07 C- presentado por el Gobierno Nacional.</p> <p>OBJETIVO GENERAL:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampliar y profundizar los alcances del Acto Legislativo 01 de 2003. ✓ Fortalecer el sistema de partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos debido a que estas organizaciones se erigen como la estructura básica desde la cual se despliega la democracia. ✓ Aprobar una reforma institucional para 	<p>1. 21 DE FEBRERO DE 2007/ PROYECTO DEL ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 C.</p> <p>OBJETIVO GENERAL:</p> <p>Blindar el sistema político de la incidencia de los actores armados ilegales. Ejercer un mayor control a los candidatos y a los partidos sobre los procesos de registro de los candidatos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Profundizar los alcances de la reforma política de 2003. 	<p>1. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 S.</p> <p>OBJETIVO GENERAL:</p> <p>1. PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO DE 2007 SENADO.</p> <p>2. Fortalecer los partidos políticos. Fortalecer la Organización Electoral a través del Consejo Nacional Electoral.</p>	<p>1. 10 DE ABRIL DE 2007. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 C.</p> <p>OBJETIVO GENERAL:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fortalecer la normatividad en cuanto al sistema de partidos, mediante la promulgación de normas efectivas. Cerrar la brecha que permite incidencia de actores ilegales, y ajenos a la política en los procesos electorales. <p>2. PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 S.</p> <p>Expedir un conjunto de normas que aseguren la ética y la transparencia de los procesos electorales.</p> <p>Apoyar la iniciativa gubernamental con el fin de fortalecer el sistema político colombiano.</p> <p>PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fortalecer las instituciones democráticas con el fin de salvaguardar el sistema político colombiano de la infiltración de grupos al margen de la ley.

TEMA	<p>LEY ESTADUTARIA Iniciativa del gobierno 27 de marzo de 2007</p> <p>recuperar la credibilidad perdida por los continuos escándalos en los que se han visto involucrados diversos miembros del Congreso de la República.</p> <p>4. 18 DE MAYO DE 2007/ PONENCIA CONJUNTA. INFORME PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 236/07 S Y 252/07 C.</p> <p>Se recogen las justificaciones de las ponencias anteriores y se identifican los ejes básicos que se tratan en el articulado propuesto. Nuevos mecanismos que aseguren la transparencia en la financiación de las campañas, especialmente, con la figura del anticipo. Se prohíbe que los candidatos puedan recibir directamente dineros para su financiación. Se exige una mayor responsabilidad de los partidos en la designación y postulación de candidatos.</p> <p>Se facilitan las herramientas legales para lograr la reposición por gastos electorales. Se castiga la doble militancia, se impide el transfuguismo y se permite las coaliciones políticas.</p> <p>Se castiga a los partidos por no verificar los antecedentes de los candidatos que inscriban.</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 Iniciativa del Partido Liberal 21 de febrero de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 Iniciativa del Partido de la U 30 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 Iniciativa del gobierno 10 de abril de 2007</p>
FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS	<p>1. PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY 252/07 C.</p> <p>EJES FUNDAMENTALES:</p> <p>1. Anticipo de recursos para financiar las campañas electorales, equivalente a 25% de la reposición de votos pagados a cada uno de los partidos o movimientos políticos.</p> <p>2. Constitución de una fianza por parte de los partidos o movimientos políticos a favor de la Organización Electoral para responder por los anticipos dados por esta institución.</p> <p>3. Rendición de cuentas obligatoria y pública de las finanzas de las campañas electorales por parte de los candidatos.</p> <p>2. PLIEGO DE MODIFICACIONES. INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE. 252/07 C.</p>	<p>1. PROYECTO DEL ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 C.</p> <p>EJES FUNDAMENTALES: Financiación con <u>recursos estatales</u> mediante el sistema de anticipo y reposición por votos depositados. Se establece que la ley determinará el límite del monto de los gastos que los partidos, <u>movimientos</u> o <u>candidatos</u> puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas. Rendición de cuentas por parte de los partidos, movimientos y candidatos de manera pública sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos. La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica ascenderá como</p>	<p>2. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 SENADO.</p> <p>No señala nada con respecto a la financiación de las campañas electorales.</p> <p>2. PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PL 25 DE 2007 S.</p> <p>EJES FUNDAMENTALES: Financiación con recursos estatales mediante el sistema de anticipo y reposición por votos depositados. La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo</p>	<p>No se menciona nada con respecto a la financiación de las campañas.</p>

TEMA	<p>LEY ESTATUTARIA Iniciativa del gobierno 27 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 Iniciativa del Partido Liberal 21 de febrero de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 Iniciativa del Partido de la U 30 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 Iniciativa del gobierno 10 de abril de 2007</p>
	<p>4. Se determina que <u>ya no es el candidato a título personal, sino la campaña</u> la que <u>deberá informar de manera inmediata todos los aportes que reciba.</u></p> <p>3. PONENCIA CONJUNTA- INFORME PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PL 236/07 S. Y PL 252/07 C.</p> <p>1. Se <u>aumentan</u> los recursos del <u>anticipo a 50%.</u></p> <p>2. Se determina que <u>aquellos partidos o movimientos políticos que no constituyan las fianzas respectivas,</u> no tendrán acceso a los recursos anticipados.</p> <p>3. Se <u>elimina</u> el <u>parágrafo inicial</u> incluido en el informe de ponencia para primer debate en donde son <u>las campañas,</u> y no los <u>candidatos, las obligadas a rendir cuentas</u> de sus finanzas.</p> <p>4. TEXTO APROBADO POR LAS COMISIONES PRIMERAS DE SENADO Y CÁMARA EN SESIONES CONJUNTAS/ PL 236 DE 2007 S. Y PL 252 DE 2007 C. ACUMULADO CON PL 234 DE 2007 C.</p> <p>3. Se <u>vuelve a incluir</u> el <u>parágrafo inicial</u> adicionado en informe de ponencia para primer debate y <u>suprimido</u> con anterioridad en la ponencia conjunta, que se refiere a la <u>rendición de cuentas por parte de las campañas.</u></p> <p>5. INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PL NO. 236 DE 2007 S. PL 252 DE 2007 C. ACUMULADO CON PL 234 DE 2007 C.</p> <p>1. Permanece igual al texto aprobado.</p> <p><i>El senador Rubén Darío Quintero presentó una propuesta para modificar el monto del anticipo de 50 a 80% de la reposición. Esta proposición quedó como constancia hasta tanto el tema no fuera evaluado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</i></p>	<p>mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.</p>	<p>su valor en el tiempo.</p>	

TEMA	<p>LEY ESTADUTARIA Iniciativa del gobierno 27 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 Iniciativa del gobierno 10 de abril de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 Iniciativa del Partido de la U 30 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 Iniciativa del Partido Liberal 21 de febrero de 2007</p>
<p>DESIGNACIÓN Y POSTULACIÓN DE CANDIDATOS</p>	<p>1. PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY 252/07 C. La inscripción debe ser avalada por el respectivo representante legal del partido o movimiento político. Podrán presentar candidato lo grupos significativos de ciudadanos que presenten al menos 20% de las firmas del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar en esa circunscripción por el número de cargos por proveer, sin que puedan exigirse más de 100.000 firmas. Establecimiento de una póliza de seriedad (5% máximo del fondo nacional de financiación de partidos y campañas electo-rales) de los candidatos que se presenten a las elecciones a través de un grupo significativo de ciudadanos. Al realizar la inscripción de un candidato se deberá presentar de manera adjunta: a. Certificados de antecedentes penales, disciplinarios y fiscales de cada uno de los candidatos; b. Una declaración juramentada de cada candidato en donde éste se compromete a no permitir el ingreso de dineros ilícitos a la financiación de su campaña.</p> <p>1. PLEGO DE MODIFICACIONES, INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PL 252/07 C. Se adiciona que los representantes legales de los partidos podrán solicitar información de sus candidatos a los organismos del Estado. Se incluye que los partidos o movimientos deberán ser garantes de las calidades morales de sus candidatos.</p> <p>2. PONENCIA CONJUNTA, INFORME PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PL 236/07 S. Y 252/07 C. 1. Se aumenta a 150.000 el número máximo de firmas solicitadas por el Consejo Nacional Electoral. Se impone un máximo de 8% a la póliza de seriedad. Se elimina la disposición No. 2 del pliego de modificaciones.</p>	<p>1. 21 DE FEBRERO DE 2007/ PROYECTO DEL ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 CÁMARA. 1. La inscripción debe ser avalada por el <u>respectivo representante</u> del partido o movimiento político. 2. Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos. 3. Se establece que la ley determinará los <u>requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos.</u></p>		

<p>TEMA</p> <p>RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS FRENTE A LOS CANDIDATOS (AS) QUE AVALAN PARA LAS ELECCIONES Y A LOS ELEGIDOS CON SU AVAL</p>	<p>LEY ESTATUTARIA Iniciativa del gobierno 27 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 Iniciativa del Partido Liberal 21 de febrero de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 Iniciativa del Partido de la U 30 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 Iniciativa del gobierno 10 de abril de 2007</p>
	<p>Propuesta PL 252/07 C.</p> <p>1. Se <u>negará la inscripción</u> de candidatos o la <u>revocará directamente</u> cuando el candidato haya sido:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ condenado por autoridad competente. ✓ declarado responsable en un juicio fiscal. ✓ <u>inserto sin el número de firmas</u> requeridas por el Consejo Nacional Electoral. <p>2. De presentarse alguna de las situaciones previamente establecidas el CNE podrá:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ordenar que se le prive de la financiación estatal y del acceso a los medios de comunicación del Estado, además de la cancelación de su personería jurídica, si la tienen. ✓ Imponer una <u>multa equivalente al triple</u> de los recursos pagados al respectivo partido o movimiento por la reposición de los votos que obtuvo el elegido. <p>1. Ponencia conjunta. Informe ponencia para primer debate PL 236/07 S. y PL 252/07 C. Acumulado con PL 234 DE 2007 C.</p> <p>1. Se aclaran las causales 1 y 2 a partir de las cuales se podrá negar la inscripción de un ciudadano:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ condenado penalmente por autoridad competente, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. ✓ declarado responsable en un juicio fiscal, a menos que acredite el resarcimiento pleno del perjuicio. <p>2. Se adiciona la posibilidad de que por petición de un ciudadano se podrá solicitar ante la Registraduría Nacional del Estado Civil la revocatoria directa de la inscripción de un candidato cuando de manera clara y protuberante se encuentre que éste está incurso en alguna de las causales de inelegibilidad previstas en la Constitución o la ley.</p>	<p>1. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 CÁMARA.</p> <p>a. Contempla Pérdida de la curul del Senador, Representante a la Cámara, Diputado, Concejal o miembro de juntas administradoras locales;</p> <p>b. Si la lista fue inscrita bajo el esquema de voto preferente, los votos obtenidos por quienes hayan sido condenados penalmente o sancionados disciplinariamente por delitos o faltas disciplinarias que hubiesen contribuido directamente en su elección, serán restados al total de votos obtenidos por el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos en dichas elecciones.</p> <p>c. Si el partido supera el umbral, la curul del candidato condenado penalmente o sancionado por faltas disciplinarias será provisista por el candidato de otro partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos, que haya obtenido la votación consecutiva, según los términos establecidos en la ley.</p>		

TEMA	<p>LEY ESTATUTARIA Iniciativa del gobierno 27 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 Iniciativa del Partido Liberal 21 de febrero de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 Iniciativa del Partido de la U 30 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 Iniciativa del gobierno 10 de abril de 2007</p>
	<p>2. <u>Texto aprobado por las comisiones primeras de Senado y Cámara en sesiones conjuntas.</u> Se negará la inscripción de candidatos o la revocará directamente cuando el candidato: ✓ Haya sido condenado penalmente por autoridad competente en el exterior por delitos de narcotráfico o terrorismo.</p>			
DOBLE MILITANCIA	<p>1. 27 DE MARZO DE 2007/ PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY 252/07 CÁMARA DE REPRESENTANTES. 1. Quien incurra en dobles militancias será sancionado con pérdida de curul o cargo respectivo. 2. Todo ciudadano que resulte elegido por un partido o movimiento político con personería jurídica vigente, deberá mantenerse en el mismo hasta la terminación del periodo constitucional para el cual resultó electo. 3. Podrá inscribirse a nombre de otro partido o movimiento para el periodo siguiente, previa renuncia a la colectividad de la cual venía haciendo parte. 4. PLIEGO DE MODIFICACIONES. INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 252/07 C 4. <u>Se elimina el párrafo a través del cual se establecía que los candidatos que habían renunciado a su partido o movimiento político podían presentarse en nombre de otro en elecciones posteriores.</u> 5. PONENCIA CONJUNTA. INFORME PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 236/07 S. Y 252/07 C. Se incluye nuevamente. Se establece plazo de un mes para la renuncia.</p>			<p>1. 10 de abril de 2007. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 CÁMARA. 1. Se señala que todo ciudadano que resulte elegido por un partido o movimiento político con personería jurídica vigente, deberá actuar a nombre de esa colectividad hasta la terminación del periodo constitucional para el que resultó electo. Sin embargo, podrá presentarse a nombre de otro partido o movimiento si antes ha renunciado al partido político del cual era parte. 2. Será causal de pérdida de investidura la doble militancia de miembros de corporaciones públicas de elección popular. 3. Quien participe en las consultas u otro modo de selección interna de candidatos de un partido o movimiento político, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso. En caso de ser inscrito, en contra de lo aquí previsto, la inscripción será inexistente. 4. La candidatura por coalición no configura doble militancia ni para el candidato ni para quienes lo apoyen. 2. PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 261 de 2007 Cámara. Se determina un plazo mínimo de 8 días para la renuncia de un candidato a su colectividad para que se pueda presentar a otras, a través de otra organización partidista. Se incluye un parágrafo</p>

TEMA	LEY ESTADUTARIA Iniciativa del gobierno 27 de marzo de 2007	ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 Iniciativa del Partido Liberal 21 de febrero de 2007	ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 Iniciativa del Partido de la U 30 de marzo de 2007	ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 Iniciativa del gobierno 10 de abril de 2007
TRANSFUGUISMO POLÍTICO	<p>1. 27 DE MARZO DE 2007/ PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY 252/07 CÁMARA DE REPRESENTANTES.</p> <p>Quien habiendo sido elegido a un cargo o corporación pública en representación de un partido o movimiento político, y durante su ejercicio se retire del mismo para afiliarse a otro será sancionado con perdida de la curul o cargo respectivo.</p> <p>2. PONENCIA CONJUNTA. INFORME PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 236/07 S. Y 252/07 C.</p> <p>Se establece que no se incurrirá en transfuguismo político en el caso de renuncia como se señala en el artículo anterior (Art. 8 que se refiere a la doble militancia).</p>			<p>transitorio para que los congresistas en ejercicio puedan presentarse a las elecciones por otro partido o movimiento sin incurrir en doble militancia.</p> <p>3. 10 de abril de 2007. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 CÁMARA.</p> <p>Será causal de pérdida de investidura el transfuguismo político de miembros de corporaciones públicas de elección popular.</p>
REGLAMENTACIÓN DE LAS CONSULTAS INTERNAS DE LAS ORGANIZACIONES PARTIDISTAS	<p>1. 27 DE MARZO DE 2007/ PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY 252/07 CÁMARA DE REPRESENTANTES.</p> <p>Se establece que las consultas internas pueden ser abiertas o cerradas; abiertas, para que puedan participar en ellas todos los inscritos en el censo electoral, o cerradas, caso en el cual sólo podrán participar los que se encuentren inscritos en el censo del respectivo partido.</p> <p>Sólo podrán realizarse consultas cerradas cuando el censo del partido en la respectiva circunscripción represente al menos 25% de la votación que el partido obtuvo en la última elección.</p>			

TEMA	<p>LEY ESTATUTARIA Iniciativa del gobierno 27 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 Iniciativa del Partido Liberal 21 de febrero de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 Iniciativa del Partido de la U 30 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 Iniciativa del gobierno 10 de abril de 2007</p>
<p>REGLAMEN- TACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN DE LOS (AS) CANDIDATOS (AS) QUE SE PRESENTEN A PARTIR DE UNA COALICIÓN</p>	<p>1. 27 DE MARZO DE 2007/ PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY 252/07 CÁMARA DE REPRESENTANTES.</p> <p>Previo cumplimiento de sus estatutos, dos o más partidos podrán presentar candidato de coalición en las elecciones uninominales. Deberán acordar y presentar ante el Consejo Nacional Electoral el procedimiento interpartidista que aplicarán para escoger el candidato y su reemplazo en caso de falta temporal o absoluta del elegido.</p>			
<p>CAUSALES DE RECLAMACIÓN ELECTORAL</p>	<p>2. 27 DE MARZO DE 2007/ PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY 252/07 CÁMARA DE REPRESENTANTES.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Suplantación del elector. 2. Suplantación de los jurados de votación o desempeño como tales de personas no designadas en legal forma para tal función. 3. Toda incongruencia injustificada entre los distintos documentos electorales que, en criterio de la Comisión Escrutadora respectiva, altere o afecte de manera grave los resultados electorales. 			

TEMA	LEY ESTATUTARIA Iniciativa del gobierno 27 de marzo de 2007	ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 Iniciativa del Partido Liberal 21 de febrero de 2007	ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 Iniciativa del Partido de la U 30 de marzo de 2007	ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 Iniciativa del gobierno 10 de abril de 2007
AUMENTO DEL UMBRAL ELECTORAL			<p>1. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 SENADO.</p> <p>Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos cuando éstos obtengan una votación no inferior a cinco por ciento (5%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado.</p> <p>2. PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PL 25 DE 2007 S.</p> <p>Ningún partido o movimiento político podrá actuar sin personería jurídica.</p>	<p>1. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 CÁMARA.¹</p> <p>El umbral electoral se establece en cinco por ciento (5%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado.</p> <p>PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PL 261 DE 2007 C.</p> <p>Se <u>reduce</u> el umbral electoral a 3%.</p>
VOTO OBLIGATORIO			<p>3. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 SENADO.</p> <p>Se aduce que el voto es un derecho y un deber ciudadano, de obligatorio cumplimiento y que el Estado velará por que se ejerza.</p>	<p>2. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 CÁMARA.</p> <p>No se dice nada en el texto propuesto por el gobierno nacional.</p> <p>PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 CÁMARA.²</p> <p>Se incluye que el voto será de obligatorio cumplimiento por el ciudadano y que la ley implantará mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.</p> <p>3. PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 261 de 2007 CÁMARA.</p>

¹ El texto subrayado corresponde a las modificaciones al artículo 108 de la Constitución Política de Colombia.

² PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 CÁMARA. Gaceta 128. Ponentes: Germán Varón Cotrimo, William Vélez, Orlando Guerra de la Rosa, Oscar Arboleda, Guillermo Rivera, Nicolás Uribe, Roy Barreras, David Luna, Franklin Legro Segura, Edgar Gómez, Carlos Enrique Avila. Senado: No se han nombrado hasta la fecha. Proyecto.

TEMA	LEY ESTADUTARIA Iniciativa del gobierno 27 de marzo de 2007	ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 Iniciativa del Partido Liberal 21 de febrero de 2007	ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 Iniciativa del Partido de la U 30 de marzo de 2007	ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 Iniciativa del gobierno 10 de abril de 2007
REELECCIÓN GOBERNADORES Y ALCALDES			1. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 SENADO. Se busca instituir la doble vuelta y reelección para gobernadores y alcaldes . Serán elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años y sólo podrán ser reelegidos para el periodo siguiente	Se incluye un tercer párrafo en el cual se dice que el voto será obligatorio transitoriamente y solamente por el término de 12 años a partir del año 2010.
VOTACIONES NOMINALES Y PÚBLICAS			1. 10 de abril de 2007. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 CÁMARA. Se determina que las votaciones de último debate de proyectos de ley y de acto legislativo, serán nominales y públicas. 3. PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 261 de 2007 CÁMARA. Se aclara que, salvo para asuntos de trámite , el voto será nominal y público. La Ley reglamentará la materia.	1. 10 de abril de 2007. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 CÁMARA Se estipula que no podrán ser congresistas quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil con quienes hayan perdido la investidura de congresista por comisión de delitos relacionados con la pertenencia, promoción, o financiación de grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico.
RÉGIMEN DE INHABILIDADES				1. 10 de abril de 2007. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 CÁMARA Se estipula que no podrán ser congresistas quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil con quienes hayan perdido la investidura de congresista por comisión de delitos relacionados con la pertenencia, promoción, o financiación de grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico.

TEMA	LEY ESTADUTARIA Iniciativa del gobierno 27 de marzo de 2007	ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 Iniciativa del Partido Liberal 21 de febrero de 2007	ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 Iniciativa del Partido de la U 30 de marzo de 2007	ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 Iniciativa del gobierno 10 de abril de 2007
AMPLIACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	<p>1. Podrá asumir en cualquier momento, de oficio o a petición de parte, los escrutinios o las actuaciones adelantadas por las comisiones escrutadoras territoriales, para revisar todas las actuaciones y efectuar las correcciones que resulten necesarias.</p> <p>2. Las entidades del Estado, cuya función sea atender quejas y denuncias sobre conductas que atenten contra el proceso electoral darán prioridad al trámite de todas aquellas que estén relacionadas con la perturbación del proceso electoral por grupos delincuenciales o armados al margen de la ley.</p> <p>3. Corresponde a los delegados del Consejo Nacional Electoral, hacer el escrutinio de los votos depositados para los gobernadores y para el Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, declarar su elección y expedir las credenciales respectivas.</p> <p>4. El Consejo Nacional Electoral, en decisión unánime adoptada por sus miembros, podrá ordenar el traslado, fusión o suspensión de puestos de votación.</p> <p>5. Informe ponencia para primer debate al proyecto de ley 236/07 Senado de la República, 252/07 Cámara de Representantes. Acumulado con el proyecto de ley No. 234 DE 2007 Cámara.</p> <p>Se determina que en el caso de que existan indicios graves de que se ha podido alterar o se ha alterado el desarrollo normal del proceso electoral, el Consejo Nacional Electoral o sus Delegados deberán denunciar ante las autoridades administrativas, penales y disciplinarias competentes, a los jurados en los que pueda identificar que ha existido una conducta que pudiera indicar una intención de alteración de resultados electorales.</p>		<p>1. 30 de marzo de 2007. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 SENADO.</p> <p>1. El Consejo Nacional Electoral será el máximo órgano electoral, gozará de autonomía administrativa y pre-supuestal. Se compondrá de nueve (9) miembros, elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un periodo institucional de cuatro (4) años.</p> <p>2. El Sistema Nacional Electoral tendrá Tribunales Regionales Electorales.</p> <p>3. Atribuciones especiales:</p> <p>a. Resolver, en forma definitiva e inatacable las impugnaciones sobre escrutinios generales en las elecciones de miembros de corporaciones Públicas, alcaldes, gobernadores y Presidente de la República;</p> <p>b. Conocer, en segunda y última instancia, las decisiones de los Tribunales Electorales Regionales;</p> <p>c. Elaborar el proyecto de presupuesto del Consejo Nacional Electoral, el cual incluirá a los Tribunales Regionales Electorales, remitirlo al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.</p> <p>1. PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 SENADO.</p> <p>Se incluye la siguiente atribución especial:</p> <p>9. Colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos.</p>	<p>2. PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 261 de 2007 CÁMARA.</p> <p>Se elimina el artículo del Acto Legislativo.</p>

TEMA	<p>LEY STATUTARIA Iniciativa del gobierno 27 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 Iniciativa del Partido Liberal 21 de febrero de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 Iniciativa del Partido de la U 30 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 Iniciativa del gobierno 10 de abril de 2007</p>
<p>ARTÍCULOS INTRODUCIDOS DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO</p>	<p>1. <u>23 de abril de 2007/ Pliego de modificaciones. Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 252/07 Cámara de Representantes. Acumulado con el proyecto de ley No. 234 DE 2007 Cámara.</u></p> <p>Se incluye un artículo que se refiere a la financiación de campañas, pero en la siguiente ponencia no es incluido.</p> <p>4. <u>18 de mayo de 2007/ Ponencia conjunta. Informe ponencia para primer debate al proyecto de ley 236/07 Senado de la República, 252/07 Cámara de Representantes. Acumulado con el proyecto de ley No. 234 DE 2007 Cámara.</u></p> <p>Artículos incluidos:</p> <p>1. <u>Identificación:</u> Los ciudadanos se identificarán, para ejercer el derecho de sufragio, con la cédula de ciudadanía, con la contraseña para obtener la cédula o en la forma que determine la ley. Los colombianos residentes en el exterior podrán identificarse también con el <u>pasaporte</u>. Los extranjeros, por su parte, se identificarán con el documento que les haya expedido la autoridad competente del Estado colombiano.</p> <p>Las autoridades electorales no podrán exigir, en ningún caso y bajo ningún pretexto, documentos distintos a los previstos en este código para el ejercicio del derecho al voto.</p> <p>2. La implementación del voto electrónico previsto en la Ley 892 de 2004 se iniciará el próximo 28 de octubre en las siguientes ciudades capitales del país: Armenia, Pereira, Ibagué, Manizales, Montería, Pasto, Santa Marta, Sincelajo, Valledupar y Riohacha.</p> <p>Artículo 19. En caso de sentencia judicial en firme, que condene a miembro de corporación pública por la comisión de un delito relacionado con el auspicio de grupos armados ilegales, concierzo para delinquir, tráfico de estupefacientes, delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, o delitos contra mecanismos de participación democrática, el juez o tribunal lo</p>			

TEMA	<p>LEY STATUTARIA Iniciativa del gobierno 27 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 Iniciativa del Partido Liberal 21 de febrero de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 Iniciativa del Partido de la U 30 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 Iniciativa del gobierno 10 de abril de 2007</p>
	<p>comunicará inmediatamente al Consejo Nacional Electoral para que éste proceda a realizar nuevos escrutinios a fin de declarar la nulidad y excluir del cómputo general y del respectivo partido, los votos obtenidos por el candidato sancionado, en caso de haber sido elegido en una lista de voto preferente. Si la elección del sancionado fue en lista cerrada se restarán del cómputo general y del respectivo partido el número de votos equivalentes a la cifra repartidora.</p> <p>Artículo 20. Una vez condenado un miembro de corporación pública de elección popular, por los hechos mencionados en el artículo anterior, no podrá llamarse al candidato no elegido en la misma lista para que supla su ausencia.</p> <p>Mientras se adelantan las investigaciones correspondientes y se encuentre el elegido privado de la libertad mediante providencia ejecutoriada, lo reemplazará en sus funciones el miembro no elegido que siga en la misma lista, quien cesará en su cargo una vez se profiera condena definitiva en contra del investigado.</p> <p>Artículo 21. Acceso equitativo a espacios en los medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético. En el periodo comprendido entre los sesenta (60) días anteriores a las elecciones regionales y ocho (8) días antes a la misma, el Estado hará uso del Espectro electromagnético destinado a los concesionarios y operadores privados de radio y televisión del ámbito nacional y regional, en un espacio diario de dos (2) minutos en televisión en horario “triple A” y cuatro (4) minutos diarios en radio en el horario de mayor audiencia, para que los partidos políticos divulguen las tesis y programas de Gobierno de sus candidatos. El Consejo Nacional Electoral determinará por sorteo la distribución de estos espacios entre los distintos partidos, durante los días hábiles de la semana, teniendo en cuenta para tal efecto la votación obtenida por cada partido en las anteriores elecciones. Estos programas se emitirán hasta ocho días antes de la fecha de votación. Los costos de producción de estos programas, serán asumidos respectivamente por cada uno de los partidos políticos.</p> <p>Artículo 22. Veeduría Internacional. El</p>			

TEMA	LEY ESTADUTARIA Iniciativa del gobierno 27 de marzo de 2007	ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 Iniciativa del Partido Liberal 21 de febrero de 2007	ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 Iniciativa del Partido de la U 30 de marzo de 2007	ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 Iniciativa del gobierno 10 de abril de 2007
	<p>Gobierno Nacional por iniciativa propia o a petición del Consejo Nacional Electoral o de uno de los partidos políticos, solicitará la presencia de una veeduría internacional que acompañe el proceso de elección en dichos puestos de votación, por lo menos sesenta (60) días antes de la fecha de los comicios.</p> <p>Los puestos de votación que tendrán presencia de la veeduría internacional, serán los que asignen los partidos políticos en lista que envíen al Consejo Nacional Electoral. El Gobierno deberá garantizar las condiciones para que dicha veeduría se establezca en cada zona del territorio nacional donde sea solicitada.</p> <p>Artículo 23. En desarrollo de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 1º del Acto Legislativo número 2 de 2004, que modificó parcialmente el artículo 127 de la Constitución Política, los empleados a quienes no les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, podrán participar en dichas actividades y controversias de la siguiente manera:</p> <p>Si desean hacerlo como candidatos, tanto en las consultas internas de sus partidos y movimientos como en las elecciones uninominales o para corporaciones públicas deberán solicitar licencia no remunerada por el término que dure la campaña. En caso de salir elegidos, la licencia se extenderá por la totalidad del periodo del cargo para el cual fueron elegidos.</p> <p>Será causal de nulidad de la elección la utilización de cualquier medio que pueda significar coacción o simple inducción a los subalternos o compañeros de trabajo o a sus familiares, o la utilización de instalaciones o bienes oficiales de cualquier naturaleza destinados a la prestación de servicios por parte del Estado.</p> <p>5. 5 de junio de 2007. Texto aprobado por las comisiones primeras de Senado y Cámara en sesiones conjuntas. Proyecto de ley No. 236 de 2007 Senado N° 252 de 2007 Cámara. Acumulado con el proyecto de ley No. 234 DE 2007 Cámara.</p> <p>*** El artículo 17 que se refiere a la identificación de los votantes, mediante proposición No. 68 presentada por el Senador</p>			

<p>TEMA</p>	<p>LEY ESTADUTARIA Iniciativa del gobierno 27 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 Iniciativa del Partido Liberal 21 de febrero de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 Iniciativa del Partido de la U 30 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 Iniciativa del gobierno 10 de abril de 2007</p>
	<p>Oscar Dario Pérez, se trató de eliminar la expresión: “con la contraseña para obtener la cédula”, por prestarse para fraudes electorales. *** El artículo 24 fue introducido a partir de una proposición suscrita por el Senador Germán Vargas Lleras. *** El artículo 25 se incluyó mediante proposición No. 58 iniciativa de los Senadores Parmenio Cuellar y Gustavo Petro.</p> <p>Se incluyeron los siguientes artículos:</p> <p>ARTÍCULO 24°. El Consejo Nacional Electoral gozará de autonomía administrativa y presupuestal. Para el cumplimiento de las atribuciones especiales de que trata el artículo 265 de la Constitución Política, expedirá actos administrativos de carácter general. Igualmente, podrá adelantar investigaciones administrativas tendientes a verificar el estricto cumplimiento de la normatividad electoral y sancionar su violación, cuando a ello hubiere lugar, de acuerdo con la gravedad de la falta, con multas que deberán ser actualizadas anualmente de acuerdo con el I.P.C., certificado por el DANE, salvo que la conducta tenga prevista otra sanción. Las investigaciones administrativas que adelante el Consejo Nacional Electoral, en ejercicio de la presente función, deberá sujetarse estrictamente al debido proceso, de acuerdo con el procedimiento que señale para el efecto.</p> <p>ARTÍCULO 25°. En desarrollo del artículo 112 de la Constitución Política, modificado por el 5° del Acto Legislativo No. 1 de 2003, que garantiza a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al gobierno el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores, tales medios de comunicación estarán obligados a suministrar a los voceros autorizados de tales partidos y movimientos, espacios para replicar o referirse a las intervenciones realizadas en</p>			

TEMA	<p>LEY ESTADUTARIA Iniciativa del gobierno 27 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 233 DE 2007 Iniciativa del Partido Liberal 21 de febrero de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 25 DE 2007 Iniciativa del Partido de la U 30 de marzo de 2007</p>	<p>ACTO LEGISLATIVO 261 DE 2007 Iniciativa del gobierno 10 de abril de 2007</p>
	<p>ellos por el Presidente de la Republica equivalentes, en su conjunto, a cincuenta (50%) por ciento del tiempo utilizado por éste. Para ello, tendrán derecho a que tales espacios se realicen, sin costo alguno, por tarde dentro de los quince (15) días siguientes a las allocuciones oficiales, en días y horarios que tengan igual simtonia a los utilizados por el gobierno.</p> <p>6. 13 de junio de 2007. Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 236 de 2007 Senado No. 252 de 2007 Cámara acumlado con el Proyecto de Ley No. 234 de 2007 Cámara.</p> <p>*** Se elimina el parágrafo del artículo 17 para evitar que se pudiera votar presentando la "(...) contraseña o documento de constancia de trámite" de la cédula expedido por la Registraduría nacional del Estado Civil." Senador Oscar Darío Pérez.</p> <p>*** En el artículo 20 se agrega un parágrafo transitorio.</p> <p>Textos propuestos:</p> <p>ARTÍCULO 17. Los ciudadanos se identificarán, para ejercer el derecho de sufragio, con la cédula de ciudadanía o en la forma que determine la ley. Los colombianos residentes en el exterior podrán identificarse también con el pasaporte. Los extranjeros, por su parte, se identificarán con el documento que les haya expedido la autoridad competente del Estado Colombiano.</p> <p>Las autoridades electorales no podrán exigir, en ningún caso y bajo ningún pretexto, documentos distintos a los previstos en este código para el ejercicio del derecho al voto. En el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, corresponde a las autoridades electorales y de Inmigración velar porque los respectivos censos electorales cumplan las disposiciones legales especiales sobre residencia.</p>			

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
Régimen de responsabilidad de los partidos	<p>Artículo 108: la ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos, así como la responsabilidad que a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos les puede corresponder por inscribir candidatos impedidos o inhabilitados.</p> <p>La renuncia de un Congresista o miembro de corporación pública a su curul con ocasión de la investigación que se adelanta en su contra por los delitos descritos anteriormente, no exime al Partido de la sanción establecida en este artículo.</p> <p>Sanciones: Parágrafo Artículo 108A: Los partidos, movimientos políticos, organizaciones sociales y grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos elegidos en cargos o corporaciones públicas de elección popular y sean sujetos de medida de aseguramiento en Colombia o en el exterior, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico, se les suspenderá pro-</p>	<p>Causales de responsabilidad de los partidos por actividades directas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incumplir deberes de diligencia o permitir la financiación del partido y las campañas con dineros ilícitos. 2. Fomentar la formación de asociaciones ilegales o ser parte de ellas y permitirles realizar propaganda en favor del partido. 3. Colocar la administración pública en la que el partido tenga representación al servicio de asociaciones ilícitas. 4. Realizar actividades institucionales orientadas a vulnerar los principios y valores democráticos o pretender sustituir el modelo básico de la Constitución por métodos contrario a la Carta Política. 5. No adoptar mecanismos internos de organización democrática de las actividades de los partidos. 6. Permitir que una asociación ilícita influya en la población para que apoyen a los candidatos de los partidos. 7. Violar topes de financiamiento. 8. Tener más de 50% de sus miembros condenados 	<p>Artículo 107: Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación. Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, pérdida de la curul de acuerdo con el artículo 134 de la Constitución Política, hasta la cancelación de la personería jurídica.</p> <p>La cancelación también procederá en aquellos casos en los que se demuestre que los directivos no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere la personería jurídica.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2 La ley reglamentará el régimen de aplicación de las sanciones señaladas en el presente artículo, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo. De no hacerlo, el Gobierno Nacional mediante</p>	<p>Artículo 125: (modificación a este artículo que en realidad consiste en una adición al Artículo 122) “Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, a través de sus Presidentes o Directores, podrán postular públicamente, candidatos que cumplan con los requisitos de idoneidad, para la provisión de vacancias en cargos de responsabilidad política. Dicha facultad será indelegable.”</p> <p>Modificaciones al 237: Tendrá dos incisos nuevos: “6. Conocer de los casos sobre cancelación de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, cuando por la actuación de sus representantes legales o directivos, se hubiere violado el régimen de responsabilidad señalado en esta Constitución o la ley. 7. Conocer exclusivamente de las acciones electorales relacionadas con la nulidad de las decisiones que sobre escrutinios, hayan sido expedidas por el Consejo Nacional Electoral, cuando éstas se refieran a errores</p>	<p>Artículo 108: Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.</p> <p>No se podrán realizar coaliciones con grupos significativos de ciudadanos para inscribir o apoyar candidatos a corporaciones públicas o cargos uninominales.</p> <p>Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.</p> <p>La inscripción deberá acompañarse de prueba idónea que documentalmente demuestre que el candidato no se encuentra incurso en causal de inhabilidad alguna para ser inscrito, elegido, o para ejercer el cargo. Toda inscripción que viole este principio será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.</p> <p>Artículo 107: Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funciona-</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
	<p>visionalmente el derecho a reemplazar la curul hasta cuando se revoque la medida de aseguramiento.</p> <p>Artículo 134: Las faltas absolutas o temporales de los miembros de las Corporaciones Públicas serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción de las listas, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral, o por el que sigue en votos si se trata de lista con voto preferente.</p>	<p>por pertenecer a grupos ilícitos.</p> <p>Causales de responsabilidad por actividades de miembros de los partidos:</p> <p>1. Cuando el partido no despliegue deberes de diligencia tendientes a evitar la realización de una de estas conductas o no adelante medidas para evitarlas.</p> <p>2. Cuando el partido no inicie los procedimientos internos, tendientes a la investigación y juzgamiento de las conductas de sus miembros.</p> <p>El Consejo de Estado debe ser el tribunal encargado de decidir judicialmente el régimen de responsabilidad, respetando el debido proceso y la doble instancia (so-bre esto no hubo consenso, hay quienes creen que el tribunal encargado debe ser la Corte Constitucional).</p> <p>Diferenciar los casos en los cuales existe responsabilidad directa del partido por sus propios actos, de aquellos eventos en los que ésta se origina por la conducta de sus candidatos.</p> <p>SANCIONES: a los</p>	<p>Decreto reglamentará la materia.</p> <p>Artículo 125: Los partidos y movimientos políticos, a través de sus Presidentes o Directores, podrán postular públicamente, candidatos que cumplan con los requisitos de idoneidad, para la provisión de vacancias en cargos de libre nombramiento y remoción. Dicha facultad será indelegable.</p> <p>Artículo: 237 Son atribuciones del Consejo de Estado:</p> <p>6. Conocer de los casos sobre cancelación de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, cuando por la actuación de sus representantes legales o directivos, se hubiere violado el régimen de responsabilidad señalado en esta Constitución o la ley.</p> <p>7. Conocer exclusivamente de las acciones electorales relacionadas con la nulidad de las decisiones que sobre escrutinios, hayan sido expedidas por el Consejo Nacional Electoral, cuando éstas se refieran a errores de derecho por indebida o errónea</p>	<p>de derecho por indebida o errónea interpretación o aplicación de las normas electorales. La jurisdicción de lo contencioso-administrativo decidirá estas acciones dentro del término máximo de seis (6) meses con observancia del principio de la doble instancia. El incumplimiento del término mencionado, constituirá causal de mala conducta.”</p>	<p>miento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o corporaciones públicas de elección popular, quienes hayan sido condenados mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico.</p> <p>–Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, pérdida de la curul de acuerdo con el artículo 183 de la Constitución Política, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al candidato, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar tema, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.</p> <p>Los directivos de los partidos a quienes se de-</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
	<p>partidos que tengan nexos con asociaciones ilícitas o se financien con dineros de procedencia indebida, pueden llegar hasta la disolución del partido o la suspensión de sus actividades.</p> <p>Suspensión de actividades. Devolución de dineros de financiación estatal. Prohibición de postulación para siguientes comicios. Multas. Amonestaciones. Pérdida de la cu-rul (excepcionalmente) Disolución del Partido.</p> <p>Propone régimen de prohibiciones y deberes: prohibición de dar aval a candidatos cuando pertenecen a núcleo cercano de persona elegida a cargo público y condenada por vínculos con asociaciones ilícitas y que existan serios elementos de juicio que podría aprovechar esa organización para fines electorales.</p> <p>Que los avales los entregue el representante legal del partido de la respectiva circunscripción, previa aprobación de la mayoría de los miembros de un comité ético de mínimo 9 afiliados.</p>	<p>interpretación o aplicación de las normas electorales. La jurisdicción contencioso administrativa decidirá estas acciones dentro del término máximo de seis (6) meses con observancia del principio de la doble instancia. El incumplimiento del término mencionado, constituirá causal de mala conducta.</p> <p>8. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley.</p>			<p>muestra que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere personería jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.</p> <p>También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.</p> <p>Artículo 125: Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, a través de sus Presidentes o Directores, podrán postular públicamente, candidatos que cumplan con los requisitos de idoneidad, para la provisión de vacancias en cargos de responsabilidad política. Dicha facultad será indelegable.</p> <p>En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar el nombramiento para un empleo de carrera, de libre nombramiento, su ascenso o remoción.</p> <p>PARÁGRAFO: Los periodos establecidos en la constitución política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
					<p>para ocupar tales cargos en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del periodo para el cual éste fue elegido.”</p> <p>Artículo 237, dos nuevos numerales, son atribuciones del Consejo de Estado: “6. Conocer de los casos sobre cancelación de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, cuando por la actuación de sus representantes legales o directivos, se hubiere violado el régimen de responsabilidad señalado en esta Constitución o la ley.</p> <p>7. Conocer exclusivamente de las acciones electorales relacionadas con la nulidad de las decisiones que sobre escrutinios, hayan sido expedidas por el Consejo Nacional Electoral, cuando éstas se refieran a errores de derecho por indebida o errónea interpretación o aplicación de las normas electorales.</p> <p>La jurisdicción de lo contencioso-administrativo decidirá estas acciones dentro del término máximo de seis (6) meses con observancia del principio de la doble instancia. El incumplimiento del término mencionado, constituirá causal de mala conducta.”</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENTIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
<p>SUPLENCIAS (efecto similar a la silla vacía)</p>	<p>Artículo 108: la ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos, así como la responsabilidad que a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos les puede corresponder por inscribir candidatos impedidos o inhabilitados.</p> <p>La renuncia de un Congresista o miembro de corporación pública a su curul con ocasión de la investigación que se adelante en su contra por los delitos descritos anteriormente, no exime al Partido de la sanción establecida en este artículo.</p> <p>Sanciones: Parágrafo Artículo 108A: Los partidos, movimientos políticos, organizaciones sociales y grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos elegidos en cargos o corporaciones públicas de elección popular y sean sujeto de medida de aseguramiento en Colombia o en el exterior, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico, se les suspenderá provisionalmente el derecho</p>	<p>Los miembros de corporaciones públicas no tendrán suplentes.</p> <p>- Sólo reemplazo por muerte, incapacidad absoluta para ejercer el cargo o renuncia justificada. Cuando haya renuncia voluntaria no justificada no habrá suplencia. No hay justificación por inicio de una investigación judicial.</p> <p>- Será causal de pérdida de investidura una incapacidad no justificada o cualquier acuerdo que produzca la renuncia del titular para abrirle camino a quien siga en la lista.</p> <p>- Si por faltas absolutas que no den lugar a reemplazo los miembros de una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, se convocará a elecciones.</p> <p>- La vigencia de estas medidas se aplicará a partir de la vigencia del acto legislativo para situaciones que se susciten con posterioridad al mismo.</p>	<p>Artículo 134: Los miembros de las corporaciones públicas no tendrán suplentes. Sólo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo, renuncia justificada, motivada y aceptada por la respectiva corporación o en el inciso 11° del artículo 107 de la Constitución Política. En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.</p> <p>No habrá faltas temporales. La renuncia voluntaria, pero no justificada, no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista, pero tampoco será causal de pérdida de investidura. No será justificada la renuncia cuando se haya iniciado investigación judicial. El fuero de congresista será irrenunciable, cuando éste sea sujeto de investigaciones penales que se estén adelantando en contra de éstos. En ningún caso existirá reemplazo para los miembros de las corpora-</p>	<p>Excluir la irrenunciabilidad del fuero congresista del artículo 134: “No habrá faltas temporales. La renuncia voluntaria, y no justificada, no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista, tampoco será causal de pérdida de investidura. No será justificada la renuncia cuando se haya iniciado investigación judicial por delitos cometidos en Colombia o en el exterior relacionada con pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad.</p> <p>-Eliminar el inciso tercero del artículo 134: La presentación de incapacidades absolutas de naturaleza ficticia u obtenidas por medios ilícitos, la utilización indebida de la posibilidad de retirarse para presentarse por otro partido establecida en el artículo 134 de la Constitución Nacional, así como cualquier acuerdo que se haga para producir como efecto la renuncia del titular a su curul, con el ánimo de permitir el ingreso de quien haya de reemplazarle, constituirá causal</p>	<p>Artículo 134: “Los miembros de las corporaciones públicas no tendrán suplentes. Sólo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo, siempre y cuando ésta no estuviera originada por sentencia condenatoria y debidamente ejecutoriada, por delitos relacionados con grupos armados ilegales, narcotráfico y delitos de lesa humanidad, renuncia justificada, motivada y aceptada por la respectiva corporación o cuando el miembro de una corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el artículo 107 de la Constitución Política. En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.</p> <p>No habrá faltas temporales. La renuncia voluntaria y no justificada, no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista, tampoco será causal de pérdida de investidura. No será justificada</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
	<p>a reemplazar la curul hasta cuando se revoque la medida de aseguramiento.</p> <p>Artículo 134: Las faltas absolutas o temporales de los miembros de las Corporaciones Públicas serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción de las listas, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral, si se trata de lista cerrada, o por el que sigue en votos si se trata de lista con voto preferente.</p>	<p>ciones públicas condenadas por delitos comunes dolosos.</p> <p>La presentación de incapacidades absolutas de naturaleza ficticia u obtenidas por medios ilícitos, la utilización indebida de la posibilidad de retirarse para presentarse por otro partido establecida en el artículo 134 de la Constitución Nacional, así como cualquier acuerdo que se haga para producir como efecto la renuncia del titular a su curul, con el ánimo de permitir el ingreso de quien haya de reemplazarle, constituirá causal de pérdida de investidura, sin perjuicio de la sanción penal correspondiente para las partes involucradas.</p> <p>Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados electorales por una misma circunscripción electoral que reducidos a la mitad o menos, el gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del periodo.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. El régimen de</p>	<p>ciones públicas condenadas por delitos comunes dolosos.</p> <p>La presentación de incapacidades absolutas de naturaleza ficticia u obtenidas por medios ilícitos, la utilización indebida de la posibilidad de retirarse para presentarse por otro partido establecida en el artículo 134 de la Constitución Nacional, así como cualquier acuerdo que se haga para producir como efecto la renuncia del titular a su curul, con el ánimo de permitir el ingreso de quien haya de reemplazarle, constituirá causal de pérdida de investidura, sin perjuicio de la sanción penal correspondiente para las partes involucradas.</p> <p>Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados electorales por una misma circunscripción electoral que reducidos a la mitad o menos, el gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del periodo.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. El régimen de</p>	<p>de pérdida de investidura, sin perjuicio de la sanción penal correspondiente para las partes involucradas.</p> <p>-Se elimina: En ningún caso existirá reemplazo para los miembros de las corporaciones públicas condenados por delitos comunes dolosos.</p> <p>- Parágrafo transitorio: se sustituye la expresión “del 20 de julio de 2009”, por “la vigencia del presente acto legislativo”.</p> <p>Incluir lo siguiente en el Artículo 107: “Los miembros de las corporaciones públicas no tendrán suplentes. Sólo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo, renuncia justificada, motivada y aceptada por la respectiva corporación o cuando el miembro de una corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el artículo 107 de la Constitución Política. En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.”</p>	<p>cada la renuncia cuando se haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior relacionada con pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad.</p> <p>Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del periodo.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO: El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo.”</p> <p>Artículo 261: “Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral.”</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislación 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
			<p>reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se inicien a partir del 20 de julio de 2009.</p>	<p>Artículo 261: "Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral."</p>	<p>Artículo 183, dos nuevos incisos: 6. Por la presentación de incapacidades absolutas ficticias u obtenidas por medios ilícitos. 7. Por la utilización indebida de la posibilidad de retirarse para presentarse por otro partido establecida en el artículo 134 de la Constitución Nacional, así como por cualquier acuerdo que se haga para producir como efecto la renuncia del titular a su curul, con el ánimo de permitir el ingreso de quien haya de reemplazarle."</p>
<p>Instrumentos de prevención para evitar influencia de asociaciones ilícitas en los partidos</p>	<p>Artículo 108A: Los partidos, movimientos políticos, organizaciones sociales y grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular y hayan sido o sean condenados mediante sentencia ejecutoriada, en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico, serán sancionados con:</p> <p>a) Pérdida de la curul o del cargo del elegido. La curul quedará vacante hasta el final del pe-</p>	<p>Otorgar funciones preventivas al Consejo Nacional Electoral:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para ordenar revocatoria de la inscripción de candidatos. - Ejercer poderes de reglamentación, inspección y vigilancia sobre los partidos, su objeto y su actividad. <p>Extensión del régimen de inhabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adicionar la inhabilidad para ser candidato el haber sido condenado en cualquier tiempo mediante sentencia ejecutoriada por vínculos con asociaciones ilícitas la intemporalidad, absoluta y general. No 	<p>Artículo 108: La inscripción deberá acompañarse de prueba idónea que documentalmente demuestre que el candidato no se encuentra incurso en causal de inhabilidad alguna para ser inscrito, elegido, o para ejercer el cargo. Toda inscripción que viole este principio podrá ser revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.</p> <p>Artículo 122: Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados</p>		<p>Artículo 122: Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o que hayan sido condenados por delitos que afecten el libre ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor pú-</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENTIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
	<p>riodo. Si se trata de cargos uninominales, los partidos y movimientos políticos no podrán postular candidatos para la elección para proveer la falta absoluta, ni para el período siguiente. Tampoco podrán enviar terna para designar reemplazo, en el evento en que a ello hubiere lugar. Caso en el cual, el nominador solicitará terna al partido o movimiento que haya obtenido la segunda votación. Cuando el condenado fuere candidato único, el nominador designará en su reemplazo a un ciudadano que no pertenezca al partido sancionado.</p> <p>b) La exclusión de los votos obtenidos por el servidor público condenado, del total de votos contabilizado a favor de la lista por la cual se haya inscrito. Si luego de ésta exclusión el resultado obtenido no supera el umbral establecido para la correspondiente elección, el partido o movimiento político perderá la personería jurídica.</p> <p>c) La cancelación de la personería jurídica cuando pierda más de cincuenta por ciento (50%) de sus miembros en el Senado de la República o la</p>	<p>podrán ser elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente o por interpuesta persona contratos con el Estado.</p>	<p>como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o que hayan sido condenados por delitos que afecten el libre ejercicio del sufragio.</p>		<p>blico, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislación 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENTIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
	<p>Cámara de Representantes durante el correspondiente periodo Constitucional. Si lo anterior tiene lugar en corporaciones del nivel departamental o municipal, el partido o movimiento perderá la posibilidad de presentar candidatos en las elecciones siguientes de la respectiva circunscripción.</p> <p>d) Devolución de dineros. Los dineros que hubiese recibido por concepto de reposición de votos de un candidato condenado por los delitos aquí mencionados, deberán ser reintegrados al patrimonio de la Nación.</p> <p>Parágrafo 2: Para la conformación del quórum y de las mayorías, no se tendrán en cuenta los escaños que se hubieran perdido provisional o absolutamente como consecuencia de lo estipulado en el presente artículo.</p>				

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislación 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENTIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
Financiación de campañas y partidos políticos	<p>Artículo 109: El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de sus campañas y de las consultas, de conformidad con la Ley, en cuantía no inferior a lo actualmente establecida.</p> <p>Las campañas que adelanten los partidos, movimientos con personería jurídica y movimientos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas parcialmente con recursos Estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados. La Ley desarrollará la materia.</p> <p>Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que para el efecto determine la ley.</p>	<p>-Financiación a través de los partidos, eliminando en lo posible que ella se dirija a los candidatos. No debe tener como base exclusiva la fuerza electoral sino introducir correctivos como el de igualdad de contendientes.</p> <p>-Financiación mixta. Recursos públicos de más de 50%.</p> <p>-Sistema de anticipos de acuerdo con votación de periodo anterior, número de firmas para nuevos partidos o pólizas de seriedad.</p> <p>-Destinar 10% del Fondo de Partidos para financiar la selección interna de candidatos y directivos de los partidos.</p> <p>-Prohibir avisos pagados en televisión, sólo espacios institucionales gratuitos y equitativos.</p> <p>-Permitir la financiación de las personas jurídicas, grupos y conglomerados cuyo tope será el mismo que para las personas naturales.</p> <p>-Ampliación de la base de donantes con topes de</p>	<p>Artículo 109: El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.</p> <p>Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica, serán financiadas parcialmente con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.</p> <p>Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con personería jurídica vigente, previamente a la elección, de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.</p> <p>Artículo 109A: Los partidos y movimientos políticos, así como los grupos significativos de ciudadanos, podrán acudir a la financiación privada. Esta financiación tendrá los límites que señale la ley. En todo caso, les queda prohibido a los partidos</p>	<p>-Eliminar el inciso quinto del artículo 109: que alude a la rendición de cuentas, la implementación del sistema de cuenta única y la realización de auditorías internas y externas.</p> <p>-Se propone dejar el inciso actualmente vigente: "Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos".</p> <p>-Eliminar el Artículo 109A, para recoger algunas de sus disposiciones.</p> <p>-Incluir el inciso actualmente vigente: "También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley."</p> <p>-Incluir al artículo 109 el siguiente inciso correspondiente al artículo 109 A: "Es prohibido a los partidos y movimientos políticos y a los grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación de personas naturales o jurídicas, extranjeras. Ningún tipo de</p>	<p>Artículo 109: El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.</p> <p>Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica, serán financiadas parcialmente con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.</p> <p>La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.</p> <p>También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.</p> <p>Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con personería jurídica vigente, previamente a la elección, de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
	<p>Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tendrán espacios gratuitos en los medios de comunicación social nacional o regional, según el caso, que hagan uso del espectro electromagnético, en los casos y en las condiciones que determine la ley.</p>	<p>terminados y evitar la concentración de donaciones. El Estado podría aportar una suma igual o una fracción de los dineros aportados por pequeños donantes al partido.</p> <p>-Designación de un gerente de campaña y subgerentes departamentales con responsabilidad solidaria con los candidatos, auditores y tesoreros.</p> <p>-Prohibir el aporte a campañas de personas cuyos ingresos en el año anterior a la elección hayan provenído en más de 20% de contratos o subsidios estatales, o cuando administren recursos públicos o parafiscales, o cuando tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales, negocios de comunicaciones o juegos de suerte o azar.</p> <p>-Prohibir donaciones de personas extranjeras.</p> <p>-Reposición cuando se obtenga al menos 4% de los votos válidos depositados.</p> <p>-Implementación de un sistema de cuenta única de</p>	<p>y movimientos políticos y a los grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación de personas naturales o jurídicas, extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.</p> <p>Artículo 109: Los partidos y movimientos deberán presentar cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos y gastos, de conformidad con un plan único de cuentas, según la reglamentación que el Consejo Nacional Electoral expida para el efecto, la cual además contendrá los elementos de un sistema de auditoría interna y externa. Las normas sobre financiación política y electoral garantizarán la aplicación de los principios de transparencia, publicidad, objetividad, moralidad y equidad. La ley sancionará la violación de los mismos.</p> <p>Artículo 265: El CNE en materia de financiación política y electoral tendrá las siguientes competencias: 1. Distribuir los aportes</p>	<p>financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.”</p> <p>-Agregar al artículo 109 el “PARAGRAFO TRANSITORIO del 109 A: El Congreso de la República expedirá la ley que regule lo dispuesto por el presente acto legislativo en materia de financiación política y electoral, para lo cual dispondrá de seis (6) meses desde su promulgación. Vencido este término, de no expedirse dicha ley, el Gobierno Nacional reglamentará transitoriamente la materia.”</p>	<p>Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.</p> <p>Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.</p> <p>Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.</p> <p>Es prohibido a los partidos y movimientos políticos y a los grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación de personas naturales o jurídicas</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENTIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
	<p>las campañas con el fin de favorecer la transparencia y el control de los recursos. Al igual, que un sistema de auditoría interna y externa.</p>	<p>que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Velar por el cumplimiento de las normas sobre financiación política y electoral. 3. Regular el procedimiento para imponer sanciones por infracciones a las normas sobre financiación política y electoral. 4. Imponer sanciones administrativas pecuniarias por la infracción de dichas normas. 5. Investigar y sancionar hasta con la cancelación de la personería jurídica de aquellos partidos, y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que hayan violado las normas sobre financiación política o electoral. 6. Reglamentar el procedimiento para la presentación por parte de los Partidos, Movimientos Políticos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos, del Plan Único de Cuentas y las sanciones por su inobservancia. 	<p>extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antide-mocráticos o atentatorios del orden público.</p> <p>PARÁGRAFO: La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.</p> <p>La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el periodo 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.</p> <p>Las consultas populares internas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo.</p> <p>PARÁGRAFO TRAN-</p>		

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
					<p>SITORIO: El Congreso de la República expedirá la ley que regule lo dispuesto por el presente acto legislativo en materia de financiación política y electoral, para lo cual dispondrá de seis (6) meses desde su promulgación. Vencido este término, de no expedirse dicha ley, el Gobierno Nacional reglamentará transitoriamente la materia.</p> <p>Artículo 265: En materia de financiación política y electoral tendrá las siguientes competencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley. 2. Velar por el cumplimiento de las normas sobre financiación política y electoral. 3. Regular el procedimiento para imponer sanciones por infracciones a las normas sobre financiación política y electoral. 4. Imponer sanciones administrativas pecuniarias por la infracción de dichas normas. 5. Investigar y sancionar hasta con la cancelación de la personería jurídica de

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENTIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
Listas cerradas y voto preferente	<p>Suspender voto preferente por 2 elecciones (8 años) y volver a las listas cerradas y bloqueadas (con democratización para elección de candidatos)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obligación de escogencia de candidatos a través de mecanismos de democracia interna. 				<p>aquellos partidos, y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que hayan violado las normas sobre financiación política o electoral.</p> <p>6. Reglamentar el procedimiento para la representación por parte de los Partidos, Movimientos Políticos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos, del Plan Único de Cuentas y las sanciones por su inobservancia.</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislación 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL. 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENTIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
Democracia interna de los partidos	<p>Artículo 108: Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos, propios o de alianza de partidos políticos, podrán celebrar consultas abiertas al censo electoral o cerradas al censo de sus afiliados, en la fecha única que señale el Consejo Nacional Electoral, la cual podrá coincidir o no con las elecciones a corporaciones públicas.</p> <p>Quienes participen en ella sólo podrán inscribirse como candidatos, dentro del mismo proceso electoral por el partido, movimiento o alianza de partidos que las realizó.</p>	<p>-Elección participativa y democrática de los candidatos.</p> <p>-Límite de tiempo de permanencia de directores.</p> <p>-Diferencia entre quienes manejan los recursos de los partidos y entre quienes organizan las bancadas, organizan las consultas y tienen la vocería con el gobierno.</p> <p>-Evitar que los directores del partido puedan designar a quienes participan de la decisión de reelegirlos, promoverlos o confirmarlos en sus cargos.</p>	<p>Artículo 107: Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos y en la ley.</p> <p>En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.</p> <p>Los directivos de los partidos y movimientos políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.</p>		<p>Artículo 107: Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos y en la ley.</p> <p>En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.</p> <p>Los directivos de los partidos y movimientos políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislación 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENTIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
Régimen de bancadas	<p>Artículo 108A: Los miembros de las Corporaciones Públicas actuarán en ellas como bancada. La votación se hará en forma nominal y pública excepto en los casos que determine la Ley.</p> <p>Los Estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno, en el cual señalarán los asuntos de objeción de conciencia respecto de los cuales no se aplicará el régimen de bancadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número mínimo de congresistas para conformar bancadas por miembros de un mismo partido o grupo con afinidades políticas, ideológicas y programáticas. - Prohibir que en un mismo partido haya más de una bancada. - Modificar el reglamento del Congreso, especialmente en el punto de voceros, participación, discusión de proyectos, fijación del orden del día y debates de control político. - Voto público y nominal como regla general. 			<p>Artículo 108:</p> <p>Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por éstas.</p> <p>Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del periodo para el cual fue elegido.</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislación 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
Doble militancia	<p>Artículo 107: Ningún ciudadano podrá pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.</p> <p>Quienes ejerzan cargos de elección popular en Corporaciones Públicas o aspiren a ellos, no podrán apoyar candidatos distintos a los definidos por el partido o movimiento al cual se encuentren afiliados.</p> <p>En caso de ser elegidos deberán pertenecer a la organización que los inscribió mientras ostenten la investidura. El incumplimiento de estas reglas se conocerá como doble militancia y será sancionada con la pérdida de la curul o cargo respectivo, decretada por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a solicitud del respectivo partido o movimiento. La ley determinará el procedimiento de doble instancia que corresponda.</p> <p>Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos cuatro (4) meses antes del primer día de inscripciones.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 1: Durante los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorizase, por una sola vez, a los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin</p>	<p>-Ampliar el Art. 107: Prohibición de pertenecer a más de un partido, también para militantes.</p> <p>- Prohibición de apoyo de miembros electos por un partido a candidatos de otro partido que no hayan sido avalados por su partido.</p> <p>- Renunciar a la curul 4 meses antes de la inscripción si quiere presentarse por otro partido.</p>	<p>Artículo 107: En caso de ser elegidos deberán pertenecer a la organización que los inscribió mientras ostenten la investidura. El incumplimiento de estas reglas se conocerá como doble militancia y será sancionada con la pérdida de la curul o cargo respectivo, decretada por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a solicitud del respectivo partido o movimiento. La ley determinará el procedimiento de doble instancia que corresponda.</p> <p>Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos cuatro (4) meses antes del primer día de inscripciones.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 1: Durante los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorizase, por una sola vez, a los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin</p>	<p>Modificaciones al Artículo 107: "En caso de ser elegidos deberán pertenecer a la organización que los inscribió mientras ostenten la investidura. El incumplimiento de estas reglas se conocerá como doble militancia y será sancionada con la pérdida de la curul o cargo respectivo, decretada por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a solicitud de cualquier ciudadano o del respectivo partido o movimiento. La ley determinará el procedimiento que corresponda."</p>	<p>Artículo 107: En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.</p> <p>Quienes ejerzan cargos de elección popular en corporaciones públicas o aspiren a ellos, no podrán apoyar candidatos distintos a los definidos por el partido o movimiento al cual se encuentren afiliados.</p> <p>En caso de ser elegidos deberán pertenecer a la organización que los inscribió mientras ostenten la investidura. El incumplimiento de estas reglas se conocerá como doble militancia y será sancionada con la pérdida de la curul o cargo respectivo, decretada por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a solicitud de cualquier ciudadano o del respectivo partido o movimiento. La ley determinará el procedimiento que corresponda.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 1. Durante los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorizase, por una sola vez, a los miembros de los cuerpos colegiados de</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
	<p>ello deberá renunciar al partido y a la curul o cargo, hasta tres (3) meses antes de la fecha de inscripción para las siguientes elecciones. Las renunciaciones tendrán efectos inmediatos.</p> <p>Artículo 108: Igualmente determinarán las sanciones por su inobservancia y por la violación de la prohibición de la doble militancia. Mientras se surte el procedimiento ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo por doble militancia, fijará las sanciones a que haya lugar en los términos que defina la ley. Las sanciones se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho al voto hasta por el resto del periodo para el cual fue elegido.</p>		<p>renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2: La ley reglamentará el régimen de aplicación de las sanciones señaladas en el presente artículo, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo. De no hacerlo, el Gobierno Nacional mediante Decreto reglamentará la materia</p>		<p>elección popular para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.</p> <p>Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos cuatro (4) meses antes del primer día de inscripción.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2: La ley reglamentará el régimen de aplicación de las sanciones señaladas en el presente artículo, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo. De no hacerlo, el Gobierno Nacional mediante Decreto reglamentará la materia.</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
Umbral	<p>Artículo 108: El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos y movimientos políticos que la soliciten.</p> <p>Éstos podrán obtenerla o conservarla con votación no inferior a cinco por ciento (5%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado de la República, según corresponda. La perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas corporaciones públicas. Se exceptúa el régimen especial que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.</p>	<p>-Personería Jurídica: Reducción de 2 a 1.5%.</p> <p>- Obtención de curules: Mantener 2% en Senado y 50 o 30% del cociente electoral para la Cámara de Representantes.</p> <p>- Endurecer reglamentación para "Grupos Significativos de Ciudadanos".</p> <p>- Unificar régimen de Movimientos y Partidos Políticos.</p>	<p>Artículo 263: Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.</p> <p>Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior a tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o a cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley.</p> <p>Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.</p> <p>La Ley reglamentará los demás efectos de esta materia.</p>	<p>Modificación al Artículo 108: Se propone elevar también, en el mismo porcentaje (3%), el umbral contemplado en el artículo 108 constitucional para que los partidos y movimientos obtengan o conserven personería jurídica.</p> <p>De acuerdo con lo exigido por el artículo 263 constitucional para el acceso a curules en el Senado de la República.</p> <p>Modificación al Artículo 263: Se elimina el párrafo transitorio: El porcentaje mínimo de votos para las elecciones de senado, establecido en el inciso segundo del presente artículo se aplicará a partir del 2011.</p>	<p>Artículo 108: El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Éstos podrán obtenerla con votación no inferior a tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen especial que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.</p> <p>Artículo 263: "Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.</p> <p>Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
			<p>Parágrafo transitorio: El porcentaje mínimo de votos para las elecciones de senador, establecido en el inciso segundo del presente artículo se aplicará a partir del 2011.</p>		<p>nes públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley.</p> <p>Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.</p> <p>La Ley reglamentará los demás efectos de esta materia.</p> <p>Las listas a las corporaciones en las que se eligen hasta tres (3) miembros podrán estar integradas hasta por cuatro (4) candidatos. En las circunscripciones en las que se elige un miembro la curul se adjudicará a la lista mayoritaria. En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cociente electoral entre las listas que superen en votos 30% de dicho cociente”.</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
Género y participación política	<p>-Establecer medidas afirmativas de género durante dos elecciones generales a corporaciones públicas, de cada tres candidatos, uno sea mujer.</p> <p>Adoptar acción afirmativa de género: durante dos elecciones a corporaciones públicas, dos de cada tres candidatos debe ser mujer.</p>	<p>Artículo 107: En ninguna lista a cargos de elección popular podrá existir preponderancia de más de 70% ni menos de 30% de ninguno de los dos géneros.</p>	<p>Artículo 107: se propone eliminar el último inciso del artículo originalmente propuesto: “En ninguna lista a cargos de elección popular podrá existir preponderancia de más de 70% ni menos de 30% de ninguno de los dos géneros.” Y se incluye como principio en el inciso tercero, así: “Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos y en la ley.” Modificaciones al Artículo 108: (minorías) La excepción constitucional establecida para la obtención de personería jurídica sólo aplicará para aquellos partidos que la obtengan</p>	<p>Artículo 108: Los partidos y movimientos Políticos que habiendo obtenido su personería jurídica como producto de la circunscripción especial de minorías étnicas, sólo podrán expedir avales a ciudadanos naturales a esa etnia o minoría y así reconocidos por la autoridad competente y la ley y sólo para la circunscripción especial a que corresponda su representación.</p>	

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
				<p>por circunscripción de minorías étnicas, y no cualquier tipo de minoría. De tal modo que el final del primer inciso de este artículo quedará así:</p> <p>“Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso”</p> <p>Se propone la inclusión de un inciso final:</p> <p>“Los partidos y movimientos Políticos que habiendo obtenido su personería jurídica como producto de la circunscripción especial de minorías étnicas, sólo podrán expedir avales a ciudadanos que nativos conforme a la ley.</p>	
Régimen electoral		<p>Preservación de la Registraduría, Consejo Nacional Electoral y Consejo de Estado-Sección Quinta, introduciendo ajustes.</p> <p>Registraduría:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de nuevo Censo Electoral: Votantes 2010 e inscritos para 2011. • Implementación del Voto Electrónico • Rechazo de inscripción de candidatos 	<p>Artículo 266: Registraduría La Registraduría Nacional del Estado Civil es un organismo con plena autonomía e independencia administrativa y financiera, de carácter técnico, que dirige, organiza y realiza las elecciones, y que tendrá a su cargo el registro civil y la identificación de las personas.</p> <p>La Registraduría Nacional del Estado Civil será</p>	<p>Modificación al Artículo 266:</p> <p>Respecto de la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, se aclara en el inciso tercero, que ésta será llevada a cabo por el Congreso de la República en pleno.</p> <p>En segundo lugar, para despejar dudas sobre su pertinencia, se propone eliminar el artículo transitorio relativo a la configuración</p>	<p>Artículo 266: “La Registraduría Nacional del Estado Civil es un organismo con plena autonomía e independencia administrativa y financiera, de carácter técnico, que dirige, organiza y realiza las elecciones, y que tendrá a su cargo el registro civil y la identificación de las personas.</p> <p>La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL. 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
	<p>con antecedentes penales, disciplinarios y fiscales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Publicación Hoja de Vida de Candidatos. - Servicio Electoral Permanente para la designación de jurados inscritos en la Registraduría. - Creación del Centro de Estudios para la Pedagogía Democrática y Electoral. <p>Consejo Nacional Electoral:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definir nuevo sistema de elección, adoptando el vigente para Registrador (Art 266 CP). - Revocar inscripción de candidatos inhábiles. - Declarar elecciones nacionales - Revisar y revocar estatutos de sus delegados cuando no se haya concedido recurso alguno. - Resolver definitivamente las reclamaciones del Art. 192 del Código Electoral. (Descongestiona Consejo de Edo - Sección Quinta). 	<p>ejercida por el Registrador Nacional, quien será elegido por el Congreso de la República, de tema conformada por aquellos aspirantes que hubieren ocupado los tres primeros lugares, según concurso público de méritos reglamentado por la Ley. La elección tendrá lugar previa audiencia pública.</p> <p>En toda actuación del Registrador Nacional del Estado Civil o sus delegados, deberá primar la imparcialidad y la prevalencia del interés general.</p> <p>Quien haya ejercido funciones en cargos directivos, políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección, no podrá ser elegido Registrador Nacional del Estado Civil.</p> <p>Será deber de éste garantizar la veracidad del Archivo Nacional de Identificación, tomando las medidas necesarias para evitar su desactualización.</p> <p>A fin de garantizar la transparencia y la capacidad técnica en las elecciones, el Registrador Nacional del Estado Civil organizará y reglamentará el Servicio Electoral, por medio del cual se realizará</p>	<p>ración de un nuevo censo electoral.</p>	<p>pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.</p> <p>La Registraduría Nacional del Estado Civil será ejercida por el Registrador Nacional, quien será elegido por el Congreso de la República en pleno, de tema conformada por aquellos aspirantes que hubieren ocupado los tres primeros lugares, según concurso público de méritos reglamentado por la Ley. La elección tendrá lugar previa audiencia pública.</p> <p>En toda actuación del Registrador Nacional del Estado Civil o sus delegados, deberá primar la imparcialidad y la prevalencia del interés general.</p> <p>El periodo del Registrador Nacional del Estado Civil será de (4) años y deberá reunir las mismas calidades que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.</p>	

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
	<p>- Decidir sobre reclamaciones relacionadas con irregularidades en votos, votantes y escrutinios, como requisito de procedibilidad para ejercer acción de nulidad ante jurisdicción contencioso administrativa.</p>	<p>la designación de jurados de mesa. La designación se hará de acuerdo con la lista de inscritos y aceptados, según sorteo realizado por el Registrador Nacional del Estado Civil.</p> <p>Es obligación del Registrador Nacional del Estado Civil, ordenar la depuración, elaboración y actualización del censo electoral para cada elección, en armonía con el Archivo Nacional de Identificación y tomará las medidas necesarias para evitar su vulnerabilidad, manipulación indebida o falseamiento. El Estado contribuirá con los recursos necesarios para el caso.</p> <p>El Registrador Nacional del Estado Civil, sus delegados y demás empleados o contratistas de la entidad a su cargo, deberán abstenerse de inscribir candidaturas que no se acompañen de pruebas documentales que den fe de la inexistencia de inhabilidades para el cargo al que se aspira.</p> <p>Asimismo, será su deber garantizar los principios de transparencia, originalidad, eficacia, autenticidad, preservación, imparcialidad, seguridad, publicidad e integridad sobre los</p>	<p>Quien haya ejercido funciones en cargos directivos, en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección, no podrá ser elegido Registrador Nacional del Estado Civil.</p> <p>Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.</p> <p>Será deber de éste garantizar la veracidad del Archivo Nacional de Identificación, tomando las medidas necesarias para evitar su desactualización.</p> <p>A fin de garantizar la transparencia y la capacidad técnica en las elecciones, el Registrador Nacional del Estado Civil organizará y reglamentará el Servicio Electoral, por medio del cual se realizará la designación de jurados de mesa. La designación se hará de acuerdo con la lista de inscritos y aceptados, según sorteo realizado por el Registrador Nacional del Estado Civil.</p>		

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENTIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
			<p>documentos electorales. La aplicación de medios electrónicos deberá ponderarse junto con los medios físicos necesarios, a fin de cumplir con los principios antes mencionados.</p> <p>PARÁGRAFO TRÁNSITORIO. Habrá un censo electoral nuevo. Dicho censo se hará con base en las personas que hayan sufragado en las elecciones de 2010 y además, con los ciudadanos que se inscriban para las elecciones que se realicen en el año 2011, así como con la incorporación de quienes se hayan cedido en dicho lapso de tiempo.</p> <p>Artículo 265: El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará y vigilará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa.</p> <p>En asuntos electorales, será con carácter exclusivo y prevalente, el cuerpo consultivo del Gobierno.</p>		<p>Es obligación del Registrador Nacional del Estado Civil, ordenar la depuración, elaboración y actualización del censo electoral para cada elección, en armonía con el Archivo Nacional de Identificación y tomará las medidas necesarias para evitar su vulnerabilidad, manipulación indebida o falseamiento. El Estado contribuirá con los recursos necesarios para el caso. El Registrador Nacional del Estado Civil, sus delegados y demás empleados o contratistas de la entidad a su cargo, deberán abstenerse de inscribir candidaturas que no se acompañen de pruebas documentales que den fe de la inexistencia de inhabilidades para el cargo al que se aspira.</p> <p>Asimismo, será su deber garantizar los principios de transparencia, originalidad, eficacia, autenticidad, preservación, imparcialidad, seguridad, publicidad e integridad sobre los documentos electorales. La aplicación de medios electrónicos deberá ponderarse junto con los medios físicos necesarios, a fin de cumplir con los principios antes mencionados.”</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
			<p>Sus decisiones en los escrutinios serán definitivas y no serán revisables por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, salvo que se aleguen errores de derecho por indebida o errónea interpretación o aplicación de las normas electorales.</p> <p>En las etapas del proceso administrativo electoral, el Consejo Nacional Electoral gozará de las siguientes competencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar el escrutinio general y definitivo de toda la votación nacional. Igualmente tendrá la facultad para declarar la elección y expedir las credenciales a que haya lugar. 2. Revisar y revocar los escrutinios de los comisionados o de sus delegados, en aquellos casos en que no se ha concedido o no existiese recurso alguno ante sus delegados o el mismo Consejo Nacional Electoral. 3. Decidir en forma definitiva por razones de hecho, de las reclamaciones que se presenten contra los escrutinios o los actos de declaratoria de elección, de conformidad con las causales establecidas en el Código Electoral. 4. Garantizar el princi- 		<p>Artículo 265: "El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará y vigilará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa.</p> <p>En asuntos electorales, será con carácter exclusivo y prevalente, el cuerpo consultivo del Gobierno.</p> <p>Sus decisiones en los escrutinios serán definitivas y no serán revisables por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, salvo que se aleguen errores de derecho por indebida o errónea interpretación o aplicación de las normas electorales.</p> <p>En las etapas del proceso administrativo electoral, el Consejo Nacional Electoral gozará de las siguientes competencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar el escrutinio general y definitivo de toda la votación nacional. Igualmente tendrá la facultad para declarar la elección y expedir las credenciales a

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
		<p>pio de proporcionalidad electoral.</p> <p>5. Conocer y decidir, conforme a lo establecido en la ley, de las reclamaciones presentadas por cualquier irregularidad en el manejo, preservación, autenticidad, objetividad y eficacia del voto y de los documentos electorales en que reposen los resultados de las elecciones. En estos casos, las etapas del procedimiento administrativo electoral no serán preclusivas.</p> <p>5. Conocer y decidir las quejas presentadas por el incumplimiento del principio de democratización interna y fortalecimiento del régimen de bancadas.</p> <p>Preventivamente, el Consejo Nacional Electoral ejercerá además las siguientes competencias:</p> <p>1. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatas a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando existan evidencias de que aquéllos están incursos en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.</p>	<p>pio de proporcionalidad electoral.</p> <p>5. Conocer y decidir, conforme a lo establecido en la ley, de las reclamaciones presentadas por cualquier irregularidad en el manejo, preservación, autenticidad, objetividad y eficacia del voto y de los documentos electorales en que reposen los resultados de las elecciones. En estos casos, las etapas del procedimiento administrativo electoral no serán preclusivas.</p> <p>5. Conocer y decidir las quejas presentadas por el incumplimiento del principio de democratización interna y fortalecimiento del régimen de bancadas.</p> <p>Preventivamente, el Consejo Nacional Electoral ejercerá además las siguientes competencias:</p> <p>1. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatas a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando existan evidencias de que aquéllos están incursos en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.</p>		<p>que haya lugar.</p> <p>2. Revisar y revocar los escrutinios de las comisiones o de sus delegados, en aquellos casos en que no se ha concedido o no existiese recurso alguno ante sus delegados o el mismo Consejo Nacional Electoral.</p> <p>3. Decidir en forma definitiva por razones de hecho, de las reclamaciones que se presenten contra los escrutinios o los actos de declaratoria de elección, de conformidad con las causales establecidas en el Código Electoral.</p> <p>4. Garantizar el principio de proporcionalidad electoral.</p> <p>5. Conocer y decidir, conforme a lo establecido en la ley, de las reclamaciones presentadas por cualquier irregularidad en el manejo, preservación, autenticidad, objetividad y eficacia del voto y de los documentos electorales en que reposen los resultados de las elecciones. En estos casos, las etapas del procedimiento administrativo electoral no serán preclusivas.</p> <p>6. Conocer y decidir las quejas presentadas por el incumplimiento del principio de democratización in-</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE OPINENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
			<p>2. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando el Consejo de Estado haya decidido la pérdida de personería jurídica de los partidos y movimientos.</p> <p>3. Atender las funciones de regulación, inspección y vigilancia, tanto sobre la personería jurídica de los partidos, como en el ejercicio de su objeto y actividad.</p> <p>4. Controlar las actividades de los representantes legales, directivos, miembros, candidatos y campañas electorales.</p> <p>5. Proponer proyectos de ley en relación con la organización electoral.</p> <p>6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; así como por los derechos de la oposición y de las minorías.</p> <p>7. Reglamentar la participación de los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y de candidatos a cargos de elección popular, en los medios de</p>		<p>tema y fortalecimiento del régimen de bancadas.</p> <p>Preventivamente, el Consejo Nacional Electoral ejercerá además las siguientes competencias:</p> <p>1. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando existan evidencias de que aquéllos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.</p> <p>2. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando el Consejo de Estado haya decidido la pérdida de personería jurídica de los partidos y movimientos.</p> <p>3. Atender las funciones de regulación, inspección y vigilancia, tanto sobre la personería jurídica de los partidos, como en el ejercicio de su objeto y actividad.</p> <p>4. Controlar las actividades de los representantes legales, directivos, miembros, candidatos y campañas electorales.</p> <p>5. Proponer proyectos</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
			<p>comunicación social del Estado.</p> <p>8. Reglamentar la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la escogencia de sus candidatos.</p> <p>9. Conocer, con facultades sancionatorias, de todas las causales de responsabilidad no asignadas expresamente al Consejo de Estado.</p> <p>10. Darse su propio reglamento.</p> <p>11. Las demás que le confiera la ley.</p>		<p>de ley en relación con la organización electoral.</p> <p>6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; así como por los derechos de la oposición y de las minorías.</p> <p>7. Reglamentar la participación de los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y de candidatos a cargos de elección popular, en los medios de comunicación social del Estado.</p> <p>8. Reglamentar la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la escogencia de sus candidatos.</p> <p>9. Conocer, con facultades sancionatorias, de todas las causales de responsabilidad no asignadas expresamente al Consejo de Estado.</p> <p>10. Darse su propio reglamento.</p> <p>11. Las demás que le confiera la ley”.</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
Sistema de pesos y contrapesos	<p>-Prohibición a miembros de corporaciones de intervenir en la postulación y elección del Contralor. (N 10, Art 268 CP).</p> <p>-Extender a todos los magistrados de Altas Cortes, prohibición de ser contratados por el Gobierno Nacional dentro del periodo de funciones ni durante el año siguiente.</p> <p>-Prohibición a servidores públicos para postular o elegir a familiares de quienes intervinieron en su elección (Art 126 CP).</p> <p>-Prohibición a servidores públicos que intervengan en elección de otros, de dar recomendaciones personales y políticas para empleos, contratos o actos administrativos.</p> <p>-Violación del régimen de prohibiciones de lugar a pérdida del cargo o investidura, caducidad de contratos y nulidad o revocatoria de actos administrativos.</p> <p>- Expedir ley que desahorle Estatuto de Oposición (Art 112 CP). Otorgar dos curules en el Senado a los dos candidatos que sigan en votos al elegido como presidente.</p>	<p>Artículo 126: Los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar, postular o elegir a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación.</p> <p>Se prohíbe a quienes tengan la posibilidad de intervenir en la designación, postulación o elección de otros servidores públicos, dar de manera directa o por interpuesta persona, recomendaciones personales, familiares o políticas para la provisión de empleos públicos, celebración de contratos o actos administrativos particulares en los despachos de éstos. La violación a esta disposición sancionará de conformidad con los efectos previstos en la ley.</p> <p>Esta misma prohibición se aplicará a los servidores públicos que tienen la potestad de investigar, juzgar o censurar.</p> <p>Artículo 127: Aquellos servidores pú-</p>	<p>Artículo 126: Los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar, postular o elegir a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación.</p> <p>Se prohíbe a quienes tengan la posibilidad de intervenir en la designación, postulación o elección de otros servidores públicos, dar de manera directa o por interpuesta persona, recomendaciones personales, familiares o políticas para la provisión de empleos públicos, celebración de contratos o actos administrativos particulares en los despachos de éstos. La violación a esta disposición sancionará de conformidad con los efectos previstos en la ley.</p> <p>Esta misma prohibición se aplicará a los servidores públicos que tienen la potestad de investigar, juzgar o censurar.</p> <p>Artículo 127: Aquellos servidores pú-</p>	<p>-Agregar el siguiente inciso al artículo 127: "Esta misma prohibición se aplicará a los servidores públicos que tienen la potestad de investigar, inspeccionar, juzgar o censurar."</p> <p>Modificación al Artículo 245: Eliminar salvo en el servicio exterior: "El Gobierno no podrá conferir empleo a los Magistrados de la Rama Judicial, Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura y Consejo Nacional Electoral, así como al Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Fiscal General de la Nación y Contralor General de la República, durante el respectivo periodo de ejercicio de sus funciones, o dentro del año siguiente a su retiro."salvo en el servicio exterior."</p>	<p>Artículo 126: "Los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar o postular a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación.</p> <p>Se prohíbe a quienes tengan la posibilidad de intervenir en la designación, postulación o elección de otros servidores públicos, dar de manera directa o por interpuesta persona, recomendaciones personales, familiares o políticas para la provisión de empleos públicos, celebración de contratos o actos administrativos particulares en los despachos de éstos. La violación a esta disposición sancionará de conformidad con los efectos previstos en la ley.</p> <p>Esta misma prohibición se aplicará a los servidores públicos que tienen la potestad de investigar, inspeccionar, juzgar o cen-</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislación 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
			<p>blicos que tengan la función de investigar, controlar, sancionar, disciplinar, juzgar o inspeccionar, no podrán intervenir o influir, por sí o por interpuesta persona, en el nombramiento o contratación de personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Tampoco podrán hacer uso de su poder de nominación o contratación en favor directo o indirecto de aquellos que le han postulado, elegido o designado.</p> <p>A los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución.</p> <p>Los empleados no contemplados en esta prohibición sólo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria.</p>		<p>surar.”</p> <p>Artículo 245: “El Gobierno no podrá conferir empleo a los Magistrados de la Rama Judicial, Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura y Consejo Nacional Electoral, así como al Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Fiscal General de la Nación y Contralor General de la República, durante el respectivo periodo de ejercicio de sus funciones, o dentro del año siguiente a su retiro, salvo en el servicio exterior.”</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
Congreso de la República	<p>Reglamentar el Cabildo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Registro de cabildantes ante el Congreso. 2. Los congresistas deben abstenerse de recibir dádivas o financiación pública o para sus partidos, de recibirlos deben hacerlo público al momento de la discusión o aprobación del proyecto de ley. 3. Los congresistas deben garantizar la participación de las personas que resulten perjudicadas por las propuestas de los cabildantes. 4. Incluir sanciones para cabildantes y congresistas que violen la ley, inclusive con la pérdida de investidura. 5. Régimen aplicable a todas las corporaciones públicas. 	<p>Artículo 144: El ejercicio del cabildo ante el Congreso de la República será regulado mediante ley.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO El Congreso de la República expedirá la ley que regule el cabildo, para lo cual dispondrá de un (1) año desde su promulgación. Vencido el término, de no expedirse dicha ley, el Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p> <p>Artículo 133: Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.</p> <p>El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.</p>	<p>Artículo 144: Se propone modificar la redacción del nuevo inciso así como la eliminación del artículo transitorio, así: “El ejercicio del cabildo será público y reglamentado mediante ley”.</p>	<p>Artículo 144: “Las sesiones de las Cámaras y de sus comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento. El ejercicio del cabildo será reglamentado mediante ley.”</p> <p>Artículo 133: “Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.”</p>	

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
Voto en blanco	Mayoría simple del voto en blanco para repetir elecciones (Actualmente se requiere mayoría absoluta).	- En la exposición de motivos se propone exigirle al voto en blanco una mayoría simple para repetir las elecciones con nuevos candidatos, en vez de mayoría absoluta. No hay ningún artículo que lo modifique.	Artículo 258: Parágrafo Primero: Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral".	Artículo 258: Parágrafo Primero: Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral".	Artículo 258: Parágrafo Primero: Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral".
Moción de censura	Debe ser decidida por ambas cámaras.	Artículo 135, numeral 9: Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación	Artículo 135, numeral 9: Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre	Artículo 135, numeral 9: Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre	Artículo 135, numeral 9: Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENTIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
			<p>se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de cada cámara. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.</p>		<p>el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en la respectiva Cámara, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá mayoría calificada en cada cámara. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.”</p>

Tema	PROYECTO ARCHIVADO en Comisión Primera del Senado (hasta séptimo debate) en legislatura 2007-2008	PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE AJUSTE INSTITUCIONAL 31 DE JULIO DE 2008	PROPUESTA DEL GOBIERNO RADICADA ANTE LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA 2008	INFORME DE PONENCIA PRESENTADA POR LOS PONENTES EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO APROBADO EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE EL 7 DE OCTUBRE DE 2008
Reelección				<p>Artículo 197: Quien haya ejercido la Presidencia de la República hasta el siete (7) de Agosto del año 2002 podrá ser candidato a un segundo periodo. Quien esté ejerciendo por primera vez podrá ser candidato para el siguiente periodo de manera consecutiva por una sola vez. Quien haya ejercido por dos periodos consecutivos, podrá ser candidato a un tercer mandato, cuando haya transcurrido al menos un periodo constitucional desde la terminación del segundo periodo.”</p> <p>-Periodos coincidentes: Para evitar que candidatos elegidos para periodos fijos, defrauden la voluntad o la representación del elector, se propone un nuevo número al artículo 179 de la Constitución política, así: 8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo si los respectivos periodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.”</p>	<p>Artículo 197: “La Presidencia de la República podrá ser ejercida por dos periodos consecutivos, y un periodo adicional, transcurrido mínimo cuatro años de haber terminado el último periodo constitucional”.</p> <p>8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo si los respectivos periodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.</p>

Anexo 2

Texto de la reforma constitucional aprobada

DIARIO OFICIAL. AÑO CXLIV.
N. 47410. 14, JULIO, 2009. PAG. 1.

**ACTO LEGISLATIVO NUMERO
01 DE 2009
(Julio 14)**

*Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la
Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1 °. *El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:*

Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comu-

nicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.

Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses

para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Parágrafo transitorio 1°. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorízase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.

Parágrafo transitorio 2°. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1° de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.

El Proyecto tendrá mensaje de urgencia y sesiones conjuntas y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de equibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.

Artículo 2°. El artículo 108 de la Constitución Política quedará así:

El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos

políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

También será causal de pérdida de la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran por lo menos durante cada dos (2) años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.

Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los Estatutos Internos de los Partidos y Movimientos Políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la

inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido.

Los Partidos y Movimientos Políticos que habiendo obtenido su Personería Jurídica como producto de la circunscripción especial de minorías étnicas podrán avalar candidatos sin más requisitos que su afiliación a dicho partido, con una antelación no inferior a un año respecto a la fecha de la inscripción.

Parágrafo Transitorio. Para las elecciones al Congreso de la República a celebrarse en 2010, el porcentaje a que se refiere el inciso primero del presente artículo será del dos por ciento (2%), y no se requerirá del requisito de inscripción con un año de antelación del que habla el inciso 8°.

Artículo 3°. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:

El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería

Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Es prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

Parágrafo. La financiación anual de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

La cuantía de la financiación de las campañas de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

Las consultas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1 ° de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.

El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.

Artículo 4°. El inciso final del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.

Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culpable, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

Artículo 5°. El artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

Los miembros de cuerpos colegiados de elec-

ción directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

Artículo 6°. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el Parágrafo Transitorio 1° del artículo 107 de la Constitución Política.

En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul,

para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública.

No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.

Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.

Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.

Parágrafo Transitorio. El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo.

Artículo 7°. El artículo 144 de la Constitución Política quedará así:

“Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones Permanentes serán públicas, con las

limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento.

El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley”.

Artículo 8°. *El artículo 237 de la Constitución Política tendrá un nuevo numeral, así:*

6. “Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley.

Parágrafo. Para ejercer el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral”.

Artículo 9°. *El parágrafo 1° del artículo 258 de la Constitución Política quedará así:*

“**Parágrafo 1°.** Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral”.

Artículo 10. *El artículo 261 de la Constitución Política quedará así:*

“Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral, según se trate de listas cerradas o con voto preferente”.

Artículo 11. *El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:*

Para todos los procesos de elección popular, los Partidos y Movimientos Políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

La ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

Las listas para Corporaciones en las circunscripciones en la que se eligen hasta dos (2) miembros para la correspondiente Corporación, podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria. En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cuociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cuociente.

Parágrafo Transitorio. Para las elecciones al Congreso de la República a celebrarse en 2010, el porcentaje a que se refiere el inciso 2° del presente artículo será del dos por ciento (2%).

Artículo 12. *El artículo 265 de la Constitución Política quedará así:*

El Consejo Nacional Electoral regulará, ins-

peccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.

2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.

3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.

4. Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.

5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.

6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

7. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.

8. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.

9. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.

10. Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de

comunicación social del Estado.

11. Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.

12. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.

13. Darse su propio reglamento.

14. Las demás que le confiera la ley.

Artículo 13. El numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política, quedará así:

8. Nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o cargo público, ni para una Corporación y un cargo si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia un (1) año antes de la elección al cargo al que se aspire elimina la inhabilidad.

Parágrafo transitorio. La inhabilidad establecida en el numeral anterior no aplicará para quienes hayan renunciado al menos seis (6) meses antes del último día de inscripciones para la realización de las elecciones al Congreso de la República en el año 2010.

Artículo 14. La Constitución Política tendrá un artículo nuevo transitorio, así:

Artículo Nuevo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente reforma constitucional, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que contemple un “Régimen Especial en lo económico, lo político, lo social y lo administrativo, para territorios que comprenden las ecorregiones de la Sierra Nevada de Santa Marta, la Ciénaga de Zapatoza, la Serranía del Perijá, los Llanos Orientales, Amazonía,

Región del Catatumbo, Orinoquia, Chocó Biogeográfico, los Montes de María, la Mojana, y los pueblos polifitos del Magdalena y el Pacífico, con el objetivo de reducir los desequilibrios que frente a su desarrollo existen con el resto del país”.

Artículo 15. *Vigencia*. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,
Hernán Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
Germán Varón Cotrino.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
Jesús Alfonso Rodríguez Camargo
Bogotá, D. C., 3 de julio de 2009
S. G.2-1614 de 2009

Doctor
ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Presidente de la República
Bogotá, D. C.

Excelentísimo señor Presidente:

Por instrucciones del señor Presidente de esta Corporación, doctor Germán Varón Cotrino y acompañado de todos sus antecedentes y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numerales 4, 165 y 166 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el **Proyecto de Acto Legislativo número 106 de 2008 Cámara, acumulado con**

los Proyectos números 051 de 2008 Cámara, 101 de 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara, 140 de 2008 Cámara, 012 de 2008 Senado, por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.

El Proyecto de acto legislativo en mención fue debatido y aprobado por el Congreso de la República en las siguientes fechas:

Comisión Primera de Cámara de Representantes: octubre 7 de 2008. (Primera Vuelta).

Comisión Primera de Cámara de Representantes: abril 23 de 2009. (Segunda Vuelta).

Plenaria de la honorable Cámara de Representantes: octubre 29 de 2008. (Primera Vuelta).

Plenaria de la honorable Cámara de Representantes: mayo 6 y 7 de 2009. (Segunda Vuelta).

Comisión Primera Senado de la República: noviembre 27 de 2008. (Primera Vuelta).

Comisión Primera Senado de la República: mayo 28 de 2009. (Segunda Vuelta).

Plenaria del Senado de la República: diciembre 15 de 2008. (Primera Vuelta).

Plenaria del Senado de la República: junio 17 de 2009. (Segunda Vuelta).

Comisión Accidental Cámara de Representantes: diciembre 16 de 2008. (Primera Vuelta).

Comisión Accidental Cámara de Representantes: junio 19 de 2009. (Segunda Vuelta).

Comisión Accidental Senado de la República: diciembre 16 de 2008. (Primera Vuelta).

Comisión Accidental Senado de la República: junio 19 de 2009. (Segunda Vuelta).

Cordialmente,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo,
Secretario General.

Anexo: Expediente legislativo y dos (2) textos de ley. (1.843 folios).

EL NUEVO CÓDIGO ELECTORAL COSTARRICENSE

Luis Antonio Sobrado González
Hugo Picado León

INTRODUCCIÓN

El Código Electoral de 1952 se diseñó bajo la premisa de un equilibrio de fuerzas políticas que se consolidó en un bipartidismo sólido que duró cuarenta años. La administración electoral, por su parte, fue diseñada sobre la base de partidos con estructuras estables y amplias. Hasta 1996, las modificaciones al régimen electoral fueron escasas y puntuales. La reforma de ese año alcanzó a la mitad del articulado del Código Electoral, pero no satisfizo todas las expectativas en términos de fortalecimiento de los partidos políticos, promoción de la participación electoral y control sobre el financiamiento partidario.

Hace más de una década, el TSE inició un minucioso proceso de reflexión respecto a las necesarias reformas que respondieran, entre otros aspectos, al notable incremento del abstencionismo en las elecciones de febrero de 1998. Producto de ello se presentó ante la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma integral del Código Electoral. Durante dos legislaturas la reforma electoral fue inviable. Pero la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos constituida en 2006, tuvo la capacidad de negociación, junto con los demás diputados de la Asamblea Legislativa, para arribar a consensos y darle prioridad al trámite de la nueva legislación electoral.

El objetivo fundamental de este artículo es describir el proceso de reforma electoral costarricense que culminó con la publicación de un nuevo Código Electoral, Ley N° 8765, en el Alcance N°37 al Diario Oficial La Gaceta N° 171 del 2 de setiembre de 2009. En particular, interesa

analizar las tendencias generales del proceso de negociación de esta reforma integral y sus principales temas. Se parte de la premisa de que toda valoración de un proceso de reforma electoral debe tomar en consideración el carácter elitista de la misma y las dificultades propias del proceso de negociación, lo cual incide en sus posibilidades reales de éxito así como en su apego a criterios técnicos (Picado 2008) ¹.

El artículo se divide en tres secciones: en la primera se explican los antecedentes de la reforma electoral que culminó en setiembre de 2009; la segunda se dedica a resumir el proceso de negociación de esa reforma; finalmente, se ofrece una síntesis de los principales temas e innovaciones del nuevo Código Electoral.

I. ANTECEDENTES DE LA REFORMA ELECTORAL

Situación del Código Electoral derogado

Desde 1953 hasta su derogatoria, la Asamblea Legislativa reformó el 70% del articulado del anterior Código Electoral. Inclusive, algunas de esas normas fueron modificadas en varias ocasiones. Tan sólo tres meses después de haber sido promulgado, el Código Electoral fue objeto de su primera reforma, en su artículo 94, referi-

¹ Colomer (2004) plantea que los sistemas electorales –y, en general, las instituciones y reglas políticas formales– son el producto de decisiones estratégicas por parte de actores políticos quienes tienden a promover sus propios intereses. Sartori (1994) decía que el sistema electoral es el instrumento de más fácil manipulación dentro de un sistema político, lo cual justifica el creciente interés científico en el estudio de sus efectos. Para Lijphart (1994:139) hay dos preguntas fundamentales: cuán efectiva puede ser la manipulación del sistema electoral y cuán capaces y dispuestos se encuentran los políticos para manipularlo. Esto supone, según la expresión de Colomer, ver las leyes de Duverger (1951) “cabeza abajo”, pues algunos rasgos del sistema de partidos pueden constituirse en variables explicativas de la selección de determinadas reglas electorales.

do a los fiscales partidarios ante los organismos electorales. En sus primeros cuarenta y tres años de vigencia, el Código Electoral experimentó reformas en veinte artículos, mediante diez leyes diferentes. La mayoría de esas modificaciones se refieren a temas de organismos electorales y administración electoral. Prácticamente no hubo cambios al régimen de partidos políticos.

La situación cambió espectacularmente con la reforma de 1996, donde se modifican 100 de los 196 artículos del Código. Esa reforma abarcó la mayor parte del Código. Después de 1996 la Asamblea Legislativa reformó el Código Electoral en tres ocasiones, modificando 18 artículos. Entre el articulado que no experimentó reforma alguna, la mayoría fueron normas generales reiterativas de normas constitucionales, normas referentes a organismos electorales, a propaganda y fiscalización, a formalidades de la convocatoria, a la votación, el escrutinio y la elección, así como al régimen de nulidades.

Las reformas electorales desde 1953 hasta 2002

El Código Electoral de 1952 se explica en el contexto posterior a una conflagración civil propiciada por un fraude electoral (Lehoucq y Molina 1999). La intención fundamental del legislador, al amparo de una nueva Constitución Política pródiga en normas tendientes a despolitizar la gobernación de elecciones, fue crear unos mecanismos de control que garantizaran de la mejor manera posible la celebración de comicios limpios y despolitizados (Lehoucq 1998). Entre los mayores aciertos del nuevo diseño electoral destaca la creación de un Tribunal Supremo de Elecciones con independencia y atribuciones extraordinarias, en el que se unificaron la administración y la justicia electoral. Las reformas electorales fueron mínimas durante más de cuarenta años; hasta mediados de la década de los noventa

Tabla 1
Artículos reformados del Código Electoral

LEY	FECHA	ARTÍCULOS	TEMAS	NÚMERO	%
1553	20/03/1953	94	Propaganda y fiscalización	1	0,5%
2169	15/10/1957	23	Registro Civil	2	1,0%
		49			
3508	31/05/1965	137	Juntas Electorales	1	0,5%
3556	25/10/1965	130	Convocatoria, votación, escrutinio y elección	1	0,5%
4341	03/06/1969	31	Registro Civil	1	0,5%
4352	11/07/1969	18	Organismos electorales	3	1,5%
		65-68	Juntas Electorales		
4794	16/07/1971	186-190	Contribuciones financiamiento de gastos y partidos políticos	2	1,0%
4859	07/10/1971	1	De los electores	2	1,0%
		174	Generalidades		
6090	07/10/1977	175	Generalidades	1	0,5%
7094	27/05/1988	57-76-69	Juntas Electorales	6	3,1%
		79-83	Propaganda y fiscalización		
		159	Generalidades		
7653	10/12/1996	4	Descripción del sufragio	100	51%
		8	Del cargo de regidor		
		10-12-14-15-17-19	Organismos electorales		
		21-22-24-25-26-27-28-29-33-35-36-37-38	Registro Civil		
		39-40-41-42-43-44-45-46-47-48-50-52-54-55-57 bis-58-59-60-61-62-64-73-74 bis	Juntas Electorales		
		80-81-82-85-85 bis, 85 ter-88-93-95-96	Propaganda y fiscalización		
		100-102-103-104-105-111-112-113-114-117 118-119-121-122-123-124-125-126-127-129-129 bis.	Convocatoria, votación, escrutinio y elección		
		149-150-151-152-153-154-155-156-157-158	Sanciones		
		161-168	Generalidades		
		176-176 bis- 177-179-182-183-184-191-193-194-195-196	Contribuciones financiamiento de gastos y partidos políticos		
7768	24/04/1998	170-171	Generalidades	2	1,0%
7794	30/04/1998	5	Del cargo de Presidente o Vicepresidente	8	4,1%
		27 inciso d) y g)	Registro Civil		
		63- 75	Juntas Electorales		
		97-99-132-134	Convocatoria, votación, escrutinio y elección		
8123	01/08/2001	178-180-181-185-187-188-189-192	Contribuciones financiamiento de gastos y partidos políticos	8	4,1%
Total de artículos reformados				138	70%
Total de artículos no reformados				58	30%
Total de artículos contenidos en el Código Electoral				196	100%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2
Artículos reformados del Código Electoral

ARTÍCULOS	TEMAS	NÚMERO	PORCENTAJE DEL CE
2-3	Descripción del proceso de sufragio.	2	1,02%
6	Del cargo de Presidente y Vicepresidente.	1	0,51%
7	Del cargo de Diputado o Representante	1	0,51%
9	Del cargo de Diputado.	1	0,51%
11-13-16	Organismos Electorales.	3	1,53%
20-30-32-34	Registro Civil.	4	2,04%
51-56-66-67-70-71-72-77-78	Juntas Electorales.	9	4,59%
84-86-87-89-90-91-92	Propaganda y Fiscalización.	7	3,57%
98-101-106-107-108-109-110-115-116-120-128-131-135-136-138-139-140	Convocatoria, votación, escrutinio y elección	18	9,18%
142-143-144-145-146-147-148	Nulidades y Declaratoria de Elección.	7	3,57%
162-163-164-165-166-169-172-173	Generalidades.	8	4,08%
	TOTALES	61	31,12%

Fuente: elaboración propia.

las modificaciones al régimen electoral fueron apenas ocasionales. El sistema de partidos fue estable durante dicho período, caracterizándose por un bipartidismo dominante (Picado León 2007).

Desde la década de 1980 se observan cambios significativos en la sociedad y en el sistema de partidos costarricenses. Colapsó el modelo tradicional de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones, el país

sufrió la crisis de la deuda externa y se aplicaron políticas de ajuste estructural y de reducción del Estado. Paralelamente, los partidos políticos experimentaron un cambio generacional debido al retiro de los líderes históricos de la Guerra Civil de 1948 (Rovira 1999, Obregón 2000, Rojas 2006, Sánchez 2007). En 1992 la Sala Constitucional declaró inconstitucional la normativa que permitía el pago adelantado de deuda política a los partidos, lo cual fue un duro golpe para las organizaciones partidarias ya que les restó capacidad de permanencia y penetración en el territorio nacional. En ese nuevo contexto comenzó a tomar fuerza la idea de dotar al país de una legislación electoral más moderna (Obregón 2000).

En 1996 la Asamblea Legislativa reformó un cincuenta por ciento del Código Electoral, lo cual se justificó en la obsolescencia de buena parte de ese cuerpo normativo, en un afán modernizador de la administración electoral y, paralelamente, en un intento de reducir los costos de las elecciones. Sin embargo, las élites parlamentarias fracasaron en su intento de encontrar una fórmula que les permitiera resolver el crucial problema del financiamiento partidario. En general, en la etapa final de la negociación de la reforma de 1996 los diputados optaron por dar trámite a las propuestas en las que existiera mayor consenso y evitar los asuntos polémicos, aunque en ocasiones estos últimos fueran los de mayor relevancia. Analizado en retrospectiva, el producto de ese proceso fueron reformas en mayor parte cosméticas.

Las elecciones de 1998 mostraron una caída abrupta en los niveles de participación históricos (Raventós 2005, 2006). El abstencionismo electoral, que durante cuatro décadas había rondado el 20%, de repente pasó a más del 30%. Esto generó alarma en diversos sectores de la sociedad. Entre las posibles causas de ese cambio en el comportamiento electoral, algunos analistas señalaron la desafección hacia los partidos políticos y el distanciamiento entre gobernantes y ciudadanía. Ese mismo año se promulgó un nuevo

Código Municipal que incrementó el número de cargos de elección popular y modificó el calendario electoral colocando tres de las elecciones municipales en diciembre del mismo año de las elecciones presidenciales².

En ese contexto, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) inició un largo proceso de análisis y estudio, sobre la base de una metodología que incluyó la participación de un Comité de Notables, el acompañamiento del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL) y la consulta a sectores sociales y políticos, a fin de dotar al país de una nueva legislación electoral capaz de mitigar la tendencia a la alienación política de los ciudadanos. Además hubo un manifiesto interés en mejorar el modelo de financiamiento estatal de los partidos y de regular el financiamiento privado. Con el objetivo de fortalecer la identificación del electorado con sus gobernantes, se sugirió modificar la forma del voto, rompiendo con el modelo de lista bloqueada y cerrada para adoptar el voto preferencial, que confiere al elector la posibilidad de seleccionar a los candidatos de su preferencia entre las listas propuestas por cada partido.

Asimismo, como forma de acercar a la ciudadanía a la política, el TSE propuso la ruptura del monopolio partidista para la inscripción de candidaturas a nivel municipal. Por su parte, se planteó eliminar el subcociente como barrera electoral, a fin de incrementar la representatividad y facilitar el acceso a cargos de partidos con escasa votación. Entre las innovaciones a nivel de administración electoral, se crearía el voto consular, se eliminaría el doble conteo de votos y, en materia de género, se optaría por listas trenzadas. Además, se regularían los procedimientos relativos a la jurisdicción electoral, inclusive el amparo electoral y la acción de nulidad. El Proyecto de Código Electoral del TSE fue pre-

2 Raventós y Ramírez (2006) han realizado un amplio análisis explicativo del notable incremento del abstencionismo en Costa Rica.

Tabla 3
Reformas propuestas
Proyecto de Código Electoral del TSE, enero 2001

Voto preferencial
Eliminación del subcociente
Grupos independientes
Simplificación de requisitos de inscripción y funcionamiento partidario
Rediseño de la contribución estatal
Regulación sobre aportes privados
Conteo definitivo en JRV
Listas trenzadas
Regulación de la jurisdicción electoral

Fuente: elaboración propia.

sentado a consideración de la Asamblea Legislativa a inicios de 2001.

Las elecciones de 2002 estuvieron salpicadas por constantes denuncias relacionadas con el financiamiento de las campañas partidarias. Durante el período constitucional 2002-2006 la Asamblea Legislativa se dedicó a discutir sobre el control del financiamiento público y privado a los partidos políticos, sin embargo, no llegó a realizar reforma alguna a la ley electoral debido a la división entre las distintas fracciones legislativas. La sensación generalizada es que durante ese cuatrienio hubo un estancamiento político, marcado por la ingobernabilidad y la falta de capacidad para la toma de decisiones, tanto por

parte del Poder Ejecutivo como del Legislativo (Rojas 2006).

II. EL PROCESO DE REFORMA INTEGRAL DEL CÓDIGO ELECTORAL

El resultado de las elecciones de 2006 pareció archivar de manera definitiva el viejo esquema de bipartidismo, aunque el voto de los costarricenses continúe tendiendo a la concentración en dos opciones mayoritarias (Picado León 2006 y 2007). En ese nuevo contexto partidario, la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, integrada en 2006, retomó la propuesta del Tribunal Supremo de Elecciones

como texto base de discusión.

Cuando la Comisión inició funciones en 2006, las condiciones políticas y los intereses de los principales partidos se reflejaron en la política de la reforma. Entre 2001 y 2006 sobresalen al menos tres situaciones relevantes que explican esa política de reforma: a) los escándalos de corrupción que involucraron a los expresidentes Calderón Fournier, Rodríguez Echeverría y Figueres Olsen, y la correspondiente aparición de nuevas leyes penales y administrativas tendientes al control de los políticos y de los funcionarios públicos; b) la generalizada percepción de ingobernabilidad sufrida durante el gobierno de Abel Pacheco y el correlativo interés en reactivar al Estado, y; c) la consolidación del Partido Acción Ciudadana como principal bloque opositor en la Asamblea Legislativa y la correspondiente necesidad de tomar en cuenta a nuevos interlocutores en el proceso de reforma.

Es posible que esos factores ayuden a explicar la razón por la cual en la lógica de la Comisión existió cierto interés en fortalecer a los partidos como agentes de representación, de canalización de expectativas y de control sobre los políticos. Por ende, la propuesta dirigida a admitir candidaturas independientes fue rápidamente desechada, pues presuntamente ellas dificultan el control y la transparencia, además de que pueden debilitar a los partidos políticos. Respecto al voto preferencial, su rechazo fue no menos categórico, pues se cuestionó su capacidad para incrementar la participación o mejorar el *accountability*. A ello se añadieron críticas según las cuales debilita la disciplina de partido y la gobernabilidad, complica la aplicación de mecanismos de acción afirmativa para cargos elegibles, debilita la facultad de control de los partidos sobre sus afiliados, encarece las campañas, favorece la influencia de dineros indeseables e incentiva comportamientos de tipo egotrópico que disminuyen la capacidad para generar consensos en democracia.

Hasta mediados de 2007 la Comisión avanzó

a un ritmo notable, sin embargo, la segunda mitad del 2007 casi toda la atención legislativa giró en torno al referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC), llevado a cabo en octubre de ese año. La Comisión, en consecuencia, entró en un período de inactividad, agravado por la renuncia de su anterior presidente, el diputado Fernando Sánchez Campos, ocurrida durante la campaña del TLC. De agosto a diciembre de 2007, la Comisión únicamente sessionó el 15 de noviembre, cuando se designó a la diputada Maureen Ballester Vargas como su nueva presidenta.

La Comisión rechazó algunas de las propuestas del proyecto del TSE, tales como el voto preferencial, las candidaturas independientes a nivel municipal o la eliminación de la barrera del subciento. Ello puso en evidencia una política de reforma basada en paradigmas un tanto diferentes a los planteados por el TSE, y que se podrían explicar por el tiempo transcurrido entre la propuesta del Tribunal y su análisis por parte de la Comisión y los cambios en el contexto político partidista. La Comisión se enfrentó a la necesidad de ajustar la ley electoral a una nueva realidad en al menos tres niveles: a) la novedad de necesidades y expectativas sociales respecto al sistema electoral (inclusión de mecanismos de democracia directa, mayores exigencias en cuanto a transparencia), b) un cambio en el sistema de partidos (agotamiento del bipartidismo histórico, alteraciones en la percepción de la forma en que se estructura la política en su nivel simbólico, debilidad estructural de los partidos) y c) alteraciones en el comportamiento electoral (abstencionismo, aparición de los comités patrióticos en el referéndum de 2007).

En general, la Comisión avanzó a buen ritmo y mostró capacidad de generar consensos. Sin embargo, entre sus limitaciones hay que subrayar su tendencia a evadir cualquier discusión que implicara reforma constitucional, por lo cual se

afincó en aspectos ajenos al sistema electoral en sentido estricto, más bien relativos a la administración electoral y al régimen de partidos políticos. Con relativa facilidad se alcanzaron consensos generales sobre la administración electoral, la organización partidista y los mecanismos institucionales de participación política³.

Durante toda la discusión legislativa fue evidente el interés en fortalecer a los partidos políticos y en modernizar la administración electoral. Los cambios en el sistema de partidos y en su organización interna (Alfaro 2001), el avance tecnológico (García Díez 2004) y las alteraciones en el comportamiento electoral (Raventós 2005) fueron factores subyacentes en la deliberación y en los acuerdos alcanzados durante la primera etapa de discusión. Por su parte, la aspiración de los diversos actores para que el sistema generara nuevos productos, incidió en la revisión de los mecanismos de gestión y control electoral existentes, como parte de la agenda de reforma⁴.

Además, la política de reforma de la Comisión giró en torno a la gobernabilidad y la transparencia. Entre los legisladores apenas se vislumbró un modesto interés en que el sistema electoral fuera más representativo. De hecho, el discurso de la representatividad se redujo prácticamente al tema de género. En cambio, se intro-

dujeron varias normas tendientes a fortalecer la legalidad, la publicidad, la rendición de cuentas y la responsabilidad de los distintos actores electorales; asimismo, se diseñaron mecanismos adecuados para garantizar esa aspiración al control, la transparencia y la democratización interna de los partidos.

En síntesis, el proceso de reforma tuvo un carácter evolucionista y no rupturista. Los legisladores valoraron y mantuvieron las fortalezas tradicionales de un régimen electoral exitoso y emblemático en la región, a la vez que procuraron realizar los ajustes necesarios para incrementar su capacidad de responder a las aspiraciones y nuevas demandas sociales. Esto se facilitó por la peculiaridad del régimen electoral costarricense que faculta al Tribunal a colaborar en los proyectos de ley que incidan sobre la materia electoral (artículo 19 inciso c del Código derogado). El Tribunal, consecuentemente, designó a asesores técnicos que colaboraron con la Comisión durante todo el trámite de discusión. Esta disposición legal, que se mantiene y refuerza en el nuevo Código (artículo 12 inciso m), se explica por el reconocimiento legislativo de la especialidad técnica de la materia electoral, así como por el nivel de confianza en la independencia y profesionalidad del TSE.

III. ASPECTOS RELEVANTES DEL NUEVO CÓDIGO ELECTORAL

El trámite legislativo culminado en 2 de setiembre de 2009, con la promulgación del nuevo Código Electoral, tiene por característica fundamental que no se trata de una reforma parcial sino de la promulgación de una nueva ley electoral que sustituye a la anterior. Ello permitió, entre otras cosas, obtener un cuerpo normativo bastante más sistemático y ordenado que el derogado, a partir de siete títulos.

El primer título contiene normas generales que indican las fuentes del ordenamiento jurídico electoral, remiten a los principios generales del

3 En círculos académicos se vienen proponiendo desde hace varios años algunas reformas sustantivas dirigidas a mejorar el funcionamiento del sistema representativo. Por ejemplo, Constantino Urcuyo Fournier abogó ante la propia CEREPP por la reelección parlamentaria, el incremento del número de diputados y una serie de medidas semejantes que permitan la profesionalización de los parlamentarios y garanticen la independencia de los políticos respecto a las élites económicas (Ver el acta de la sesión ordinaria N°.31 de la CEREPP, del jueves 26 de julio de 2007).

4 Los cambios experimentados en el sistema de partidos, en el comportamiento electoral y en los patrones de conducta política, no son exclusivos del caso costarricense. La perspectiva se enriquece con una visión comparada como la que proveen Alcántara 2004 y 2006, Alcántara y Freidenberg 2001, Freidenberg 2006, Lehoucq 2002 y 2004, Lehoucq y Wall 2004. Asimismo, respecto a su relación con la reforma electoral, ver García Díez 2005 y 2006.

Tabla 4
Títulos del nuevo Código Electoral, Ley No. 8765

I	Disposiciones Generales
II	Organismos Electorales
III	Partidos Políticos
IV	Proceso Electoral
V	Jurisdicción Electoral
VI	Ilícitos Electorales
VII	Disposiciones Finales

Fuente: elaboración propia.

derecho para llenar las lagunas de dicho ordenamiento y define los principios de la participación política por género que se operacionalizarán a lo largo de toda la nueva legislación, mediante el principio de paridad y de alternancia en las listas de todas las nóminas para cargos de elección popular y dentro de las estructuras partidarias.

El título segundo, se dedica a los organismos electorales, es decir, al Tribunal Supremo de Elecciones, el nuevo Registro Electoral, el Registro Civil y las Juntas Electorales. La principal innovación de este título es la reestructuración administrativa del TSE, debido a la creación del Registro Electoral como nueva Dirección, que tendrá a su cargo, entre otras funciones, llevar el registro de partidos políticos, llevar el control de las contribuciones que reciban los partidos políticos, y asumir labores propias de la coordinación de programas electorales. Entre otras innovaciones sobresalen la ampliación y actualización de las funciones del TSE con atribuciones referentes a tramitar el amparo electoral, ordenar auditorías sobre el manejo financiero de los partidos políticos, formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y promover las reformas electorales que estime necesarias. Además se autoriza al TSE a cobrar por el acceso electrónico con fines comerciales a la información que conste en sus bases de datos, así como por el suministro de otros servicios no esenciales. Además, se crea el Fondo General de Elecciones, lo cual es de suma relevancia a fin de garantizar la efectiva indepen-

dencia presupuestaria de la gestión electoral. El Código también actualiza el régimen de las juntas cantonales y las juntas receptoras de votos, sin dejar de lado la regulación de actores como los auxiliares electorales o el Cuerpo Nacional de Delegados.

El título tercero del Código se dedica a los partidos políticos. Contiene normas referentes a la inscripción y registro de partidos, organización básica y competencias de los órganos partidarios, mecanismos de fusión y coalición, régimen económico de los partidos y normas básicas sobre propaganda e información políticas. El capítulo sobre financiamiento partidario fue uno de los más polémicos durante la tramitación legislativa. Se mantuvo esencialmente el sistema mixto de financiamiento partidario, mediante contribuciones privadas y financiamiento estatal. Respecto a los fondos provenientes de fuentes privadas, las principales innovaciones consisten en prohibir de manera absoluta las donaciones de personas jurídicas y de extranjeros, eliminar el tope en la contribución de personas físicas nacionales y el establecimiento de un régimen de control de esos fondos. En cuanto a la contribución estatal a los partidos políticos, se modifica el régimen de comprobación de gastos pasando al TSE competencias que anteriormente asumía la Contraloría General de la República, se regula un sistema de financiamiento adelantado a los partidos previa rendición de garantías, y se otorga contribución estatal para las elecciones municipales.

Tabla 5
Temas y contenidos del nuevo Código Electoral

TEMA	CONTENIDO
Disposiciones generales y finales	Fuentes y principios del derecho electoral, reglas presupuestarias y de contratación administrativa, franquicias, reformas a otras leyes, entre otros. Arts. 1-3; 303-310.
Reformas en la estructura del TSE	TSE, Registro Electoral y Registro Civil, arts. 4-29, 303-309.
Etapas del proceso electoral	Proceso electoral, arts. 143-209.
La jornada electoral y sus protagonistas	Juntas electorales, arts.30-44; Cuerpo Nacional de Delegados, arts.45-47; Fiscalización Electoral, arts. 210-217; Observación Electoral, art. 218.
Propaganda electoral	Propaganda e información políticas, arts. 136-142.
Régimen organizativo de los partidos políticos	Partidos políticos, arts. 48-85.
Financiamiento de los partidos	Régimen económico de los partidos políticos, arts. 86-135.
Participación política de la mujer	Principios de participación por género, arts. 2, 53 inc. d); paridad en estructura partidaria y en nóminas de elección, art. 52 inc. o), 61; capacitación paritaria, art. 52, inc. p), 103.
Procedimientos de la justicia electoral	Jurisdicción electoral, arts. 219-270.
Ilícitos electorales	Delitos y faltas electorales, arts. 271-302

Fuente: elaboración propia.

El título cuarto contiene las normas relativas al proceso electoral. Incluye las reglas a seguir en la etapa preparatoria de los comicios, durante las votaciones, y en la fase posterior a ellas. Entre las mayores innovaciones destaca la posibilidad del voto en el extranjero, mediante la instalación de juntas receptoras en los consulados costarricenses, mecanismo que se comenzará a

aplicar en las elecciones de 2014. Además se regulan la validez y nulidad del voto, el escrutinio, el sistema de adjudicación de cargos, la fiscalización electoral y la observación nacional e internacional de las elecciones.

El título quinto constituye la mayor novedad del Código, pues por primera vez se regula de forma sistemática el ejercicio de la Jurisdicción

Electoral. La justicia electoral en Costa Rica ha evolucionado espectacularmente en los últimos diez años a través de la jurisprudencia de la Sala Constitucional y del propio Tribunal Supremo de Elecciones. Sin embargo, no existía regulación legal sistemática sobre esta materia. La inclusión de 51 artículos sobre justicia electoral proporciona a la ciudadanía un conocimiento preciso sobre los mecanismos de tutela de los derechos electorales, mediante los procedimientos como el amparo electoral, la impugnación de acuerdos de partidos en proceso de inscripción, la acción de nulidad, el recurso de apelación electoral, la demanda de nulidad, la cancelación de credenciales y la beligerancia política⁵.

El título sexto se refiere a los ilícitos electorales, tanto delitos como faltas. El Código mejora notablemente el caduco régimen sancionatorio de la anterior ley, que adolecía de un importante porcentaje de obligaciones sin sanción correlativa o con sanciones irrisorias. Entre sus innovaciones resalta que se encarga al TSE de aplicar las multas por faltas electorales, previa realización de un procedimiento administrativo ordinario, por medio de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos, con posibilidad de revisión ante el propio TSE.

El séptimo título contempla las disposiciones finales, con normas sobre ejecución presupuestaria, licitaciones, publicaciones, franquicia postal durante el período de campaña electoral, obligación de las oficinas públicas de suministrar informes a los organismos electorales, elecciones en período de suspensión de garantías, modificaciones a otras leyes y disposiciones transitorias. Cabe destacar que en este capítulo se incluye la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia, adscrito al TSE, con el objetivo de formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos, tendientes

a promover los valores democráticos y la participación cívica, atendiendo a criterios de regionalización. Además, entre las reformas a otras leyes, se consolida la transición a un modelo de elecciones de todos los cargos municipales a mitad del período presidencial y legislativo, es decir, que a partir de 2016, se elegirán todos los cargos municipales el primer domingo del febrero dos años posterior a las elecciones de escala nacional.

IV. CONCLUSIONES

El nuevo Código Electoral es una apuesta por la modernización de la legislación electoral, que se resume en cuatro ejes. El primero, referente al tema del financiamiento de los partidos políticos, se admite el financiamiento estatal de las elecciones municipales y se diseña un mecanismo para el financiamiento permanente de los partidos en términos de organización y capacitación. Además, se cumple un mandato constitucional del derecho de los partidos a que se les adelante parte de la contribución estatal, y se simplifican los trámites para la comprobación del gasto y la percepción efectiva de la contribución estatal. En materia de donaciones privadas, se elimina la posibilidad de que personas jurídicas aporten dinero en la política, de manera que únicamente las personas físicas podrán realizar aportes, sin límite de suma, pero atendiendo a mecanismos que garanticen la transparencia y publicidad de esos aportes. La nueva legislación proporciona al TSE herramientas para auditar las finanzas de los partidos y corroborar la seriedad de los reportes financieros.

El segundo eje fundamental es el avance en derechos humanos, primero con el voto en el exterior, que se aplicará hasta el 2014. Además, la cuota de participación femenina en cargos partidarios y en nóminas de elección popular se eleva a la paridad. Además, el Código incluye expresamente ciertas normas de equiparación de con-

5 Para una explicación detallada de los institutos de la Justicia Electoral en Costa Rica, ver Sobrado (2005).

Tabla 6
Temas y contenidos del nuevo Código Electoral

TEMA	INNOVACIÓN
Funciones y organización del TSE	Ampliación de funciones del TSE, creación del Registro Electoral y del IFED.
Gestión electoral	Elecciones municipales concentradas a medio período, nombramiento de Juntas Electorales por parte del TSE, suplencia doble para miembros de Juntas Electorales, auxiliares electorales.
Partidos políticos	Normas sobre control interno de los partidos, regulación de fusiones y coaliciones.
Propaganda electoral	Obligatoria inscripción ante el TSE de empresas que presten servicios de propaganda electoral.
Encuestas y sondeos	Registro de empresas e instituciones que realizan encuestas y sondeos, obligación de custodia y entrega de documentos.
Participación política de la mujer	Principio de paridad y alternabilidad en estructuras partidarias y candidaturas, capacitación paritaria.
Voto en el extranjero	Voto consular a partir de 2014.
Jurisdicción electoral	Procedimientos de amparo electoral, impugnación de nulidad, recurso de apelación electoral, demanda de política.
Financiamiento político	Cuenta bancaria única para financiamiento privado, prohibición de donaciones de personas jurídicas y de extranjeros, eliminación del tope en contribuciones de personas físicas nacionales, modificación del sistema de comprobación de gastos, financiamiento público adelantado, mecanismos de control y transparencia en el manejo financiero de los partidos, contribución estatal a partidos que participan en elecciones municipales.
Ilícitos electorales	Regulación de delitos y faltas electorales, faltas sancionables por el TSE.

Fuente: elaboración propia.

diciones para determinados grupos de electores, como la plantilla para las personas con discapacidad visual, que el TSE había facilitado desde el 2006.

El tercer eje, es el fortalecimiento de la institucionalidad electoral. El TSE queda habilitado para auditar las finanzas de los partidos políticos y se crea un Registro Electoral, bajo el cual se

creará la oficina de financiamiento de partidos políticos. También se crea el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED), adscrito al TSE y con capacidad para canalizar dineros de la cooperación internacional, con el propósito de retomar la formación política y democrática que los partidos han abandonado.

Finalmente, el nuevo Código refleja una clara intencionalidad de fortalecer a los partidos políticos como actores indispensables de la dinámica democrática y como interlocutores permanentes del diálogo político. Para tales efectos se les dota de una estructura más acorde a la exigencia ciudadana de transparencia, se mejoran los mecanismos garantes de la democracia interna y se les dota de fondos para mejorar su organización y estimular su función de capacitar a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos políticos.

Referencias bibliográficas

- Alcántara Sáez, Manuel 2004. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- Alcántara Sáez, Manuel 2006. *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.
- Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia 2001. *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones USAL. 3 tomos.
- Alfaro Salas, Sergio 2001. "Sistema electoral y cambio organizativo en los partidos: el caso de Costa Rica". *América Latina Hoy*, N°.27 (abril), pp. 67-87. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Colomer, Joseph 2004, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona: Gedisa.
- Duverger, Maurice 2002 (1951), *Los partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica. (18ª reimpresión).
- Freidenberg, Flavia. 2006. "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto". En Fernando Sánchez y José Thompson (eds.) 2006, *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*, Serie Cuadernos de Capel, N°.50. San José: IIDH.
- García Díez, Fátima 2004, "El futuro de la tecnología electoral: soluciones técnicas y problemas políticos", Ponencia presentada en la II Reunión Interamericana de Tecnología Electoral OEA, Panamá, 1 y 2 de marzo de 2004.
- García Díez, Fátima 2005, *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*, Salamanca: Fundación General de la Universidad de Salamanca.
- García Díez, Fátima 2006, *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*, Documentos CIDOB, Serie América Latina N°.14, Barcelona: CIDOB Ediciones.
- Lehoucq, Fabrice 1998, *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*, Heredia, C.R.: EUNA.
- Lehoucq, Fabrice e Iván Molina 1999, *Urnas de lo inesperado: fraude electoral y lucha política en Costa Rica: 1901-1948*, San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Lehoucq, Fabrice 2002, "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization", en: *International Political Science Review*, Vol.23, N°.1, págs. 29-46.
- Lehoucq, Fabrice 2004, "Elections, suffrage rights, and voter turnout rates in Central Ame-

- rica, 1901-2000”, *Problèmes d’Amérique Latine*, N°54, Fall 2004.
- Lehoucq, Fabrice y David Wall 2004, “Explaining voter turnout rates in new democracies: Guatemala”, en: *Electoral Studies*, N°23, págs. 485-500.
- Lijphart, Arend 1994, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press.
- Obregón Quesada, Clotilde 2000, *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Picado León, Hugo 2006, “Entre inercias y negociaciones: análisis de las elecciones presidenciales y legislativas costarricenses de 2006”. *Revista de Derecho Electoral*, N°3, primer semestre 2007. San José: Tribunal Supremo de Elecciones. [Revista electrónica disponible en www.tse.go.cr].
- Picado León, Hugo 2007, “Las elecciones presidenciales costarricenses de 2006: Análisis de resultados y de geografía electoral”, en: Salvador Romero Ballivián (comp.), *Atlas Electoral Latinoamericano*, Bolivia: Corte Nacional Electoral.
- Picado León, Hugo 2008, “La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense”, en *Revista de Derecho Electoral*, N°5, Primer Semestre de 2008, San José, Costa Rica: Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, pp. 51-74.
- Raventós Vorst, Ciska y otros. 2005. *Abstencionismo en Costa Rica: ¿quiénes son y porqué no votan?*. San José: Ediciones de la Universidad de Costa Rica.
- Raventós Vorst, Ciska y Ramírez Moreira, Olman. 2006. “Transición política y electoral en Costa Rica (1998-2006)”. Ponencia presentada al XII Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Santander, 21-23 septiembre 2006.
- Rojas Bolaños, Manuel. 2006. “Costa Rica: Elecciones 2006. ¿Se debilita el bipartidismo?”. Ponencia presentada al Seminario sobre Elecciones en América Latina, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid y Universidad de Salamanca. [De próxima publicación].
- Rovira Más, Jorge. 1999. “¿Se debilita el bipartidismo?”. En AAVV., *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Sánchez, Fernando. 2007. *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Sartori, Giovanni 1994, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Sobrado González, Luis Antonio 2005, *La justicia electoral en Costa Rica*, San José: Investigaciones Jurídicas S.A..

LA REFORMA ELECTORAL EN MÉXICO 2007-2008:

Reporte ejecutivo

Lorenzo Córdova Vianello

I. La reforma electoral y su contexto

La primera característica de la reforma electoral 2007-2008 es que no significa una reforma aislada del contexto de la transición y consolidación de la democracia mexicana. Una de las notas distintivas de todas las reformas a través de las cuales se instrumentaron los cambios que encauzaron el cambio político es que ninguna tuvo un carácter fundacional y, en esa lógica, la última tampoco representa un rompimiento con el pasado. Más bien, como todas las que le antecedieron, respondió a la urgencia por regular una serie de problemas que se habían venido gestando con el paso de los años y que habían provocado la necesidad de una revisión integral del marco normativo electoral para adecuarse a los desafíos y peculiaridades que presentaban los nuevos tiempos políticos.

En ese sentido, la reforma de 2007-2008 introduce una serie de modificaciones con el objeto de actualizar las reglas y procedimientos electorales para mejorar la calidad del sistema democrático, además de resolver varios de los problemas que se presentaron de manera alarmante durante el último proceso electoral: la tensa y competida elección presidencial de 2006.

1. La necesidad de resolver insuficiencias legales

Los alcances de la reciente reforma están determinados, en gran medida, por la falta de adecuaciones legales, durante la última década, al marco normativo que rige la materia. Desde la reforma de 1996, las disposiciones constitucionales electorales no habían sido revisadas y el marco de la legislación secundaria había sufrido modificaciones muy puntuales.¹ Sin

¹ Las únicas reformas que se hicieron a la legislación electoral en el periodo que va desde 1996 hasta 2007 fueron: a) El establecimiento de una cuota de género mínima en las candidaturas que presentan los partidos políticos a cargos de elección popular; b) la incorporación de la amonestación y de la negativa del registro de candidaturas como nuevas posibles sanciones a que podían hacerse acreedores los partidos políticos (ambas modificaciones al *Código Fede-*

embargo, las insuficiencias del marco normativo de 1996 comenzaron a hacerse evidentes sólo unos cuantos meses después de su entrada en vigor. Una serie de nuevos problemas, algunos delicados y que no habían sido previstos por el legislador, suponía una revisión de las leyes que tardó más de una década en ocurrir. Ello provocó que las lagunas legales fueran suplidas tanto por el Instituto Federal Electoral a través de la expedición de reglamentos, lineamientos y acuerdos específicos, como por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sus criterios y tesis de jurisprudencia.

Esa actividad permitió que el marco legal mantuviera su eficacia pero también, conforme pasaba el tiempo, la “tubería electoral” se oxidaba y corría el riesgo de estallar, sobre todo cuando muchos de los nuevos problemas no previstos en la legislación cobraban un carácter disruptivo y los procesos electorales se revelaban cada vez más competidos.

Debe resaltarse que los poderes legislativos locales, contrariamente a sus homólogos federales, fueron sumamente fecundos en su producción normativa electoral; en sus ámbitos de competencia se regularon varios de los problemas que no lo estaban en el plano federal. Ese hecho provocó, además, que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral, al tener conocimiento de impugnaciones en contra de las normas y los actos de las autoridades locales, pudieran pronunciarse judicialmente sobre los alcances y la pertinencia de esas regulaciones.

Vale la pena subrayar un rasgo particular de esta reforma electoral, en el sentido de que, a di-

ferencia de lo que ocurría en el pasado, cuando la pauta de las transformaciones electorales en el país se marcaban por el legislador federal y se seguían, en términos generales, por los poderes legislativos locales, en esta ocasión los cambios operados a la Constitución General y a las leyes federales se nutrieron de las experiencias locales al grado de que muchas de las nuevas reglas (como la fórmula de cálculo del financiamiento público) ya se habían experimentado con éxito en varios estados de la República.

Los problemas derivados de la inactividad legislativa en el periodo que media entre las reformas de 1996 y 2007-2008, pueden clasificarse en tres tipos diferentes.

1.1. Lagunas legales

En este sentido, nos referimos a una serie de fenómenos que, bien por descuido del legislador que no reguló ciertos problemas previsibles, o bien por la imposibilidad de anticipar su surgimiento, provocó que el marco legal se viera rebasado. Dos ejemplos dan cuenta de lo delicado de esa situación:

- a. Uno de los casos más evidentes de las lagunas provocadas por la falta de previsión legislativa era el relacionado con la posibilidad de anular las elecciones presidenciales y las causales para que ello ocurriera. Si bien con la reforma de 1996 se contemplaron varios supuestos de nulidad para las elecciones de diputados y senadores, no pasó lo mismo con la elección de Presidente de la República. Esa omisión –tan previsible que se legislaron, como se menciona, las causas de nulidad para el resto de las elecciones– provocó a la larga, en el contexto de la elección presidencial de 2006, una ríspida discusión en torno a la posibilidad jurídica de que el Tribunal Electoral, órgano competente para calificar las elecciones federales, pudiera anular la elección del

ral de Instituciones y Procedimientos Electorales fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de junio de 2002); c) el incremento de los requisitos para constituir partidos políticos (cambio publicado el 31 de diciembre de 2003), y d) la introducción del derecho de los ciudadanos mexicanos a votar en el extranjero para las elecciones presidenciales y las modalidades de su ejercicio (reforma publicada el 30 de junio de 2005).

titular del Poder Ejecutivo. Finalmente, como lo evidenció el Dictamen mediante el cual la Sala Superior del TEPJF declaró la validez de esa elección el 5 de septiembre de 2006,² las elecciones presidenciales eran susceptibles de anulación en virtud de la llamada “causal abstracta” de nulidad que el mismo Tribunal había construido jurisdiccionalmente al resolver, en primera instancia, sobre la elección de gobernador del estado de Tabasco en el año 2000. Sin embargo, la tensión que provocó la incertidumbre jurídica, dado el vacío legal, constituyó uno de los aspectos más delicados de la de por sí tensa situación política que enfrentó el país en ese año.

- b. Otro ejemplo emblemático de los fenómenos imposibles de prever y que, por ello, provocaron inevitables lagunas legales: el caso de las “precampañas”, es decir aquellas actividades de proselitismo mediante las cuales un ciudadano busca promoverse en pos de conseguir la candidatura de un partido político a un cargo de elección popular en un periodo previo al que la ley establece como el de la campaña propiamente dicha. Este fenómeno se presentó apenas unos meses después de aprobada la reforma de 1996 cuando, a finales del año siguiente, el entonces gobernador del estado de Guanajuato, Vicente Fox, inició sus actividades de promoción en búsqueda de la candidatura de su partido a la Presidencia en el año 2000. Sin embargo, más allá de lo ocurrido en el ámbito de las leyes electorales estatales y de los varios pronunciamientos judiciales que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral emitieron al respecto, en el plano de la legislación federal, no se reconoció la figura de las precampañas sino hasta que se la incorporó con la reforma

de 2007-2008. En términos de equidad en la competencia, sobra abundar en el profundo carácter disruptivo que representa que algunas personas anticipen (a veces incluso años, como llegó a suceder) su promoción electoral; sin embargo, pasó una década para que las normas federales regularan ese fenómeno.

1.2 Normas insuficientes

Este tipo de problemas supone que si bien el legislador había previsto normas para regular ciertos fenómenos, en su aplicación cotidiana éstas demostraron su insuficiencia para cumplir con sus fines. La fiscalización de los recursos partidistas a cargo del IFE es un claro ejemplo de dicha insuficiencia.

La reforma electoral de 1996 implicó una clara apuesta por incrementar el financiamiento público a los partidos políticos como una manera de resolver los graves problemas de equidad en la competencia evidenciados en las elecciones de la primera mitad de la década pasada. Ello supuso no sólo la preeminencia de los recursos que el erario ponía a disposición de los partidos para llevar a cabo sus actividades ordinarias y de proselitismo, sino también el establecimiento de fuentes prohibidas de financiamiento y de límites máximos de aportación permitidos para los recursos privados que los partidos podían allegarse lícitamente.

Con el objetivo de vigilar el cumplimiento de esas nuevas normas, la reforma de 1996 dotó al Instituto Federal Electoral de una serie de importantes atribuciones en materia de fiscalización, entre otras: establecer un órgano permanente encargado de auditar los recursos partidistas, capaz de realizar auditorías y compulsas contables, de expedir lineamientos obligatorios para ordenar el manejo de las finanzas partidistas, de conocer quejas y de iniciar procedimientos de oficio cuando se descubrieran elementos para presumir alguna irregularidad.

² El dictamen puede consultarse en la página web del TEPJF en la siguiente dirección electrónica: <http://www.trife.org.mx/documentacion/publicaciones/Informes/DICTAMEN.pdf>

Sin embargo, en la práctica de una actividad tan compleja y delicada, el IFE pronto enfrentó una serie de problemas de diseño legal que impedían (o que en todo caso complicaban sobremanera) el desempeño adecuado de sus funciones; por ejemplo, la imposibilidad de requerir coactivamente información a particulares que hubieran tenido tratos financieros con los partidos, o la imposibilidad de trascender en primera instancia los secretos bancario, fiduciario y fiscal que protegían diversa información financiera y hacendaria, indispensable para conocer el mapa completo de las transacciones de los partidos y de sus candidatos. Si bien es cierto que incluso los casos de fiscalización más complicados que conoció el IFE (los llamados casos “Pemexgate” y “Amigos de Fox”) se llevaron a buen puerto, ello supuso complicados litigios legales sostenidos por la autoridad electoral ante diversas instancias judiciales para reivindicar sus atribuciones fiscalizadoras.

1.3 Problemas derivados de las normas

Un tercer tipo de problemas legales se vinculaba con los “efectos no deseados” de las normas anteriores, es decir aquellas consecuencias que no fueron previstas por el legislador y que quedaron evidenciadas conforme se aplicaron las leyes.

Tal es el caso de las normas que servían de base para determinar los montos de financiamiento público que recibían los partidos políticos, establecidas con la reforma de 1996 en al menos dos sentidos: en primer lugar, se había establecido una fórmula para calcular la bolsa que anualmente se distribuía entre los partidos políticos con registro para sus actividades ordinarias, que incluía como uno de sus multiplicadores al número de partidos con representación en alguna de las cámaras del Congreso de la Unión. Ello suponía que cada tres años, como resultado de las elecciones legislativas, ese factor podía cambiar—eventualmente—de manera importante; lo prue-

ba el notorio incremento de ese monto en el año 2001, cuando pasó de alrededor de 1,500 millones de pesos (que habían recibido los partidos por ese concepto en el año 2000) a 2,200 millones, en virtud de que, como resultado de las elecciones de 2000, el número de partidos en la Cámara de Diputados pasó de 5 a 8.

En segundo lugar, las normas previas establecían que, para financiar sus gastos de campaña, durante los años electorales los partidos recibieran del erario un monto adicional equivalente al que recibían cada año para sus actividades ordinarias, sin distinguir entre los años en que se renovaba la Presidencia de la República y las dos Cámaras legislativas, y los procesos intermedios en que sólo se elegía a los integrantes de la Cámara de Diputados. Ello provocó graves aberraciones como la ocurrida en 2003 (año de elecciones intermedias) cuando los tres principales partidos políticos recibieron dinero público por concepto de gastos de campaña en montos muy superiores a los que podían gastar legítimamente vista la existencia de topes de gasto de campaña.³

2. La necesidad de enfrentar los problemas evidenciados en la elección de 2006

La reforma electoral es mucho más que una mera reacción a los problemas que se presentaron o evidenciaron en la elección presidencial de 2006, pero resulta indudable que lo ocurrido en ese año representó un conjunto de señales de alerta que mostraban el agotamiento de muchos aspectos del sistema electoral, atendidos final-

3 En ese año el PRI obtuvo por ese rubro más de 714 millones de pesos, el PAN más de 641 millones y el PRD más de 282 millones; pero al ser la suma de los 300 topes de gasto de campaña menor a 255 millones, los tres partidos mencionados recibieron, respectivamente, 459 millones, 386 millones y 28 millones de pesos más de lo que podían gastar. Y, peor aún, la ley no preveía una restitución de los montos excedentes, quedando a disposición de los partidos las cantidades sobrantes para su uso en otras actividades.

mente por la reforma de 2007-2008. Por tanto, considerar la reforma como una mera consecuencia de la última elección presidencial significaría simplificar sus razones y su sentido. Sin embargo, esa elección determinó la urgencia de revisar el marco electoral para resolver muchos de los problemas (algunos de ellos identificados y diagnosticados desde tiempo atrás) que confluyeron peligrosamente en 2006.

Las elecciones de 2006 constituyen así el prolegómeno de la reforma electoral, al evidenciar puntualmente los aspectos que de manera impostergable debían revisarse y adecuarse en el marco normativo a la luz de las nuevas necesidades de la realidad político-electoral del país.

Los problemas que surgieron, debe decirse, cobraron particular relevancia en virtud del complejo escenario que propició tanto la polarización y confrontación política que se había venido produciendo en los 18 meses previos a la elección, como lo cerrado de los resultados electorales (0.53% de diferencia entre los candidatos punteros, es decir apenas algo más de 233,000 votos).

En términos generales, dichos problemas son de dos tipos distintos: o bien se trató de situaciones que se habían presentado anteriormente pero que en esta ocasión mostraron una intensidad inusitada, o bien de problemas nuevos que nunca se habían presentado. En todo caso, fueron fenómenos que complicaron en exceso la tarea de las autoridades encargadas, primero, de organizar y conducir los comicios dentro de los términos legales y, después, de resolver las impugnaciones y calificar la elección.

Realizar una clasificación exhaustiva de las situaciones problemáticas del proceso electoral de 2006 resulta algo ajeno a los fines del presente reporte. Sin embargo, conviene distinguir algunos de los puntos más problemáticos que surgieron a lo largo del último proceso federal y que, por un lado, propiciaron buena parte de las impugnaciones que se interpusieron y que, por otro, constituyeron focos de incertidumbre en un contexto

político enrarecido; esos factores influyeron de manera significativa en los contenidos temáticos de la reforma de 2007-2008. Destacamos a continuación los puntos que impactaron en los cambios constitucionales y legales del último año:

- a. Las campañas electorales de 2006 se caracterizaron por concentrar grandes esfuerzos en la descalificación de los contrarios. En el pasado, las llamadas campañas “negativas” ya habían aparecido, pero siempre se había tratado de episodios esporádicos y aislados en los procesos electorales; en 2006, en cambio, ocuparon buena parte del gasto publicitario de los partidos políticos y constituyeron uno de los ejes principales de sus estrategias.

Además del encono y del clima de polarización causados por su generalización, el fenómeno provocó dos problemas para la autoridad electoral.

En primer lugar, juzgar qué expresiones eran lícitas y cuáles no lo eran —el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la prohibición durante las campañas electorales de diatribas, calumnias, infamias, injurias, difamación y denigración—, misión sumamente compleja y delicada en la cual se debió fijar, caso por caso, la difícil frontera que limitaba la libertad de expresión. No es casual que en gran parte de las decisiones del IFE se recurriera al Tribunal Electoral.

En segundo lugar, el conocimiento de este tipo de violaciones a la ley electoral evidenció las limitaciones procedimentales de los medios de solución de controversias que previstos en la legislación. La vía de las quejas se volvió insuficiente frente a la complejidad del fenómeno publicitario; los lentos tiempos de ese procedimiento administrativo contrastaban con la urgencia que imponía el fenómeno de la publicidad en los medios electrónicos de comunicación; es decir, mientras que el fenó-

meno que se buscaba paliar (las expresiones ilícitas) era fugaz, el procedimiento para sancionar las faltas se mostraba lento y complejo. Ello llevó al Tribunal Electoral a determinar por la vía jurisdiccional la existencia de un procedimiento análogo en el que, respetando las garantías procesales, se resolviera el asunto de manera sumaria. Pero se trataba de un procedimiento derivado de la interpretación del Tribunal y no de la ley.

b. Durante las campañas electorales diversos actores políticos intervinieron en la disputa, lo que propició un enconado debate que a la larga se tradujo en elementos de impugnación del proceso en su conjunto y respecto de los cuales el Tribunal Electoral se pronunció en su dictamen final, en el que calificó la elección. Se evidenciaron, en síntesis, tres actores:

- La Presidencia de la República, que desplegó una intensa campaña publicitaria en la que se exaltaban los logros conseguidos y se alertaba sobre los riesgos de “cambiar el rumbo” político del país.
- La intervención de grupos empresariales que, contratando una amplia campaña de publicidad en medios electrónicos (situación prohibida por la ley), apoyaron al candidato del partido en el gobierno y atacaron claramente al principal candidato de oposición.
- La campaña del así llamado “Dr. Simi”, el empresario farmacéutico Víctor González Torres, que se pronunció abiertamente en contra del candidato de una de las coaliciones contendientes.

La intervención de estos actores no fue sencilla y abrió la puerta a un controvertido debate. Por un lado, en cuanto al intervencionismo de los titulares de los gobiernos, el problema se planteó en términos de hasta dónde

era legítimo que un gobernante se pronunciara exaltando los logros de su administración y hasta dónde ese pronunciamiento gravitaba negativamente en la necesaria equidad en la contienda electoral, o si bien ello debería quedarse en el plano de la responsabilidad política de los titulares del poder público, de manera particular cuando no había límites claros establecidos en la ley.

Por otro lado, en cuanto a los actores privados en los procesos electorales, a pesar de que existía la expresa prohibición legal en el COFIPE de la contratación de publicidad en medios electrónicos por parte de particulares a favor o en contra de cualquier candidato, las sanciones para quien infringiera esa norma no estaban contempladas.

c. Como nunca antes, en 2006 la publicidad en radio y televisión se convirtió en la principal erogación de los partidos políticos en sus campañas. El aumento frente a los procesos electorales previos, que en promedio llegó a casi 70% del total de gastos, abrió la puerta a nuevos desafíos de la autoridad electoral, en particular en lo referente a las tareas de fiscalización de los recursos de los partidos.

Así lo demuestra, por ejemplo, el hecho de que, como consecuencia de la revisión de los ingresos y gastos de los partidos políticos durante el proceso electoral, el IFE haya determinado que más de 281,000 *spots*, de un universo de alrededor de 750,000, no habían sido reportados por los partidos a la autoridad electoral; esta evaluación se realizó a partir de un monitoreo mediante el cual se habían grabado las transmisiones de las principales cadenas de radio y televisión durante de las campañas electorales. Sin embargo, las deficiencias en las capacidades fiscalizadoras del IFE (en primera instancia la imposibilidad de requerir coactivamente a particulares la entrega de información de sus vínculos comerciales con los partidos políticos) propiciaron

- que, más allá de los avisos en ese sentido, la autoridad electoral no pudiera determinar el origen de la compra de los *spots*.
- d. Uno de los principales problemas que se presentaron durante la elección de 2006 fue la falta de reglas claras y precisas para resolver las impugnaciones y la calificación de la elección presidencial por parte del Tribunal Electoral. El proceso de calificación electoral nunca había mostrado tan claramente los vacíos legales y las ambigüedades del marco legal anterior, lo cual resultaba particularmente relevante en un contexto de elecciones tan reñidas.
- c. Se creó un proceso de liquidación de sus bienes al que deben someterse los partidos políticos que, por cualquier motivo, pierdan su registro, y se determinó que los bienes remanentes de los partidos –entidades de interés público según la propia Constitución– pasan a formar parte del erario del Estado.
- d. Se modificó, además, sustancialmente la figura de las coaliciones, que en el pasado era sumamente rígida y planteaba una virtual fusión para efectos electorales de aquellos partidos que participaban en alianza. Los cambios se enfocaron en flexibilizar la posibilidad de las coaliciones, por un lado, y en establecer que cada partido participaría con su propio logo en la boleta electoral, por el otro. Los cambios tuvieron la finalidad de que, con independencia de las alianzas electorales que se formulen, los votos para cada partido no se contabilicen a través de las modalidades pactadas en el convenio de coalición respectivo, sino a través de los sufragios emitidos directamente para cada uno de ellos por los electores.

II. El mapa de la reforma electoral

La reforma electoral de 2007-2008 puede sintetizarse en los siguientes ejes temáticos:

1. Sistema de partidos

- a. La reforma planteó que únicamente los ciudadanos podrán constituir partidos políticos –con lo que se revirtió la condición instituida en diciembre de 2003, en el sentido de que sólo las Agrupaciones Políticas Nacionales podían hacerlo–, estableciéndose además la prohibición expresa de que organizaciones gremiales o que persigan fines no políticos intervengan en el proceso de creación de partidos. Así, con la clara especificación de prohibir la afiliación corporativa, se complementó el principio de libertad asociativa de los ciudadanos.
- b. Se estableció desde la Constitución que la ley debe fijar las fronteras de la intervención de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos.

2. Condiciones de equidad en la competencia

2.1 Financiamiento

- a. La reforma estableció con claridad, desde la Constitución, las tres modalidades del financiamiento público a los partidos políticos:
- Financiamiento para actividades ordinarias permanentes. Este monto de recursos que se entrega de manera permanente a los partidos se calcula ahora a partir de bases ciertas que impiden un crecimiento exponencial de los recursos dispuestos. El mismo será calculado anualmente al multiplicar 65% del Salario Mínimo diario del D.F. por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, y el mon-

to resultante será distribuido –como hasta ahora– en 30% de manera igualitaria y el restante 70% de manera proporcional a la votación obtenida por cada partido en la última elección de diputados.

- Financiamiento para actividades de campaña otorgado adicionalmente a los partidos en los años electorales. Éste disminuye de manera sensible al establecerse que equivaldrá a un porcentaje del financiamiento ordinario: 50% cuando haya elecciones presidenciales y 30% cuando se elija sólo a diputados federales.
- Financiamiento para “actividades específicas” (educación, capacitación, investigación, etc.), que ascenderá a 3% del otorgado a actividades ordinarias y se distribuirá con la misma fórmula que este último.

Se reafirmó, además, la preponderancia del financiamiento público al reducir el monto máximo permitido de recursos que los partidos pueden recibir de sus simpatizantes, mismo que ahora ascenderá a 10% del último tope de gasto de campaña presidencial.

2.2 Condiciones de equidad en la competencia

- a. La reforma planteó una reducción consistente de la duración de campañas, atendiendo a una de las demandas más reiteradas. Así, las campañas presidenciales durarán 90 días y las de diputados 60 días.
- b. El ciclo de las campañas servirá también como base para determinar la duración máxima de las precampañas –ahora reconocidas por la Constitución–, mismas que podrán tener una extensión máxima equivalente a dos terceras partes de las campañas (es decir, 60 días en el caso de presidente y 45 en el de diputados).
- c. Asimismo, desde la propia Constitución se estableció una nueva fórmula de cálculo para

determinar los topes de gasto tanto de las campañas como de las precampañas.

3. Acceso a medios y modalidades de la comunicación social electoral

Este punto constituyó la parte medular de la reforma y, probablemente, la que más impacto tendrá en el desarrollo futuro del sistema democrático en nuestro país, a partir de la prohibición de contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación por parte de los partidos. Las nuevas características de la comunicación social en materia electoral son las siguientes:

- Los partidos políticos pueden tener acceso a la publicidad en radio y televisión sólo a través de los tiempos públicos (la suma de los tiempos del Estado y de los llamados tiempos fiscales).
- El IFE es la única autoridad facultada para administrar los tiempos; y si considera que éstos resultan insuficientes tiene la facultad de tomar las medidas necesarias para su ampliación. De igual manera, el IFE es competente para sancionar las violaciones a lo establecido en relación con el acceso a medios de comunicación con fines electorales, incluso ordenando la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que transgredan la ley.
- En el periodo que va del inicio de las precampañas a la jornada electoral, el IFE dispondrá de 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia (que podrán distribuirse de a 2 y hasta 3 minutos por hora de transmisión en la faja horaria de las 6:00 a las 24:00 horas).
- De ese tiempo, durante las precampañas los partidos recibirán un minuto por cada hora en cada estación, mientras que du-

rante las campañas el tiempo a su disposición será de, al menos, 85% del tiempo total.

- El criterio para distribuir el tiempo aire sigue la fórmula del financiamiento público (30% igualitario y 70% proporcional a la votación de cada partido).
- En tiempos no electorales, el IFE tendrá a disposición 12% del total de tiempos del Estado, el cual se distribuirá en 50% entre los partidos de manera igualitaria y el resto corresponderá directamente al IFE.
- La competencia del IFE como administrador de los tiempos públicos con fines electorales también se extiende al ámbito local respecto de los espacios en las emisoras de radio y televisión.
- Se contempla, además, una serie de prohibiciones, a saber:
 - Al igual que los partidos, los particulares tampoco pueden contratar propaganda a favor o en contra de un partido o candidato (elevando a rango constitucional la actual prohibición que fija el COFIPE), so pena de sanciones específicas que impone el IFE a través de un procedimiento específico.
 - No se permite transmitir en México mensajes contratados en el extranjero.
 - No se permite utilizar expresiones que denigren a instituciones o partidos, o que calumnien a las personas (prohibición que con fraseo similar ya existía en el pasado, pero que ahora se elevó a rango constitucional).
 - La publicidad gubernamental (de cualquier ente público federal, local o municipal) está prohibida durante las campañas electorales federales y locales.
 - La propaganda pública deberá tener carácter institucional y no podrá ser personalizada (es decir, contener la

imagen o la voz de los funcionarios públicos).

4. Integración y facultades de las autoridades electorales

a. En cuanto al Instituto Federal Electoral los cambios son los siguientes:

- El Consejero Presidente durará en su encargo 6 años y podrá ser reelecto una vez.
- Los Consejeros Electorales tendrán una duración en su mandato de 9 años sin posibilidad de reelección; además, su renovación será escalonada cada 3 años.
- Se suprimió la figura de los Consejeros Electorales suplentes por lo que, en caso de vacante definitiva, la Cámara de Diputados deberá nombrar al funcionario que termine el encargo del Consejero Electoral de que se trate.
- Se mantuvo el procedimiento para nombrar a los Consejeros; son elegidos por dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, pero se incorpora que éstos deban realizar previamente “una amplia consulta entre la sociedad”.
- Se estableció una Contraloría General del IFE, cuyo titular es nombrado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados de entre las propuestas que le formulen las instituciones públicas de educación superior. Esta instancia estará adscrita a la Presidencia del Consejo y deberá coordinarse desde un punto de vista técnico con la Auditoría Superior de la Federación, no siendo competente para imponer sanciones a los altos funcionarios del Instituto, facultad que queda como exclusiva del Consejo General o de la Cámara de Di-

- putados (para el caso de los Consejeros Electorales).
- También se elevó a rango constitucional la prohibición de que los altos funcionarios del IFE ocupen cargos públicos en los poderes en cuya elección hayan intervenido en un periodo de dos años a partir de su retiro.
 - Las tareas de fiscalización se encomiendan ahora a un órgano técnico con autonomía de gestión dependiente del Consejo General, de nueva creación, cuyo titular será designado por la votación calificada de dos terceras partes de dicho órgano a propuesta de su Presidente. Este órgano, encargado de instruir los procedimientos de fiscalización para someterlos a la consideración del Consejo General, estará exento de los secretos bancario, fiduciario y fiscal (el IFE ya estaba eximido de los dos primeros en virtud de una reforma legal de diciembre de 2005, pero en todo caso se elevaron a rango constitucional) y, por ello, será la vía para que los órganos de fiscalización a partidos políticos en las entidades federativas puedan tener acceso a la información bancaria y hacendaria como intermediarios.
 - Se estableció desde la ley la existencia de dos procedimientos administrativos sancionatorios diferenciados: uno, el ordinario, que retoma las características del que había existido hasta ahora y otro, el especial, que tiene por objeto conocer de manera muy expedita las violaciones eventuales a la nueva normatividad en materia de medios electrónicos de comunicación, que contravengan las normas de propaganda política (incluida la prohibición de denigración y calumnia) y las conductas que constituyan actos anticipados de campaña o de precampaña.
 - En ese mismo sentido, se establecieron con precisión los sujetos obligados por la ley electoral y las sanciones a las que pueden hacerse acreedores en caso de conductas electorales ilícitas, entre los que se encuentran los concesionarios de radio y televisión así como cualquier particular que transgreda las normas de la materia.
 - Se planteó también que el IFE será competente para la organización de las elecciones locales en las entidades federativas que así lo determinen libremente y suscriban un convenio para tal efecto con la autoridad electoral federal.
- b. En cuanto al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los cambios principales son los siguientes:
- Las Salas Regionales que hoy se instalan se vuelven permanentes sólo durante los procesos electorales, lo que implicó una redistribución de competencias establecida en la Ley General de Medios de Impugnación (aunque se contempla la posibilidad de la Sala Superior de atraer los asuntos que considere relevantes).
 - Si bien el mecanismo de designación de los magistrados de las Salas del Tribunal Electoral permanece sin variaciones, la reforma planteó que su renovación operará de manera escalonada. Además se especificó que, en caso de falta definitiva de alguno de ellos, el funcionario designado en su lugar lo será por el tiempo restante del encargo original.
 - Se especificó en la Constitución que la nulidad de una elección podrá declararse sólo en los casos señalados en las leyes. Así, se acepta la posibilidad de que toda elección es susceptible de anularse, aunque la anulación puede proceder únicamente en los casos concretos señalados en las normas. Se incorporaron las cau-

sales específicas de nulidad de la elección presidencial que hasta ahora no estaban contempladas.

- También se estableció la posibilidad de que el Tribunal Electoral haga uso de los medios de apremio que considere necesarios para hacer cumplir sus resoluciones (posibilidad antes no especificada).
 - Se concedió expresamente a las salas del Tribunal la posibilidad de ejercer un control de constitucionalidad de leyes al efecto de, en su caso, desaplicarlas en el caso concreto, debiendo notificar de ello a la Suprema Corte de Justicia. Se perfeccionó así el sistema de control de la congruencia constitucional de las leyes electorales abriendo la puerta, cerrada hasta antes de la reforma, para que los ciudadanos puedan proteger sus derechos políticos frente a normas generales (leyes) que los lesionen o vulneren.
- c. Se introdujo, asimismo, un cambio en relación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación:
- Hasta antes de la reforma, la SCJN había mantenido como competencia la posibilidad de realizar, de oficio, investigaciones sobre hechos que afectaran de manera grave el voto público cuando, a su juicio, se pusiera en duda la legalidad de todo el proceso. Se trataba de una facultad que resultaba disfuncional desde que, en 1996, el Tribunal Electoral se había convertido en la última instancia en la materia y la autoridad competente para calificar las elecciones federales. En ese momento esta atribución de la Suprema Corte no se suprimió, por lo que ahora la reforma la eliminó del párrafo que la establecía en el artículo 97 de la Constitución.

5. El régimen electoral de los Estados

- En lo que se refiere a las elecciones en las entidades federativas, la reforma planteó la homologación en una única fecha (el primer domingo de julio de cada año) la realización de las elecciones locales de aquellos estados donde los comicios no se realizan en el año de las elecciones federales (en los años en los que se realizan elecciones federales, los estados pueden determinar que sus comicios se lleven a cabo en fechas diferenciadas), con lo que se compactó el calendario electoral del país.
- La reforma también estableció que la duración de las campañas para gobernador y diputados locales (y ayuntamientos) no podrán exceder 90 y 60 días, respectivamente (homologándolas a los tiempos de las elecciones federales), debiendo ajustar las precampañas a una duración máxima de dos terceras partes del lapso de las campañas de que se trate.
- Además, en el régimen electoral del Distrito Federal se suprimió la exclusividad que hasta ahora tenían los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones de los órganos representativos locales, abriendo la puerta para que la Asamblea Legislativa permita, si lo considera, la constitución de partidos locales.

6. Otras modificaciones que trascienden el ámbito electoral

- La reforma constitucional adicionó el artículo 6° para incorporar el derecho de réplica.
- Se modificó el artículo 85 constitucional para especificar el supuesto de falta de presidente electo o de invalidez o no realización de la elección presidencial al inicio del mandato constitucional, que antes resultaba poco precisa.

III. El aterrizaje legal de la reforma

La reforma electoral, que comenzó a finales de 2007 con la modificación a la Constitución, implicó un profundo cambio tanto en las reglas de la competencia política como en la estructura y atribuciones de los órganos electorales. Se trató de una operación de gran calado que supone cambios radicales en la calidad y funcionamiento del sistema democrático.

En efecto, aunque la médula de los cambios radica en la prohibición de compra de publicidad electoral y en la utilización de los tiempos del Estado para que los partidos tengan presencia gratuita en la radio y la televisión, los capítulos de la reforma son variados y profundos. Se trató, en suma, de una serie de transformaciones con amplios alcances y grandes ambiciones.

Sin embargo, la reforma no se agotó con los cambios constitucionales. Como consecuencia de éstos resultaba necesario modificar un buen número de leyes secundarias para ajustar el marco legal entero a las disposiciones de la Carta Magna y permitir así el desarrollo y puntualización de los nuevos principios y disposiciones que ésta establecía.

La adecuación de las leyes, sobra decirlo, resulta una tarea delicada y sumamente importante para que lo que se establece en la Constitución tenga eficacia práctica. No es novedad decir que un desarrollo legislativo deficiente puede convertir una reforma constitucional en papel mojado, en meras buenas intenciones o llegar incluso a desvirtuarla. De ahí la trascendencia del trabajo legislativo subsecuente.

A ello se suma, además, el hecho de que una de las características del cambio político en México fue la creación de normas electorales sumamente exhaustivas y puntuales con el fin de disminuir el grado de discrecionalidad de las autoridades electorales en el cumplimiento de sus

funciones, lo que, inevitablemente, redundó en una mayor certeza y confianza, elementos básicos de toda elección.

Originalmente, la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007 estableció un plazo de 30 días para que el Congreso de la Unión hiciera las adecuaciones a la legislación federal que la misma suponía. El plazo, que terminaba en diciembre de ese año, no se cumplió.

Más allá de ese primer incumplimiento, la misma Constitución establecía una fecha fatal para que esas reformas se operaran; su artículo 105 es perentorio al señalar que no pueden realizarse modificaciones fundamentales a las leyes electorales en los 90 días previos al inicio del proceso electoral y hasta el término del mismo. Ello implicaba, si consideramos que legalmente el proceso electoral de 2009 comenzó con la sesión que realizó el Consejo General del IFE en la primera semana de octubre del año previo, que la fecha límite para terminar la operación legislativa era el día 2 de julio de 2008.

La no adecuación legislativa en el primer periodo ordinario de 2008 (que concluyó el 30 de abril) impuso la inevitable realización de un periodo extraordinario. Los asuntos agendados en dicho periodo se desahogaron los días 19 y 20 de junio.

Originalmente habían sido señaladas 17 normas como susceptibles de modificación; finalmente sólo se concretaron cambios en seis leyes.

El más importante de los ordenamientos modificados fue el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* –cuyos cambios se publicaron en enero de 2008– en donde naturalmente se retomaron y desarrollaron muchas de las nuevas disposiciones introducidas en la Constitución (capítulo de medios electrónicos, el de los renovados mecanismos de fiscalización, el de la nueva estructura y funcionamiento de varios de los órganos del IFE, el de los procedimientos sancionatorios, etc.). Luego, en el mes de abril, se reformó la Ley Orgánica del Congreso Gene-

ral para establecer la competencia de los órganos internos de la Cámara de Diputados en la designación de Consejeros Electorales.

Finalmente, y como resultado del periodo extraordinario del mes de junio, se modificaron la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para dar cuerpo a la nueva estructura del Tribunal Electoral (con Salas Regionales ahora permanentes y sus magistrados renovados de manera escalonada) y para establecer las nuevas competencias entre sus salas (además de regular temas tan sensibles como el nuevo régimen de nulidades), así como la Ley de Instituciones de Crédito y el Código Fiscal de la Federación para adecuarlas a la nueva disposición constitucional de que el IFE está exento de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que tantos problemas le acarrearón en el pasado.

Se trató de cambios indispensables y de gran trascendencia, pero que no desarrollan cabalmente todos los capítulos incluidos en la reforma constitucional. Podría decirse que fueron las modificaciones mínimas e imprescindibles para que los cambios constitucionales se volvieran operativos, aunque no puede hablarse de un cuadro legislativo completo y exhaustivo.

Entre las leyes cuyos cambios quedaron pendientes de realización y que tendrán que modificarse tarde o temprano, encontramos las siguientes:

1. La Ley Federal de Radio y Televisión en donde, además de las adecuaciones a las reglas que la Constitución establece en materia de acceso de los partidos políticos a esos medios electrónicos y de la regulación de las prohibiciones que en tema de compra de publicidad se determinan, deben incorporarse, entre otras, las sanciones a que se harán acreedores los concesionarios que violen de manera grave y sistemática las reglas electorales.

2. El *Código Penal Federal*, en particular en lo referido al título de delitos electorales, que una vez más quedó intacto y sigue contemplando únicamente aquellos ilícitos que se establecieron originalmente desde 1994.

De esta manera, el conjunto de conductas contrarias a la ley, sobre todo en temas tan sensibles como las prohibiciones relativas a la contratación de publicidad en medios electrónicos, a las limitaciones en el financiamiento a los partidos, al uso ilícito de recursos públicos para promoción política, carecen de un tratamiento penal que habría fortalecido las penas administrativas hasta hoy establecidas. La reforma adolece de sanciones penales como complemento necesario para hacer cumplir las nuevas reglas.

3. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la que depende orgánicamente la FEPADE y que habría podido fortalecer la autonomía de dicha Fiscalía Especializada a través de múltiples mecanismos como, por ejemplo, la ratificación de su titular por el Congreso, la garantía de su inamovilidad, etcétera.
4. Las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, cuya reforma resulta necesaria para incorporar las nuevas conductas prohibidas y sus respectivas sanciones, habida cuenta que la reforma constitucional impone a los funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno una serie de prohibiciones relativas al desvío de recursos del Estado para la promoción política de algún partido o de alguna persona mediante la propaganda personalizada.
5. La nueva Ley para el ejercicio del derecho de réplica, de la que depende el ejercicio

y garantía de esa nueva prerrogativa individual reconocida por el artículo 6° constitucional. En efecto, la redacción finalmente aprobada de dicho precepto establece que “el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”. Al no existir todavía esa ley, el derecho resulta imposible de ejercerse; es, en suma, un mero derecho reconocido constitucionalmente pero que aún no puede materializarse, hecho trascendente si se piensa que, aunque su alcance rebasa el ámbito meramente electoral, cumple en éste un papel fundamental para propiciar un debate político más informado y objetivo.

IV. Los problemas de instrumentación de la reforma electoral. Conclusiones de un ejercicio de reflexión colectiva

Como se ha señalado, la reforma electoral de 2007-2008 es sumamente compleja en varios sentidos. En primer lugar, porque atribuye al IFE una serie de funciones novedosas cuya instrumentación no resulta sencilla, tanto en términos de costo económico como en términos de afinar su estructura y procedimientos para cumplir con esas encomiendas legales. Le atribuye, por ejemplo, crear una nueva estructura para llevar a cabo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos; constituir una nueva instancia de control administrativo interno dotada de muchas facultades novedosas, así como articular todas las normas y procedimientos que exige la nueva regulación de medios de comunicación electrónicos.

En ese contexto, cobra particular relevancia la instrumentación por parte del IFE de los pro-

cedimientos relativos a la función sancionatoria de las conductas ilícitas de un número variado de personas, hoy expresamente obligadas por las nuevas normas electorales. En efecto, los sujetos en la actualidad susceptibles de ser sometidos a procedimientos sancionatorios por violar el marco legal en la materia han aumentado considerablemente: partidos políticos, agrupaciones políticas, dirigentes partidistas, precandidatos o candidatos, observadores electorales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, particulares que infrinjan las normas de financiamiento o bien que violen la prohibición de contratar publicidad electoral, así como funcionarios públicos que transgredan la prohibición de transmitir propaganda gubernamental durante los periodos electorales o bien que, en cualquier momento, personalicen la propaganda gubernamental. Ese universo de sujetos obligados convierte a la función de vigilancia del orden legal electoral que se le encomienda al IFE en una tarea sumamente compleja.

De lo anterior, además, debe resaltarse la complejidad que encara el IFE en su función de vigilar que las expresiones de los partidos y candidatos no vulneren en su propaganda la prohibición de denigrar a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas, que ahora tiene base constitucional. En el proceso electoral federal pasado, este tema provocó largas discusiones en el seno del Consejo General del IFE y en la Sala Superior del Tribunal Electoral. En ese sentido, la frontera de las expresiones lícitas e ilícitas es muy difícil de determinar, sobre todo porque se pone en juego el derecho fundamental de libre expresión de las ideas que, si bien no es ilimitado *per se*, sí puede verse lesionado indebidamente con una excesiva interpretación de la prohibición que establecen las normas electorales. En adelante, el IFE en primera instancia, y el Tribunal Electoral después, tendrán una tarea sumamente compleja al conocer los asuntos que por este tema conozcan, regulada de manera sumamente ambigua por la Constitución y el COFIPE.

Por otra parte, como nunca antes, el marco normativo exige un vínculo y coordinación entre los órganos electorales administrativos de nivel federal y nivel local. En efecto, al hacer del IFE la única autoridad competente para administrar el acceso a los tiempos oficiales en la radio y la televisión, tanto de los partidos políticos como de los institutos estatales electorales, se impone una coordinación y una permanente comunicación entre esas instancias. Más aún, la regulación reglamentaria que el IFE ha debido hacer para incorporar las normas introducidas en esta materia específica por la reforma electoral terminan por impactar en el funcionamiento de los órganos electorales administrativos locales, lo cual abre numerosas y complejas zonas de gestión de los procesos electorales.

En ese mismo sentido, al hacer de la nueva Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE la única puerta de acceso para que los órganos electorales, en ejercicio de sus funciones de auditoría a las cuentas partidistas, puedan trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal, la reforma impone necesariamente un vínculo entre dichos órganos, en este tema específico, que debe ser ágil, funcional y permanentemente sujeto a revisión.

Por otra parte, la reforma impone al IFE una serie de relaciones con sujetos con los que hasta ahora no estaba obligado a mantener vínculo formal alguno. En efecto, como consecuencia del nuevo marco normativo en materia de medios electrónicos de comunicación, el IFE tendrá que establecer canales de comunicación sumamente fluidos con los concesionarios de radio y televisión, ahora sujetos obligados por las resoluciones que emita el órgano electoral.

Finalmente, la nueva estructura y atribuciones que la reforma confiere al Tribunal Electoral también imponen un complejo esfuerzo de rediseño institucional y de distribución de competencias. Si bien es cierto que la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

Electoral señala los asuntos de competencia de las Salas Regionales y los de la Sala Superior, no existe precisión respecto a cuáles son los asuntos “complejos” que merezcan ser atraídos por esta última ni cuáles podrán ser turnados por ésta a las primeras. De igual manera, cabe decir que el nuevo sistema de control de la constitucionalidad de leyes que la Constitución reconoce expresamente a las salas del Tribunal y que les permitirá des-aplicar las leyes que se declaren inconstitucionales, significa una delicada función jurisdiccional que supone una coordinación y sintonía muy afinada entre las diversas instancias que integran a ese órgano.

Identificar los desafíos que en términos de instrumentación de la reforma enfrentan las autoridades electorales no es una tarea sencilla. Por esa razón, y con la certeza de que la reflexión colectiva y el intercambio de ideas entre especialistas dedicados al análisis de las cuestiones electorales y las autoridades encargadas de aplicar las normas es la mejor manera de identificar los problemas y las áreas de oportunidad de la aplicación concreta de la reforma, IDEA Internacional y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo organizaron el día 19 de agosto de 2008 un seminario para discutir los problemas que enfrentan a futuro las nuevas reglas y los órganos electorales.

El seminario especializado, “Los retos de instrumentación de la reforma electoral”, se estructuró en tres mesas temáticas. La primera analizó “las perspectivas de la regulación de los medios de comunicación”, la segunda “las perspectivas de la fiscalización electoral” y la tercera “las perspectivas –en general– de la reforma electoral”.

En el seminario participaron tanto funcionarios públicos federales y locales como expertos en la materia, académicos y analistas. Héctor Aguilar Camín, María del Carmen Alanís, Jorge Alcocer, César Astudillo, Raúl Ávila, Alberto Aziz Nassif, Marco Baños, Ricardo Becerra Laguna, Oswaldo Chacón, Ricardo García Cer-

vantes, Irma Pía González Luna, Hugo Gutiérrez Hernández, Eduardo Huchim, Lourdes Morales, Rodrigo Morales, Ciro Murayama, José Núñez Castañeda, Jesús Orozco Henríquez, Leonardo Valdés Zurita, José Woldenberg, Daniel Zovatto y Leo Zuckerman enriquecieron la discusión colectiva sobre este tema trascendente del que depende el buen éxito de la reforma electoral.

Por cuestión metodológica, se reconstruye a continuación el sentido de las discusiones que se mantuvieron a lo largo de las tres mesas con independencia de que muchos de los temas fueron objeto de reflexiones recurrentes a lo largo del seminario.

1. Los desafíos de las nuevas reglas de acceso a los medios electrónicos de comunicación

Este tema concentró gran parte de las discusiones en la medida en que el nuevo modelo de comunicación política que establece la reforma constituye su aspecto más revolucionario al cambiar radicalmente de paradigma. De hecho, en más de una ocasión se señaló que, aunque la prohibición de compra de publicidad político-electoral en radio y televisión no es nueva en el continente (casos de Brasil y de Chile, que vienen de tiempo atrás), sí se trata de una regulación que genera particular atención del resto de los países latinoamericanos, ya que es la primera que se da en un contexto en donde los medios electrónicos han pasado a ocupar un plano de primera importancia en la convivencia político-social y en el que han llegado a concentrar un poder antes insospechado.

La discusión se articuló en diversos puntos:

- a. La pertinencia del nuevo modelo, centrado en la prohibición absoluta de compra de publicidad en medios de comunicación electrónicos y en el uso de los tiempos gratuitos que corresponden al Estado para transmitir en ellos

los promocionales de los partidos políticos y la publicidad institucional del IFE y de los órganos electorales estatales, constituyó uno de los aspectos más controvertidos de la discusión; las posturas reprodujeron la tensión intrínseca existente entre la libertad de expresión como uno de los derechos fundamentales del Estado democrático constitucional y la equidad en la contienda política como uno de los principios básicos de los sistemas democráticos.

Por un lado, se presentaron los argumentos de quienes sostuvieron que la apuesta contenida en la reforma electoral implica una franca lesión a la libertad de expresión de los ciudadanos y constituye un peligroso escenario en el que la única voz en los medios termina siendo la de los partidos políticos. Ello provoca, en los hechos, la construcción de una “partidocracia” en la que se acota la discusión y el disenso como nutrientes de la democracia. Incluso, las nuevas reglas llegan a lesionar los derechos de las minorías al impedirles utilizar los medios electrónicos como vías de expresión para confrontar a los partidos que, con sus propuestas, eventualmente atenten contra sus intereses y derechos. Tal es el caso, por ejemplo, de una minoría racial (judía, indígena, etc.), de una clase económica (empresarios), o de un género (mujeres). Para quienes sostuvieron este punto de vista, la reforma crea una disparidad entre sociedad y partidos políticos al permitir únicamente a éstos tener voz en el foro de la opinión pública, por lo que se pronunciaron por revertir el modelo o por crear los mecanismos para que “la sociedad” ocupe un espacio en la radio y la televisión y así se equilibren y democratizen esos espacios.

Del otro lado se colocaron quienes reconocieron que la equidad es un valor que en toda democracia debe procurarse y que la reforma, con el nuevo modelo de comunica-

ción política, es congruente con la apuesta por construir condiciones equitativas de la competencia que se había intentado desde reformas previas. En ese sentido, y como respuesta a los planteamientos de los detractores del modelo, se argumentó que no representan lo mismo la libertad de expresión y la libertad de contratación (una tiene que ver con el ámbito de la autonomía y la otra con el ámbito del mercado) y que la reforma no impide a grupos minoritarios expresar su conformidad o no con un programa o un proyecto político determinado, sólo que para ello no pueden utilizarse ahora esos canales privilegiados —la radio y la televisión— al alcance de muy pocas personas. Además se puntualizó que, en todo caso, los derechos de las minorías en el Estado constitucional se salvaguardan mediante mecanismos jurídicos de protección y garantía y no mediante la posibilidad de contratar publicidad. También se reconoció que el modelo por el que apuesta la reforma no se circunscribió solamente a la búsqueda de mejores condiciones de equidad entre los actores políticos, sino que implicó al mismo tiempo una decisión que pretendió acotar el poder de los grandes grupos empresariales que monopolizan las concesiones de radio y televisión.

- b. Un segundo tema de discusión giró en torno a la figura de las llamadas “campañas negativas” y a la prohibición constitucional de realizar expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas. También aquí las diferencias fueron nítidas y las posturas reprodujeron esencialmente las posiciones contrapuestas que defienden el modelo de comunicación política introducido con la reforma.

Por una parte, la prohibición de las campañas negativas es una decisión *antinatura* en relación con la lógica del funcionamiento de las democracias, en la medida en la que la crí-

tica del contrario se ha demostrado una herramienta fundamental de información para el ciudadano y un componente esencial del debate público. Pretender impedir que la descalificación del contrario ocurra en el contexto de una campaña política significa desconocer lo que la política misma es y, además, supone acotar la libertad de expresión más elemental de la que se nutren las democracias.

Por otra parte, se argumentó que la prohibición de las campañas negativas no es nueva, y que el espíritu de esa prohibición no intenta evitar la crítica como componente del debate público, sino impedir las calumnias y los denuestos que envilecen y degradan la discusión democrática. La calidad de la contienda democrática, se sostuvo, depende de una confrontación de ideas y de proyectos políticos y no del denuesto y la calumnia que, lejos de enriquecer, deterioran el debate público. Ello supone, por cierto, que el análisis de la autoridad deba ser casuístico, coyuntural y contingente, lo que implica que las decisiones que se tomen al respecto dependerán mucho del contexto en que se presente la presunta propaganda negativa.

Lo anterior abrió la discusión respecto a dos aspectos cuya solución es indispensable buscar. En primer lugar, el debate no resuelto sobre el tiempo en el que opera esa prohibición; es decir, si se trata de una prohibición absoluta en cuanto a su temporalidad —vigente en todo momento— o bien si debe circunscribirse sólo a los tiempos electorales. Este problema, que también se presenta a propósito de la prohibición a particulares para comprar publicidad política en medios electrónicos, constituye un aspecto no resuelto en la discusión, y que incluso motivó debate en torno a la interpretación que han venido haciendo las autoridades electorales.

En segundo lugar, otro punto polémico se vincula con la extensión con que la autoridad electoral interpreta en los hechos la prohibición analizada. Se trata de un asunto no resuelto y, sin duda, sujeto a polémica, del que depende, en todo caso, que no se lesione indebidamente la libertad de expresión, no porque la prohibición de las campañas negativas la vulnere en sí, sino porque una sobrelectura de parte de la autoridad encargada de vigilar su aplicación puede derivar en una merma ilícita de ese derecho. En la discusión afloraron algunos casos recientes que pretendían ejemplificar, precisamente, esos riesgos. Sin una definición clara sobre las fronteras que determinan el ejercicio lícito de la libertad de expresión y el ámbito válido de la prohibición, que depende de un análisis casuístico y causal, se alertó sobre los peligros que acarrearía al sistema democrático y al buen destino de la reforma una autoridad electoral (ya sea el IFE o el Tribunal Electoral) que sobreactúe en esta delicada materia.

- b. Un tercer aspecto discutido se relaciona con los problemas técnicos que supone para el IFE la instrumentación del nuevo modelo de comunicación política. La discusión giró en torno a tres puntos fundamentales:
 1. El cálculo y distribución de los tiempos públicos entre los partidos por parte del IFE. No se trata de un asunto menor, pues la Constitución habla, por un lado, del tiempo aire que corresponde a los partidos políticos, que el IFE tendrá que entregar en pautados a los concesionarios de radio y televisión, y será utilizado en *spots* de 20 o de 30 segundos; por otro lado, la propia Constitución señala que el tiempo que corresponde administrar a la autoridad electoral en periodos no electorales equivale a 12% del tiempo total del

Estado que, al ser éste de 48 minutos diarios, significa 5 minutos con 45 segundos, cantidad imposible de segmentarse en los bloques que demanda la norma.

Las reglas presumen un modelo perfectamente segmentado y ordenado del tiempo de transmisión, lo que normalmente no se constata, y tiene varios márgenes de tolerancia que no se reproducen en la legislación electoral, lo que implica una complejidad no menor.

2. La manera en la que se verificará el cumplimiento de las obligaciones a que están sujetos los concesionarios y permisionarios, es decir, esencialmente, emitir con puntualidad las pautas de transmisión que les son entregadas por el IFE y no vender ni transmitir publicidad de terceros. Lo anterior ha sido interpretado por el IFE como la necesidad de realizar un monitoreo de las transmisiones de radio y televisión para constatar el cumplimiento de esas obligaciones y prohibiciones legales; sin embargo, ello abrió la puerta a una discusión compleja sobre los alcances de ese ejercicio de verificación. En una primera instancia, entre los consejeros del IFE permeó la idea de realizar una cobertura y un registro total de las transmisiones de todas las estaciones de radio y televisión en el país (que superan las 2,200), lo que se traducía en una solicitud de ampliación presupuestal para el año 2008 de más de 1,400 millones de pesos (que englobaba todos los gastos de adecuación financiera derivados de la instrumentación de la reforma electoral en su conjunto, y del cual la partida mayoritaria, por mucho, correspondía a la compra de equipo y contratación del personal necesario para realizar el monitoreo).

En diversos momentos del seminario

el tema del alcance del monitoreo y sus costos fue objeto de discusiones encontradas. Por un lado, se sostuvo la necesidad de realizar el monitoreo con una cobertura total del espectro radioeléctrico, la única manera de contar con los “testigos” (es decir, las grabaciones de las transmisiones) necesarios como prueba para iniciar procedimientos sancionatorios en caso de incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones de transmisión, lo que implicaba, inevitablemente, un elevado costo de operación y, sobre todo, una importante inversión inicial en virtud de la necesidad de compra de equipo altamente sofisticado.

Se argumentó que, en ningún lugar, la ley señalaba expresamente, ni se desprendía de ella, la obligación para el IFE de realizar un ejercicio de verificación total y omniabarcante; que los fines que suponía el marco normativo podían cumplirse con un ejercicio de verificación muestral y aleatorio que se traduciría en costos mucho más contenidos y en una tarea mucho más practicable y eficiente de la autoridad electoral; hubo quien señaló que los montos solicitados como ampliación presupuestal implicaban una mala señal del IFE, contradictoria con uno de los fines que persiguió la reforma electoral – reducir el costo de la política–, que se había traducido expresamente en la reducción consistente de financiamiento público para los partidos políticos (sobre todo en lo que se refiere al dinero que se les entrega para sus actividades de proselitismo en las campañas electorales), y que estaba siendo utilizada por los detractores de la reforma para rebatirla.⁴

Otro de los puntos que se plantearon al respecto es que el IFE, en su propuesta de verificación total de las transmisiones, estaba desestimando el hecho de que los partidos políticos normalmente han venido desempeñando un papel de coadyuvante en la función de auditoría y control de la autoridad electoral, pues ellos mismos están atentos a las actuaciones de los otros partidos y, en caso de tener conocimiento de irregularidades las denuncian ante el IFE, caso en el cual también podría pedirse a los propios concesionarios los “testigos” de las transmisiones respectivas.

En este punto en particular, y en las tres mesas del seminario, se insistió en la no sobreactuación de la autoridad electoral, pues de una lectura mesurada de la nueva legislación y de una actuación ajustada al sentido de las normas dependía el éxito de la reforma electoral.

3. El acceso de los institutos locales y de los partidos políticos, como prerrogativa relacionada con los procesos electorales locales, a los tiempos públicos. Este tema fue también motivo de controversia, más aún porque en el momento en que se realizaba el seminario todavía existían muchas indefiniciones en el país respecto del *modus operandi* del IFE como única autoridad administradora y reguladora de los tiempos públicos en radio y televisión con fines electorales. Se relataron experiencias locales que daban muestra del desconcierto y la desinformación que los órganos electorales de los estados tenían respecto de la instrumentación de las nuevas reglas. A estos datos debe sumarse

4 Finalmente, el IFE replanteó su solicitud de ampliación presupuestal hecha a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

co a un monto adicional de 650 millones de pesos, misma que le fue finalmente autorizada en las semanas posteriores al seminario.

el hecho de que la reglamentación que el IFE expidió para regular esta materia en las fechas previas al seminario aún se aplicada a cabalidad. Esta situación, entre otras, provocó fallas importantes tanto en las transmisiones como en el monitoreo de las entidades que estaban realizando sus procesos electorales en la fase de transición hacia el nuevo modelo de comunicación que instituyó la reforma (sobre todo el caso de Nayarit), destacándose que ello se debía, entre otras cosas, a la incomprensión de la autoridad electoral en la lógica de funcionamiento de las transmisiones radiales y televisivas.

Lo anterior supuso un consenso entre los participantes sobre la necesidad de apremiar al IFE a concretar cuanto antes los cambios en su estructura y comenzar a operar estas nuevas atribuciones de manera clara en un tiempo breve.

- d. Se señalaron los problemas políticos que enfrenta el nuevo modelo de comunicación político-electoral destacando dos aspectos. En primer lugar, que los sujetos regulados por las normas introducidas por la reforma son muchos y entre ellos existen algunos muy poderosos (los titulares de las concesiones de radio y televisión), lo que ha colocado en una situación muy complicada al IFE como autoridad administradora y reguladora de los tiempos públicos electorales, en la que debe enfrentar de manera paralela los desafíos que naturalmente comporta la instrumentación de una reforma tan compleja en esta materia, con el litigio judicial de quienes se han amparado en contra de la reforma.

En segundo término se indicó la falta de acompañamiento de los partidos políticos (los que a través de sus bancadas en los congresos federal y locales habían impulsado

y aprobado la reforma) a las tareas del IFE, pues lejos de formar parte de la solución se estaban convirtiendo en fuente de problemas adicionales para la autoridad electoral, al presentar un número importante de denuncias entre sí, complicando de esta manera la de por sí difícil obligación de instrumentar y empezar a operar las nuevas normas.

- e. Finalmente se señaló un conjunto de inconvenientes derivados del diseño legal que, en su aplicación, ha mostrado algunas insuficiencias y ambigüedades, como con las nuevas puertas que se abren ante la prohibición de contratar publicidad y que comportan el peligro de que se presenten nuevas prácticas, como la compra de publicidad disfrazada, que resultarían una franca violación de la ley y que serían sumamente difíciles de detectar y de controlar por parte del IFE.

Al respecto, se reconoció que la posibilidad de que haya nuevas formas de violar la ley siempre está abierta y que, en todo caso, ello supone una atención particular de la autoridad electoral y la instrumentación de mecanismos de control muy afinados para evitar que esas conductas ilícitas se verifiquen.

Un segundo tipo de problemas deriva de los pendientes legislativos de la reforma electoral, es decir las leyes o modificaciones legales indispensables para concretar los cambios introducidos por la reforma constitucional y que hasta ahora siguen aplazados. En ese sentido vale resaltar al menos tres temas mencionados a lo largo del seminario: a) la falta de homologación de la Ley Federal de Radio y Televisión para incorporar los supuestos que se prevén en el COFIPE como eventuales violaciones de los concesionarios y permisionarios al marco legal electoral, y las respectivas sanciones que deben aplicarse por la autoridad

competente (la Secretaría de Comunicaciones y Transportes), pues de otra manera se corre el riesgo de que las sanciones que por este concepto se impongan a los titulares de las concesiones y los permisos por parte de esa autoridad no contengan un fundamento legal específico y puedan ser objetadas en su constitucionalidad; b) la falta de cambios a las leyes de responsabilidades de los servidores públicos para incorporar las prohibiciones que el artículo 134 constitucional establece en cuanto a la prohibición de transmitir publicidad gubernamental en los tiempos electorales y en cuanto a la personalización de la propaganda pública, y c) la no expedición de la ley que determinaría las modalidades de ejercicio del derecho de réplica introducido con la reforma del artículo 6° constitucional, lo cual vuelve, en los hechos, inoperante ese derecho, ya que la redacción del artículo establece que “el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley” y, al no existir ley, el derecho no se materializa.

Un tercer tipo de problemas se observa en la complejidad de las regulaciones que el IFE debe expedir a través de reglamentos y sus implicaciones. En efecto, se trata de normas de carácter administrativo que, sin embargo, condicionan al legislador local en su tarea de adecuar las leyes electorales de los estados a las determinaciones que el IFE emita en sus reglamentos.

Un último punto: los problemas que se desprenden de la ambigüedad de muchas de las normas incorporadas con la reforma y que permiten diversas lecturas por parte de las autoridades encargadas de aplicarlas. En la discusión se plantearon dos ejemplos que evidencian lo anterior: por un lado, la falta de claridad de la norma que establece que el IFE, en caso de que los tiempos públicos previstos en la Constitución sean insuficientes,

“determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera”. De lo anterior no queda claro si la autoridad electoral tiene la posibilidad de comprar tiempo aire excepcionalmente o, en definitiva, cuáles son los alcances de la norma citada. Por otro lado, se presentó una discusión en torno a si el procedimiento sancionatorio especial que la ley prevé como el conducto procesal para fincar responsabilidades a quien incumpla las normas en materia de acceso a medios de comunicación electrónica puede instruirse sólo durante periodos electorales o si, como ha interpretado ya el Tribunal Electoral, el mismo puede desarrollarse en cualquier periodo.

2. Los desafíos de las nuevas reglas de fiscalización de los recursos de los partidos políticos

El otro gran tema que concentró las reflexiones colectivas en el seminario fue el de la fiscalización de los recursos partidistas debido, en gran medida, a las importantes innovaciones institucionales y procedimentales que introdujo la reforma electoral. En términos generales hubo consenso en el sentido de que la reforma fortalece las capacidades fiscalizadoras del IFE, sobre todo por el hecho de que lo releva constitucionalmente de los secretos bancario, fiduciario y fiscal en el ejercicio de sus atribuciones. Sin embargo, también se manifestaron diferencias en cuanto a la idoneidad del nuevo modelo y los retos que hoy enfrenta la fiscalización electoral.

Los aspectos principales alrededor de los cuales se articuló la discusión son los siguientes:

- a. La creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Las opiniones sobre la desaparición de la anterior instancia encargada de las tareas de fiscalización del IFE, una Comisión del Consejo Ge-

neral, por esta nueva unidad técnica, fueron discrepantes. Por un lado, hubo quienes se manifestaron por la inconveniencia del nuevo esquema porque, a su juicio, relaja la intensidad del control financiero sobre los partidos políticos. Sus argumentos principales son: a) que con el nuevo esquema se pierde la colegialidad que enriquecía las decisiones en la anterior Comisión y que ahora se encarnan en una sola persona, el titular de la Unidad; b) que, en la realización de sus tareas de verificación, los auditores quedan desprotegidos y fuera del blindaje que antes les proporcionaba el cuerpo colegiado de consejeros electorales; c) que ya no habrá un acompañamiento de las tareas de fiscalización por parte de los miembros del Consejo General, pues cuando éstos conozcan los dictámenes respectivos para su resolución tendrán muy poco tiempo para estudiar a fondo los asuntos y verán productos terminados sin la posibilidad de influir en el sentido y desarrollo de las investigaciones, lo que propicia la unilateralidad de las mismas; d) lo anterior, lejos de las intenciones del legislador de despolitizar una función eminentemente técnica –las investigaciones en la materia–, se debilita al sustraerla de la órbita del Consejo General pues un órgano unipersonal, cuyo titular no tiene rango de Consejero, queda más sujeto a la presión de los sujetos fiscalizados, es decir, de los partidos políticos, y e) que el problema de la no confrontación entre los Consejeros Electorales y los partidos políticos se mantiene con el nuevo esquema por el hecho de que a fin de cuentas el Consejo General conoce y resuelve sobre las investigaciones y los dictámenes que les presenta la Unidad de Fiscalización. Quienes sostuvieron esta postura, y dado que el nuevo esquema es un hecho consumado, sugirieron la creación de una Comisión de Consejeros Electorales que dé seguimiento puntual y permanente a las tareas del órgano fiscalizador.

También se manifestaron posturas que subrayaron que el esquema propuesto por la reforma fue insuficiente, pues no logró concretarse a plenitud la distinción entre los órganos que cumplen la función de organizar los procesos electorales y aquellos que cumplen funciones de auditoría. Desde esta perspectiva, como ocurre con en la mayoría de los sistemas electorales, es deseable una diferencia clara entre los órganos que ejercen cada una de esas funciones, pues esa distinción impide que se contaminen recíprocamente las elecciones y permite un mejor cumplimiento de las mismas; un esquema diferenciado ayuda a evitar que se politice un ejercicio eminentemente técnico. Se presentó incluso la propuesta de que la Auditoría Superior de la Fiscalización, dotada de plena autonomía constitucional, desarrolle las tareas de control financiero sobre los partidos.

Se evidenció además una tercera postura que, difiriendo de las anteriores (en particular de la primera), considera un acierto el esquema delineado por la reforma. Sus argumentos principales son: a) que la contradicción entre los partidos y los integrantes del Consejo General se resuelve con el nuevo esquema que, por tanto, resulta oportuno, pues al final del día el problema no reside en la confrontación entre la autoridad electoral y los partidos al momento de decidir sobre eventuales irregularidades y sanciones, sino en las presiones y amenazas a las que puede quedar sujeta durante las investigaciones; b) en ese sentido, se rechazó la propuesta de constituir una Comisión de seguimiento del Consejo General pues, además de que vulneraría la autonomía que constitucionalmente se prevé a favor de la Unidad, se consideró que el control contable es una cuestión técnica con implicaciones políticas, pero no política en sí, por lo que carece de sentido que la realice un órgano co-

legiado. En todo caso, subrayaron varios de los asistentes, que la Unidad de Fiscalización esté dotada de autonomía de gestión no supone que no funcionará como un órgano que informe permanentemente al Consejo General y que interactúe con éste escuchando sus sugerencias; además, se resaltó que en la medida en que, en definitiva, decidirá el Consejo, este órgano puede rechazar un dictamen presentado por la Unidad e instruirla para que desarrolle alguna línea de investigación faltante, bajo la lógica de que autonomía no significa autarquía. También se sostuvo que existen mecanismos de coordinación e información con el Consejo General; c) se destacó asimismo que la secrecía en las investigaciones que hoy impone expresamente la ley es un gran acierto, vistos los casos de fuga de información que habían ocurrido en el pasado que, lejos de transparentar las pesquisas que el IFE realizaba, como se sostenía, venían a complicar y obstruir las investigaciones; d) el nuevo esquema, al suprimir la colegialidad anterior, permite una mayor operatividad y agilidad en las investigaciones, además de que concentra en un solo órgano funciones en las que antes intervenían diferentes funcionarios (como en los emplazamientos a los partidos políticos o los requerimientos a otras autoridades o a particulares, hoy concentrados en el titular de la Unidad); e) se sostuvo incluso que el nuevo procedimiento es más pulcro jurídicamente, pues un órgano investiga (la Unidad); otro, con una conformación distinta, sanciona (el Consejo General) y uno más revisa la legalidad y constitucionalidad del procedimiento (el Tribunal Electoral); f) se hizo notar que bajo el nuevo modelo se anula la posibilidad de que votaciones que en automático se reproducían en la Comisión de Fiscalización y en el Consejo General -por el hecho de que la primera estaba integrada por la mayoría de los miembros con derecho a voto de este últi-

mo-, con lo cual se garantiza la imparcialidad de la decisión de la autoridad electoral y el derecho de audiencia de los partidos políticos se fortalece.

b. Los retos que se adjudicaron a la autoridad electoral son los siguientes:

1. La complicada reglamentación que supone la materia. Se destacó el hecho de que la Unidad cuenta con siete reglamentos diferentes para cumplir con sus actividades, lo que resultaba indispensable para regular sus variadas funciones, pero que vuelve sumamente compleja su operación.
2. El monitoreo de los *spots* de los partidos políticos en radio y televisión, necesario para verificar que ningún partido se haya visto beneficiado de recursos en efectivo o en especie que violenten la legislación electoral y que, se reiteró, constituye un asunto sumamente delicado pues implica a la compleja relación con los concesionarios del rubro.
3. Los esquemas de colaboración con las autoridades electorales locales encargadas de la fiscalización de los recursos partidistas en las entidades federativas. Se trata de un tema destacado por todos los asistentes como particularmente complejo, pues supone una coordinación entre órganos en ocasiones sumamente dispares, dado que los grados –la intensidad– con la que se realiza la fiscalización electoral en los diferentes estados resultan muy diversos. Sin embargo, las nuevas reglas suponen una coordinación muy bien aceiteada entre los órganos de los diversos niveles, pues se establece constitucionalmente que los órganos fiscalizadores locales pueden trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal a través de una solicitud de información que debe procesar la Unidad

de Fiscalización del IFE. Ello implica un problema adicional: que los tiempos de la fiscalización local dependerán en buena medida de los plazos con los que el IFE solicitará a las autoridades bancarias la información necesaria.

Pero, además, las nuevas normas imponen a los órganos electorales que suscriban convenios de colaboración para intercambiar información relativa al manejo de los recursos financieros de los partidos políticos, lo que supone una estandarización de los criterios de fiscalización y de los alcances de esa tarea.

Otro de los temas que se pusieron sobre la mesa tiene que ver con los nuevos mecanismos de publicidad electoral soterrada que pueden generarse. Si bien con la prohibición de compra de publicidad para los partidos el universo del gasto (que en la última elección osciló entre 60 y 70%) se redujo considerablemente, se presenta un nuevo desafío mediante la llamada “gacetilla electrónica”, es decir, el pago por el tratamiento informativo o los comentarios aparentemente espontáneos en las transmisiones televisivas y radiofónicas. Se trata, sin duda, de una franca violación a las prohibiciones legales impuestas a partidos, candidatos y particulares, y es competencia de los órganos del IFE vigilar expresamente que esas conductas no se cometan. Pero también representa un ilícito que compete al órgano de fiscalización del IFE, lo que supone el establecimiento de un plano de coordinación intrainstitucional adicional para la Unidad de Fiscalización, en este caso con la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos y con la Comisión de Radiodifusión, encargadas de vigilar el cumplimiento de la normatividad de medios electrónicos.

4. Se destacó que los medios no constituyen el único poder fáctico; también el sector financiero es uno de ellos y no resultará sencillo, ni siquiera con las nuevas reglas que eximen desde la Constitución al IFE de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, conocer las cuentas bancarias en las que se muevan los recursos para la política.

3. Otros desafíos que enfrentan la reforma y las autoridades electorales

De manera general se coincidió, aunque algunas voces discreparon, que las autoridades electorales se vieron fortalecidas por la reforma electoral al contar con nuevas y más afinadas atribuciones para desarrollar sus tareas de organización y de vigilancia y control de los procesos electorales.

Sin embargo, hubo quien argumentó que la reforma presenta dos graves y preocupantes retrocesos. El primero: haber renovado parcialmente al Consejo General del IFE como producto de la reforma sin existir razones de peso. Si bien se reconoció que en la elección de 2006 hubo errores de comunicación y de liderazgo, no existieron irregularidades que justificaran la remoción anticipada de parte de los integrantes del máximo órgano de dirección del Instituto. En segundo lugar, se resaltó que se haya legislado en materia de contenidos (las ya apuntadas prohibiciones de compra de publicidad y de realizar campañas negativas). Se señaló que el IFE se convierte así en una agencia de contratación, en una agencia de monitoreo y en una agencia de censura, tareas y responsabilidades muy superiores a las que puede asumir, lo que, tarde o temprano, derivará en una mayor desconfianza hacia el órgano electoral.

En sentido contrario se argumentó que la remoción de algunos consejeros electorales fue, precisamente, producto de un análisis realista de cómo trabajaba el anterior Consejo General; sin duda no se eligió la mejor alternativa,

pero era inevitable realizar una operación que restituyera la confianza que parcialmente había perdido el Instituto: uno de cada tres ciudadanos ya no confiaba en el IFE, lo que suponía que no existían condiciones para volver a organizar otra elección. La renovación del IFE era inevitable para refrendar la confianza generalizada, e indispensable para cumplir a cabalidad con su misión de organizar elecciones ciertas y con resultados aceptados.

En lo que se refiere a la segunda objeción, hubo consenso en sostener que la libertad de expresión tiene conceptualmente límites (por ejemplo, el daño moral a terceros), por lo que es legítimo que la ley establezca restricciones; el problema reside en la interpretación que haga la autoridad electoral de esas restricciones, es decir, con los alcances que se den a los límites de la ley; y éstos, como ya se planteó, no pueden determinarse *a priori* sino a partir de un análisis casuístico y contextual en el que cada asunto se valora en sus propios méritos.

Se manifestó un acuerdo colectivo en que el destino de la reforma electoral depende en gran medida de la actuación del IFE y del Tribunal Electoral en su actuación cotidiana y en la interpretación que en la misma se haga de las normas. El riesgo mayor, entonces, proviene de la eventual sobreactuación o bien de una subactuación de las autoridades, que pueden terminar por desvirtuar por exceso o por defecto el sentido de la reforma.

Vale la pena destacar dos reflexiones adicionales que se plantearon en la mesa y que en términos generales generaron consenso. La primera es la gran desinformación que gira en torno a la reforma electoral; sus alcances, su sentido y sus razones han sido desvirtuadas, lo que supone una importantísima tarea colectiva de información y difusión de las mismas. La segunda se relaciona con los pendientes legislativos. El proceso electoral 2008-2009 tendrá que instrumentarse con un marco legislativo incompleto, lo cual es delicado

y riesgoso pero no una responsabilidad que corresponda, por supuesto, a los órganos electorales en sí sino al legislativo.

Pretender extractar las conclusiones de este seminario no haría justicia a la multiplicidad de puntos de vista –en ocasiones contrastantes– que se plantearon en la discusión ni a la riqueza y complejidad de los argumentos que se expusieron. Sin embargo, en términos muy generales, puede afirmarse que se llegó a un consenso casi generalizado en el sentido de que el éxito o el fracaso final de la reforma electoral depende de su puesta en práctica y eso, a fin de cuentas, no es responsabilidad exclusiva de las autoridades encargadas de aplicarla, sino de un contexto de exigencia que se construye a partir de un acompañamiento crítico de las decisiones que se vayan tomando en la actuación de las nuevas reglas.

Sólo así podrán evidenciarse los faltantes, las insuficiencias y las áreas problemáticas de que adolece el nuevo marco legal. El proceso electoral 2008-2009, que culminará con la renovación de la Cámara de Diputados y con los varios cargos de elección popular en el ámbito local que se disputarán concurrentemente a las elecciones federales el próximo 5 de julio de 2009, constituye una prueba decisiva de las nuevas normas.

El balance sobre los alcances y las deficiencias de la reforma deberá, en su momento, ponderarse para realizar los ajustes legales respectivos porque, como enseña la experiencia, y de ello constituyen una prueba los cambios constitucionales y legales de 2007-2008, la reforma electoral es –en palabras de Daniel Zovatto– una reforma interminable que se va gestando por aproximaciones sucesivas.

REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA 1978-2007: Lectura regional comparada*

Daniel Zovatto
Jesús Orozco

I. Introducción

Para iniciar el análisis del proceso de reforma política y electoral ocurrido en Latinoamérica a partir del inicio de la Tercera Ola Democrática¹, es pertinente tener presente lo sostenido por Giovanni Sartori, quien ha señalado: "...es claro que las instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno".² Para él, la estructura legal de un país ordena y disciplina los procesos de toma de decisiones en el Estado, aspecto fundamental para el buen funcionamiento de la democracia moderna.

En efecto, la producción de buenos gobiernos está marcada por el diseño y la construcción de las estructuras normativas e institucionales capaces de generar gobernabilidad en el marco de la democracia representativa; por ende, los procesos de reformas legales y constitucionales significan un asunto crucial para la democracia, en la medida en que contribuyen a dar viabilidad a la interacción política.

A partir de 1978, los países de América Latina experimentaron la necesidad de impulsar una clara y renovada agenda de reformas dirigidas a tratar de equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las nuevas realidades sociales y las crecientes exigencias de la ciudadanía en búsqueda de mayor y mejor representación y gobernabilidad. Estas reformas abarcaron aspectos centrales del régimen de gobierno, régimen electoral y sistema de partidos y, si bien en numerosos países ha habido fuertes resistencias al cambio, ya se ha recorrido un largo camino con importantes

* Este artículo es una reproducción del publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en la obra *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 3-209.

1 Véase Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.

2 Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 8.

efectos en la consolidación de las instituciones democráticas de la región.

En esta línea de pensamiento, el examen que presentamos pretende reflejar las principales características y tendencias del proceso latinoamericano de reforma política y electoral durante el periodo que va desde 1978 hasta 2007, organizado en torno a los ejes principales:

- Reformas del régimen de gobierno.
- Reformas del régimen electoral.
- Reformas del régimen de partidos políticos (en materia de democratización interna y de financiación).

En la primera parte del análisis, referida al régimen de gobierno, se analizan el sistema de gobierno presidencial vigente en la región y las iniciativas presentadas para modificarlo, y se hace una caracterización de los sistemas latinoamericanos. También se examinan las reformas para equilibrar la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y las vinculadas con las instituciones de rendición de cuentas.

En la sección correspondiente a las reformas al régimen electoral se abarcan las relacionadas con el sistema de elección presidencial, la duración del mandato y la reelección, la simultaneidad de las elecciones, el sistema de elección legislativa (para ambas Cámaras), las reformas dirigidas al organismo electoral y las producidas en materia de democracia directa.

En el análisis correspondiente a las reformas relacionadas con el sistema de partidos políticos, se analizan las principales transformaciones de su democracia interna, su financiamiento político, la discriminación positiva (género y otras poblaciones), las candidaturas independientes y el transfuguismo político.

Finalmente, a manera de cierre, se destacan las principales características de los procesos de reforma realizados durante el periodo de estudio, y una valoración final de los objetivos que deben

guiar la nueva agenda de reformas en la región, con base en la experiencia obtenida a lo largo de estas tres décadas.

Cabe destacar, como se ha señalado en la nota introductoria de esta obra, que los procesos de reforma están en continua evolución. Por ello no es de extrañar, que al momento de escribir este balance ya en algunos países se esté dando, si bien en diversos niveles de desarrollo, gestiones para una nueva reforma política o electoral. Tales son los casos de Colombia, donde la comisión primera del Senado de la República aprobó en diciembre de 2007, la propuesta de reforma constitucional que incluye modificaciones al sistema del financiamiento de partidos, entre otros temas; Costa Rica, en donde una comisión legislativa está tramitando reformas a la ley electoral, también con énfasis en los aspectos del financiamiento político. Por su parte en Nicaragua, el partido de gobierno está actualmente promoviendo una moción de reforma constitucional que busca el cambio de un régimen presidencialista a un régimen de naturaleza parlamentarista.

Dado que estas iniciativas de reforma están aún en proceso de discusión, y que el cierre de este estudio es diciembre de 2007, no han sido incluidas en él. Sin embargo, nos parece relevante señalarlos, para llamar la atención sobre el continuo movimiento en esta materia.

II. Reformas al régimen de gobierno

En este apartado se ofrece un panorama sobre los diversos procesos de reforma a los regímenes de gobierno en América Latina en el marco de la “tercera ola democrática”. Dichos procesos (al lado de los relacionados directamente con el sistema electoral y el sistema de partidos políticos) se han caracterizado por su contribución a la transición o consolidación de la democracia en los 18 países de

la región que integran el estudio, propiciando el hecho histórico inédito de que nunca en América Latina la democracia se ha extendido tanto (aun cuando no en todas partes con la profundidad deseada) y por un periodo tan prolongado.

1. La forma de gobierno presidencial en la región

Aunque el régimen presidencial se generalizó en el continente durante los siglos XIX y XX, debe recordarse que no ha constituido la única forma de gobierno ensayada en América Latina. Entre los ejemplos opuestos a la fórmula presidencial eminentemente republicana puede citarse el régimen monárquico o imperial que se adoptó en algunas de las colonias recién emancipadas, como en el caso de México en 1821 y, posteriormente, bajo Maximiliano (1865-1867), si bien el régimen imperial que logró establecerse y alcanzó mayor eficacia fue el brasileño, que funcionó de 1823 a 1889.

Por otra parte, dentro de las formas de gobierno democráticas de carácter republicano adoptadas en la región, pero distintas a la presidencial, es frecuente identificar como régimen parlamentario el establecido en Chile entre 1891 y 1924 (aunque autores destacados se resisten a catalogarlo de tal manera).³ En realidad, parecería que dicho sistema podría calificar más bien como un tipo de sistema presidencial, denominado presidencialismo parlamentario según la clasificación propuesta por Jorge Carpizo, y que más adelante se explica y adopta, de la misma manera que el establecido en las constituciones de Chile de 1833, Perú de 1856

3 Si bien el Parlamento tenía la facultad de censurar ministros, carecía de atribuciones para censurar al jefe de gobierno, característica clave de un sistema parlamentario (cfr. Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, TEPJF, IFE y Friedrich-Nauman Stiftung, 1999, pp. 32-33).

y Uruguay de 1934. De manera similar, y dentro del modelo de presidencialismo, cabría mencionar los sistemas que contemplaron matices parlamentarios o, incluso, aquellos que establecieron un presidencialismo atemperado, con cierto predominio del Legislativo, como el de las constituciones de Uruguay de 1839, México de 1857 y Chile de 1925.⁴ Por otra parte, y como una forma de gobierno distinta, conviene recordar el ejemplo del régimen directorial uruguayo, consistente en un Ejecutivo colegiado, vigente desde 1918 a 1933 y de 1952 a 1966.⁵

En la actualidad, cabe afirmar que los 18 países objeto de análisis adoptan un sistema presidencial.

A. *El debate presidencialismo vs. parlamentarismo*

A partir de finales de los años setenta y de manera acelerada durante la segunda mitad de la década de los ochenta, junto a diversos países de la región que habían preservado de antaño su sistema presidencial de gobierno, se restauraron paulatinamente regímenes constitucionales del mismo carácter en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay (después de cierto periodo bajo regímenes autocráticos, como resultado de distintas causas y el triunfo de la doctrina de la

4 Véase Carpizo, Jorge, Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina, México, UNAM, 2007, pp. 194-207.

5 Véase Gros Espiell, Héctor, "El predominio del poder ejecutivo en América Latina", *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, pp. 9 y ss. Incluso, en México, con motivo de la Constitución de Apatzingán de 1814, durante la lucha de independencia --y que rigió parcialmente-- se adoptó también un gobierno directorial conformado por un ejecutivo colegiado de tres individuos designados por el Congreso (véase Orozco Henríquez, J. Jesús, "El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, p. 221).

“seguridad nacional” desde los sesenta y la consecuente intervención del ejército en la política). Lo anterior ha permitido, apunta Jorge Carpizo, que todos y cada uno de los 18 países del área califiquen como democracias, al menos electorales (en tanto que sus gobiernos se han venido vertebrando a través de elecciones libres, justas y auténticas; esto es, mediante elecciones competitivas partidarias abiertas, generalmente objetivas y limpias).⁶

Antes de ahondar en las características del sistema presidencial y de sus diferencias y/o posibles combinaciones con el sistema parlamentario, es oportuno advertir que ambas formas de gobierno (a las que cabría agregar la del gobierno directorial, ya mencionada) es común situarlas dentro de la forma de Estado de democracia clásica y distinguirlas no sólo de la forma de Estado autoritario sino de la del Estado socialista, atendiendo a la clasificación propuesta por Paolo Biscaretti di Ruffia.⁷

En este sentido, aun cuando todavía hace poco tiempo era común identificar a varios sistemas latinoamericanos dentro de la forma de Estado autoritario, de acuerdo con esa noción mínima de democracia sería posible ubicar a la totalidad de los 18 países estudiados entre las formas de gobierno del Estado de democracia clásica, caracterizado por la vigencia o aspiración de dos valores

fundamentales, como la libertad y la igualdad, consagrados en los diversos ordenamientos constitucionales de la región.

En lo que se refiere a los regímenes latinoamericanos bajo la forma de Estado democrático, resulta también claro que la democracia no ha logrado consolidarse en la región ante los preocupantes déficits de justicia social (la persistencia de altos grados de pobreza y desigualdad, incrementados por las políticas neoliberales) y los déficits político-institucionales (la debilidad del estado de derecho, la insuficiente rendición de cuentas, los patrones de comportamiento tradicionales de la élite política, el clientelismo, la corrupción, el desprestigio de los partidos políticos y la clase política, los bloqueos políticos, la disminución de la eficiencia del gobierno y, en general, los problemas estructurales que dificultan la gobernabilidad democrática).⁸

De ahí que haya sido recurrente la búsqueda, en los distintos países del área, de reformas institucionales idóneas que contribuyan al fortalecimiento

6 Véase Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, op. cit., nota 4, pp. 111-112. Lo anterior, de acuerdo con una noción minimalista de democracia como la postulada por Joseph Schumpeter, que pone énfasis en la libertad electoral y la competencia entre distintas opciones políticas como sus elementos constitutivos (*Capitalism, Socialism, and Democracy*, 3a. ed., Nueva York, Harper and Brothers Publishers, 1950, pp. 284 y ss). Con independencia de que, desde la perspectiva de un Estado constitucional democrático de derecho, se considere insuficiente una concepción minimalista de la democracia y se estime conveniente otra más robusta, como la democracia constitucional, esencialmente comprometida con la salvaguarda de los derechos fundamentales.

7 Véase Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, traducción de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

8 Cfr. Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, UNAM-Editorial Porrúa, 2006, pp. 31-33; O'Donnell, Guillermo A., “Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America”, en Méndez, Juan E. et al. (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1999, p. 326. Según datos de Latinobarómetro, tanto el apoyo difuso (valoración positiva de la democracia) como el apoyo específico (satisfacción con la democracia) son relativamente bajos y presentan una tendencia regresiva. Si bien la democracia se mantiene en América Latina como el sistema preferido, el porcentaje de aprobación descendió de 62% en 1997 a 58% en 2006 (respecto de 2005, se aprecia un aumento de 5% en cuanto a valoración positiva de la democracia, debiendo considerar que se llevaron a cabo varias elecciones y la bonanza económica, pues el PIB mejoró 4%). Si se atiende al grado de apoyo específico a la democracia, es posible constatar una disminución que va de 41% en 1997 a 38% en 2006. Mientras que en 1997 los ciudadanos calificaron a la democracia en la región, en promedio, con 5.8, en una escala de 1 a 10, en 2005 había bajado a 5.5 y se elevó de nuevo en 2006 a 5.8 (probablemente por el elevado número de procesos electorales en ese año).

lecimiento de la gobernabilidad democrática (entendida, en palabras de Dieter Nohlen, como la estructura política que facilita la adopción de la legislación y la implementación de políticas públicas que satisfagan las necesidades básicas de la población, promuevan el bienestar común y, a su vez, retroalimenten la legitimidad del sistema).⁹ Al respecto, durante los años ochenta emergió el debate sobre las causas de la inestabilidad política de que había adolecido la región, los remedios y las alternativas posibles y deseables. Se trataba, entre otras cuestiones, de preguntarse si el diseño presidencial tradicional era el adecuado para lograr la “gobernabilidad democrática”.

Una de las alternativas propuestas fue la de adoptar el sistema parlamentario como régimen

9 Cfr. *ibidem*, p. 54. Al diferenciar entre la legitimidad de entrada y la legitimidad de salida, Nohlen muestra que una justicia electoral (en tanto garantía de la celebración de elecciones libres, justas y auténticas), aunque necesaria para el orden democrático no es suficiente para garantizar el mantenimiento y consolidación de la democracia. En su opinión, la justicia electoral ha cumplido en varios países una actividad ejemplar, pero los valores que representa todavía no han sido integrados a la cultura política de las élites, de los grupos de representación política y de la ciudadanía. Mientras no se resuelvan los problemas de gobernabilidad y de rendimiento de los gobiernos democráticos, la consolidación de la democracia será siempre un tema pendiente. Cuando los resultados de la política en el campo económico y social quedan para una gran mayoría de la población por debajo de cierta barrera, de cierto nivel tolerable, parece difícil poder mantener o generar el afecto de la gente por la democracia, sus instituciones y procedimientos. La legitimidad de las estructuras proviene en gran parte del cumplimiento de las expectativas vinculadas con sus funciones. Para romper con el carácter actualmente problemático de esta interdependencia resulta imperioso incrementar el resultado de las políticas públicas, o sea, aumentar su efectividad. La consolidación de la democracia depende, por tanto, del esfuerzo en el ámbito de salida de la legitimidad, como lo demuestran las encuestas; sin embargo, el discurso político sigue centrado en el ámbito de entrada. Las funciones prioritarias en el momento histórico que atraviesa la región son, por tanto, fortalecer las instituciones políticas para aumentar su efectividad y eficiencia, y con ello aumentar su legitimidad. De ahí la necesidad de una sociedad civil comprometida con la democracia que no menosprecie los mecanismos institucionales de representación.

político de gobierno, porque se lo pensaba como más apto que el presidencial para contribuir a la estabilidad política democrática. Antes de hacer referencia a la polémica que se derivó, principalmente académica, conviene puntualizar la distinción esencial entre sistema presidencial y sistema parlamentario.

Para los efectos de este trabajo,¹⁰ se caracteriza al sistema presidencial como aquel que reúne en un solo individuo, denominado presidente de la República, las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno. El presidente es elegido popularmente, y no puede ser destituido por el Legislativo; a la vez, el presidente queda inhabilitado para disolver al parlamento, por lo que los mandatos de ambos son fijos.

Por su parte, el sistema parlamentario se caracteriza por un Ejecutivo dual, en tanto que las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno se encomiendan a personas distintas, donde el jefe de gobierno es prácticamente elegido por la mayoría parlamentaria, que también puede exigir responsabilidad política al gobierno (a uno de sus miembros o al gabinete como unidad) y propiciar la conclusión anticipada de su encargo, en tanto que en contrapartida el jefe de gobierno puede solicitar al jefe de Estado la disolución anticipada del Parlamento.

Como se mencionó, desde finales de la década de los ochenta hasta la mitad de los noventa la discusión en torno a la forma de gobierno “*presidencialismo vs. parlamentarismo*” se convirtió en una intensa disputa académica. En esa discusión se enfrentaron, sobre todo, dos po-

10 Es posible identificar otras diferencias relevantes entre sistema presidencial y sistema parlamentario, para lo cual puede consultarse a Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 4, pp. 40-42 y 46-50, así como Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, pp. 319 y ss. En todo caso, las características que se señalan a continuación hay que tomarlas ciertamente en el sentido de “tipos puros” con valor heurístico para el análisis empírico, pero no como si fuesen la realidad misma.

siciones contrapuestas que representaban dos formas diferentes de valorar el peso de las variables institucionales. Por un lado, el enfoque normativo-deductivo de Juan Linz y sus seguidores,¹¹ que favorecía normativamente al parlamentarismo como forma de gobierno “ideal” y, por otro, el enfoque histórico-empírico representado por Dieter Nohlen y sus adeptos,¹² que no prefería *a priori* un sistema de gobierno concreto, criticaba los supuestos teóricos y metodológicos de aquella y abogaba por una perspectiva de investigación que tratase comparativamente la cuestión de la idoneidad democrática de sistemas de gobierno en situaciones históricas concretas.

Juan Linz, desde su libro sobre *La quiebra de las democracias* (publicado originalmente en inglés en 1978)¹³ ya se había empeñado en demostrar la “inferioridad” estructural del presidencialismo, resaltando la relación entre los derrumbes democráticos y los problemas de transición y consolidación de la democracia por un lado y, por otro, la presencia del presidencialismo en América Latina. Linz recomendaba por tanto, sin restricciones, la introducción del parlamentarismo como la mejor opción para todos los países

de la región sin importar su grado de desarrollo o sus especificidades históricas.

Según Linz, las debilidades del presidencialismo son: *a)* la dualidad democrática del Legislativo y el Ejecutivo; *b)* la rigidez sistémica, poco apta para la política democrática de la negociación e incapaz de enfrentar situaciones de crisis entre Ejecutivo y Legislativo, y *c)* el carácter conflictivo y de suma cero de las elecciones presidenciales y de la competencia partidaria. Esas características del presidencialismo establecerían “incentivos” para estrategias no cooperativas entre los actores políticos y de ello derivarían situaciones de bloqueo institucional que podrían degenerar en intervenciones militares y propiciar el derrumbe de la democracia.¹⁴

Las tesis de Linz generaron diversas reacciones:¹⁵ su asunción incondicional (Valenzuela);¹⁶ su relativización mediante la introducción de otras variables en el análisis (Mainwaring);¹⁷ su aceptación sin admitir la solución parlamentaria (Sartori);¹⁸ la defensa del presidencialismo (Mettenheim)¹⁹ y, por último, la crítica abierta (Nohlen).²⁰

-
- 11 Véase Linz, Juan, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 1, 1990, pp. 51-69; *idem*, “The Virtues of Parliamentarism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 4, 1990, pp.85-91; *idem*, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en Linz, J. y Valenzuela, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87.
- 12 Nohlen, Dieter, “Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina (Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, 1991, pp. 43-54; *idem*, “Presidencialismo vs. Parlamentarismo: Dos enfoques contrapuestos”, en Nohlen, D. y Fernández, M. (eds.), *Presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, pp. 15-25, ambos trabajos reimpresos en Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 3, pp. México, pp. 25-41 y 43- 67.
- 13 Véase Linz, Juan, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdowns and Reequilibrations*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978; *idem*, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

-
- 14 Véase Linz, *op. cit.*, nota 11, pp.51-69; *ibidem*, nota 11, pp. 3-87.
- 15 Véase Ortiz Ortiz, Richard, “Introducción. Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina”, en Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 8, pp. 6-13.
- 16 Véase Valenzuela, Arturo, “The Crisis of Presidentialism”, en Mainwaring, Scott y Valenzuela, Arturo, *Politics, Society, and Democracy, Latin America*, Boulder, Westview Press, 1998.
- 17 Mainwaring, Scott, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 24, núm. 1, octubre de 1993, pp. 198-228; *idem* y Shugart, Matthew S., “Presidencialismo y democracia en América Latina: Revisión de los términos del debate”, en el libro compilado por ellos *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp. 19-64.
- 18 Véase Sartori, Giovanni, “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, *op. cit.*, nota 11, pp. 107 y ss.
- 19 Véase Mettenheim, Kurt von (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Baltimore, 1997.
- 20 Véase Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 12, pp. 43-54; *ibidem*, pp. 15-25; *ibidem*, *op.cit.*, nota 8, pp. 53-80.

Dieter Nohlen se distancia explícitamente de los supuestos y las argumentaciones de Juan Linz, criticando la construcción artificial de modelos institucionales “ideales” y de las especulaciones deductivas orientadas en tipos “puros”. En cambio, desarrolla su propio programa para la evaluación del modo de funcionamiento de los sistemas de gobierno a través del enfoque histórico-empírico, proponiendo más bien investigar de manera comparativa y cualitativa las variantes institucionales existentes en las democracias modernas mediante la descripción sistemática de arreglos institucionales concretos en conexión estrecha con su contexto histórico, social, político y cultural. Sólo el examen de todos los factores pertinentes puede explicar adecuadamente la complejidad del funcionamiento institucional y de la estabilidad política. Por tanto, no se puede establecer, *a priori*, la superioridad universal de cierto arreglo institucional, toda vez que en la estabilidad, eficacia y rendimiento de las instituciones políticas, muchas veces, como insiste el profesor Nohlen, “el contexto hace la diferencia”.²¹

Giovanni Sartori se incorporó al debate y resumió su posición en la fórmula: “ni presidencialismo ni parlamentarismo”. Aunque comparte las tesis sobre las deficiencias sistémicas del presidencialismo, afirma que de las críticas al presidencialismo no se deduce automáticamente que la “buena alternativa” sea el parlamentarismo, y sentencia: “El parlamentarismo puede resultar un fracaso tanto y tan fácilmente como el presidencialismo” si no se dan las condiciones indispensables para su funcionamiento, sobre todo, *partidos parlamentariamente adecuados*. Sartori afirma con acierto que “la mejor forma política es la que sea más aplicable en cada caso. Esto equivale a decir que el contexto es esencial”.²²

Ciertamente, los sistemas presidenciales no fueron reformados en América Latina según las

recomendaciones normativo-deductivas en favor del parlamentarismo y, no obstante los pronósticos pesimistas sobre la estabilidad de esas democracias presidenciales, la mayoría de los regímenes políticos en la región no se han colapsado desde la última ola democratizadora. Al contrario, el presidencialismo se ha fortalecido como el sistema de gobierno preferido en la región y ha mostrado un mejor desempeño relativo, así como capacidad de adaptación a los nuevos desafíos.²³

Además del propio Nohlen, la investigación de los efectos institucionales en situaciones históricas concretas y la reforma del sistema presidencial hacia un “presidencialismo renovado” ha sido bien acogida por destacados autores en la investigación comparada en América Latina.²⁴

Con respecto al margen de la reforma política, y en vista de la profunda tradición presidencialista en América Latina y de las dificultades de introducción del parlamentarismo, Nohlen aboga por una reforma controlada del presidencialismo que contribuya a su renovación y por un *funcionamiento parlamentaria* del sistema presidencial mediante el fortalecimiento del legislativo

23 Véase Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 20. De ahí que en la discusión sobre presidencialismo vs. parlamentarismo, Nohlen ya no representa la posición minoritaria. Finalmente, se impuso la tesis de que sobre las ventajas y desventajas de los sistemas del gobierno no se puede discutir en abstracto, sino se debe incluir en el análisis las condiciones históricas concretas de la política y de la sociedad. El institucionalismo contextualizado ha logrado, por ende, acreditarse como una perspectiva productiva para abordar la discusión politológica sobre las formas de gobierno en democracias no consolidadas y sus efectos sobre la estabilidad democrática (véase Ortiz Ortiz, Richard, *op. cit.*, nota 15, pp. 6-13).

24 Piénsese, por ejemplo, en Carpizo, Jorge, “México, ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 1, 1999, pp. 49-84; *ibidem*, *op. cit.*, nota 4; García Belaunde, Domingo, “Reconstrucción del sistema político y la ingeniería constitucional”, *Perú 2000: Un triunfo sin democracia*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2000; Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas*, Buenos Aires, FLACSO, 2001; Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003.

21 *Idem*.

22 Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 18, p. 110.

y el mejoramiento y flexibilización de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, con el fin de fortalecer la gobernabilidad, aumentar el rendimiento de las políticas públicas y acrecentar la legitimidad en el marco de cada uno de los sistemas presidenciales. Las sugerencias de reforma se dirigen particularmente hacia la creación de incentivos institucionales (rompiendo con la lógica de “*the winner takes all*” del presidencialismo clásico) para conformar coaliciones estables en el Legislativo que apoyen el trabajo del gobierno; en su caso, la creación de un primer ministro (como también de un jefe de gabinete) cuya legitimidad descansa en una mayoría legislativa y que atienda e incentive las relaciones entre el gobierno y el Legislativo, en el entendido de que las propuestas de reforma deben ser de carácter específico y, por ende, no referidas a América Latina en general sino a países concretos.²⁵

Debe tenerse presente, incluso, la importancia de factores no estrictamente constitucionales en el logro de una mayor flexibilidad y efectividad en las relaciones Legislativo-Ejecutivo. En este sentido, la permanente discusión sobre la necesidad de cambios institucionales puede conducir a modificaciones en las actitudes y los comportamientos informales de la clase política que finalmente sustituyen y vuelven prescindibles los cambios formales. De manera similar, en aquellos sistemas que a fin de profundizar y consolidar la democracia han pretendido equilibrar mejor la distribución de poder del Estado a través

25 Asimismo, a propósito de la discusión sobre posibles reformas institucionales en vista de alguna crisis política, conviene recomendar prudencia y mesura, pues en América Latina es frecuente el reflejo condicionado de responder a una crisis con una nueva reforma o una nueva Constitución. Debe realizarse una evaluación apropiada de las verdaderas causas que desataron la crisis, pues es difícil que ésta se pueda resolver únicamente con manipulaciones institucionales. Los actores políticos y los grupos de la sociedad civil deben, en primer lugar, rescatar la centralidad de las instituciones representativas y los resultados de reformas políticas previas (véase Nohlen, Dieter, *op.cit.*, nota 8, pp. 53-80).

del aumento del poder del Legislativo (y también del Poder Judicial) en detrimento del poder del presidente, sólo se traducirán en una auténtica mejora de la gobernabilidad democrática si el Legislativo logra desarrollar una comprensión cabal de su función en el marco del nuevo diseño, que reclama capacidad de cooperación entre los órganos del Estado.²⁶

B. *Iniciativas para modificar el régimen de gobierno a uno parlamentario o hacia la parlamentarización del sistema presidencial*

Durante el periodo que se analiza, las propuestas en favor de la adopción de un sistema parlamentario en determinado país sólo se han formulado en ámbitos académicos y, ocasionalmente, a través de alguna iniciativa promovida por fuerzas políticas minoritarias que no han alcanzado consenso. La excepción ha sido Brasil, en donde de manera formal la comisión encargada de elaborar el anteproyecto de Nueva Constitución incluyó en su informe final, publicado en 1987, la propuesta de un sistema parlamentario. Finalmente, la Asamblea Nacional Constituyente de 1988 optó por la continuación del régimen presidencial, pero previó la celebración de un plebiscito en 1993 para que el propio electorado decidiera entre monarquía y república, así como entre presidencialismo y parlamentarismo, cuyo resultado fue el triunfo de la república presidencial.

Otros dos casos donde, de manera explícita, sendas comisiones de reforma constitucional pusieron sobre la mesa la parlamentarización del sistema presidencial han sido los de Argentina y Bolivia en 1994 (en el entendido de que, además, cuando esta obra fue enviada a prensa se había presentado una iniciativa, como parte de la llamada Reforma del Estado en México, con el

26 Cfr. *ibidem*, pp. 59-60.

propósito explícito de establecer un sistema semipresidencial, además de que también ha sido tema en los procesos constituyentes iniciados en Bolivia y Ecuador).

En lo que se refiere a Argentina y como resultado del llamado “Pacto de Olivos” entre el entonces presidente Carlos Menem y el ex presidente Raúl Alfonsín, a cambio de la pretensión de aquél de obtener la reelección inmediata del presidente y el vicepresidente de la República, Alfonsín insistió en el proyecto elaborado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia durante su administración, de acuerdo con el cual para mitigar el denominado “hiperpresidencialismo hegemónico” se proponía la adopción de un modelo semipresidencial como el francés o, al menos, como el portugués, si bien las negociaciones posteriores fueron desdibujando ese objetivo y, finalmente --como se analiza más adelante--, se dispuso la creación de un jefe de gabinete de ministros, que tiene a su cargo la administración general del país.

En cuanto a Bolivia, hacia julio de 1992 y como resultado de un debate previo, el grupo de trabajo encabezado por Juan Linz formuló dos propuestas, una de las cuales fue la adopción de un sistema parlamentario y otra la parlamentarización del régimen presidencial a través de la redefinición de las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo. Después de los llamados “Acuerdos del 9 de julio” y la conformación de una comisión de “alto nivel”, que se convirtió en “cumbres políticas” entre jefes de partidos y especialistas dedicados a definir el sentido de la reforma, se arribó en 1994 a la modificación de 34 artículos constitucionales, parlamentarizando el sistema presidencial en los términos que más adelante se explican.

En general, como se podrá advertir en las próximas páginas, los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno de la región durante el periodo en análisis han estado orientados, aunque no siempre con la extensión y profundidad deseada o requerida, hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo (aun cuando algunos también abarcaron al Poder Judicial), a menudo con el objetivo de fortalecer al Legislativo (a diferencia de las reformas previas que tendieron a fortalecer al Ejecutivo) y consolidar un sistema de controles, pesos y contrapesos en aras del equilibrio. La excepción sería en este caso la reforma constitucional de 1998 en Ecuador, que buscó mejorar las condiciones de gobernabilidad y eliminó algunas atribuciones que había mantenido el órgano legislativo, como la censura y destitución de ministros, aunque de nuevo se pondera su restablecimiento en el marco del proceso constituyente en curso.

Lo anterior se confirma no sólo con el hecho de que la mayoría de los 18 países analizados estableció una nueva Constitución en los últimos treinta años (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela) sino porque el resto (Argentina, Bolivia, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay) aprobó en el mismo periodo, salvo Costa Rica, al menos alguna reforma constitucional relevante con el propósito de fortalecer los controles interorgánicos entre el Legislativo y el Ejecutivo. Cabe indicar, que en el caso de Chile, la Constitución de 1980 fue aprobada por la dictadura.

Cuadro 1
Constituciones vigentes y reformas referidas
a las relaciones Legislativo y Ejecutivo durante los últimos 30 años

País	Constitución vigente	Reformas
Argentina	1853	1994
Bolivia	1967	1994
Brasil	1988	--
Chile	1980	1989, 2005
Colombia	1991	2003, 2007
Costa Rica	1949	--
Ecuador	1979, 1998	--
El Salvador	1983	1991
Guatemala	1985	1994
Honduras	1982	--
México	1917	1977, 1986
Nicaragua	1987	1995, 2000, 2005
Panamá	1972	1983, 1994
Paraguay	1992	--
Perú	1979, 1993	--
República Dominicana	1966	1994, 2002
Uruguay	1967	1996
Venezuela	1999	--

Fuente: Elaboración propia.

C. *Clasificación de los sistemas presidenciales en América Latina*

Con el objeto de comprender mejor las respectivas características, diferencias y semejanzas entre los diversos sistemas presidenciales latinoamericanos, se estima conveniente clasificarlos a partir de una tipología específica, a pesar de los riesgos de imprecisiones derivadas de la naturaleza propia del derecho constitucional y su interacción dinámica con la realidad política, así como de la complejidad de algunos casos frontera que dificultan su ubicación en un tipo determinado (en el entendido de que la referida forma de gobierno sólo puede ubicarse entre los sistemas democráticos, toda vez que si se tratara de un régimen autocrático, aun cuando formalmente se denomine sistema presidencial, se estaría estrictamente ante una dictadura o un gobierno totalitario).

Una de las primeras clasificaciones de los diversos sistemas presidenciales en América Latina fue la de Karl Loewenstein hacia mediados del siglo pasado, quien diferenció entre presidencialismo puro, presidencialismo atenuado y parlamentarismo aproximado.²⁷ Ciertamente, ha pasado mucho tiempo y múltiples cambios han tenido lugar en los sistemas presidenciales de la región, sobre todo a partir de la “tercera ola democratizadora”, propiciando diversas clasificaciones doctrinales. Una de las más recientes y sólidas es la de Jorge Carpizo, quien, en atención a lo establecido en la respectiva norma constitucional, distingue entre presidencialismo puro, presidencialismo predominante, presidencialismo atemperado, presidencialismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado.²⁸

Asimismo, Carpizo distingue, desde la perspectiva de la realidad político-constitucional (al considerar el sistema de partidos y el sistema electoral, así como la presencia o no de gobierno de coalición o compartido, el gobierno dividido y el poder de la calle), entre presidencialismo hegemónico, presidencialismo equilibrado y presidencialismo débil. Además, atendiendo a la interacción de la norma con la realidad constitucional, advierte que tanto el presidencialismo puro como el predominante, el atemperado y el que posee matices parlamentarios pueden configurar alguno de los tipos que se presentan en la realidad, como el hegemónico, el equilibrado o el débil, en tanto que el presidencialismo parlamentarizado sólo puede ser hegemónico o débil.²⁹

A continuación se exponen las características básicas de la referida tipología propuesta por Carpizo, de acuerdo con lo que se prevé en

27 Véase Loewenstein, Karl, “La ‘presidencia’ fuera de los Estados Unidos (Estudio comparativo de instituciones políticas)”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año II, núm. 5, 1949, pp. 21-28.

28 Véase Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 4, pp. 193-218.

29 Véase *idem*. El estudio del grado de eficacia de las disposiciones constitucionales es particularmente importante en América Latina tomando en cuenta que, según la clasificación ontológica de las constituciones elaborada por Loewenstein, varios países cuentan con una constitución “nominal”, en tanto que se aprecia una falta de concordancia entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales a causa de una serie de factores sociales y económicos. Si bien la función de la constitución nominal es educar a la población sobre un gobierno democrático constitucional que establezca límites a los detentadores del poder, la aspiración es que la misma se convierta en una auténtica constitución “normativa” que rijan y determine el proceso político y todos se ajusten a sus respectivos límites. Cabe señalar que en los países de la región también se encuentra el tercer tipo de constituciones a que alude Loewenstein y que denomina “semánticas”, en tanto que en ocasiones las respectivas constituciones logran plena eficacia, pero no constituyen sino la formalización de la situación existente del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores fácticos del poder, quienes las utilizan para estabilizar y perpetuar su poder en lugar de que sirvan para limitar al propio poder, pervirtiendo la noción de constitución y desvalorizando su función en la democracia constitucional (véase Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, traducción de Alfredo Gallego, 2a. ed., Barcelona, Editorial Ariel, 1976, pp. 216-231). Sobre la relación entre validez y eficacia de las normas constitucionales, véase Orozco Henríquez, J. Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983, pp. 89 y ss.

las respectivas constituciones de los regímenes latinoamericanos (en particular, en lo que se refiere al cúmulo de atribuciones del presidente de la República y, sobre todo, a la responsabilidad ministerial), conforme a la cual se pretenderán clasificar las diversas especies de sistemas presidenciales establecidos actualmente en la región (si bien algunos casos frontera pueden diferir, en cuanto a su ubicación en determinado tipo o categoría, de lo considerado por el eminente constitucionalista mexicano).

En todo caso, debe insistirse en que la siguiente clasificación tiene exclusivamente propósitos didácticos-comparativos y se basa en un estudio formal de los textos constitucionales latinoamericanos de acuerdo con el criterio apuntado (cúmulo de atribuciones del presidente y regulación de la responsabilidad política ministerial), el cual se explica más adelante. Por esta razón, la clasificación presentada también podría diferir con otros autores que utilicen un criterio distinto, incluso, con lo sostenido por algunos de los colaboradores de esta misma obra, quienes toman en cuenta también la realidad política-constitucional. Por ejemplo, en sistemas que formalmente confieren un significativo conjunto de atribuciones de control en el congreso sobre el presidente, éstas raramente se ejercen en la práctica, o siguen predominando las facultades presidenciales, como en el caso de Colombia. Asimismo, en sistemas que contemplan sólo algunas de esas atribuciones, éstas se ejercen en forma vigorosa, lo cual propicia una mayor relevancia del congreso sobre el funcionamiento del sistema presidencial, como podría ser el caso de Chile. Por todo lo anterior, una cabal comprensión del sistema presidencial de cada país requerirá acudir al estudio correspondiente incluido en esta obra.

a. Presidencialismo puro

Aun cuando cabría afirmar que ya no existen sistemas presidenciales puros, salvo el de Estados

Unidos de América, si por “pureza” se entiende aquel que ha mantenido sin alteraciones sus características originales,³⁰ es posible identificar aún al presidencialismo puro como el que se aproxima al modelo estadounidense en sus aspectos esenciales: un Poder Ejecutivo unitario y de elección popular (directa o indirecta) por un periodo fijo o determinado; existencia de equilibrios, frenos y contrapesos, entre los órganos del poder; el presidente designa y remueve libremente a los ministros, quienes son responsables ante él; el presidente posee la facultad de veto legislativo; ni el presidente ni los ministros son responsables políticamente ante el Congreso, aunque estos últimos pueden ser sujetos de juicio político, o bien de juicio de responsabilidad o *impeachment* en el caso del presidente (que si bien pueden acarrear la destitución, a diferencia de los sistemas parlamentarios, ello no deriva propiamente de una pérdida de confianza o moción de censura por una gestión administrativa inadecuada sino de haber incurrido en alguna causa de responsabilidad prevista en la Constitución o la ley). En realidad, en la historia latinoamericana sólo dos presidentes han sido removidos a través del procedimiento de *impeachment*, ambos en el periodo que se informa: Fernando Collor de Melo en Brasil, en 1992, y Carlos Andrés Pérez en Venezuela, en 1993.

En general, estos sistemas no contemplan matices parlamentarios aun cuando conserven, por la influencia española de la Constitución de Cádiz de 1812, algunas figuras como el refrendo ministerial de los actos del presidente. Asimismo, con frecuencia éste, a diferencia de lo establecido por la Constitución de Estados Unidos de 1787, cuenta con la facultad de iniciativa de leyes y no requiere la ratificación del Senado para la designación de los ministros o secretarios de Estado.

Gran número de países latinoamericanos adoptaron en el siglo XIX un presidencialismo

30 Cfr. Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007, p. 4.

puro y entre los que actualmente lo establecen, en sus aspectos esenciales, se encuentran Brasil, Chile (aun cuando debe destacarse la importancia que el congreso ha venido teniendo en el funcionamiento del sistema presidencial de este país), Ecuador, Honduras y México

Mención especial merece Ecuador, toda vez que el artículo 130.9 de la Constitución de 1998 sanciona que los ministros podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales cometidas en el desempeño del cargo, y que la mayoría de los integrantes del Congreso podrá censurarlos en caso de declaratoria de culpabilidad, cuyo efecto será la destitución sólo con el acuerdo del presidente de la República, a diferencia de ordenamientos constitucionales anteriores que sí preveían la censura y destitución de ministros directamente por el Legislativo. Como se aprecia, en el texto vigente existe una confusión entre la institución del juicio político (común incluso en los llamados sistemas presidenciales puros) y la censura (propia de los que tienen matices parlamentarios y, sobre todo, de los parlamentarizados), pero debido a que los únicos supuestos para que esta última proceda es la comisión de infracciones constitucionales o legales mas no la mera inconformidad con determinada gestión administrativa, se estima que se trata propiamente de un juicio político y no de una censura, por lo que en este apartado se incluye el sistema presidencial de Ecuador.³¹

b. Presidencialismo predominante

Coincide con las características esenciales del presidencialismo puro, salvo la relativa al supuesto equilibrio entre los órganos del poder pú-

blico y los mecanismos de frenos y contrapesos, toda vez que en este tipo de gobierno presidencial la Constitución confiere al presidente gran cúmulo de facultades (incluso en ámbitos económicos) y se le concibe como el pivote, eje o columna del sistema político-constitucional. Por tanto, se establece un desequilibrio en favor del órgano ejecutivo, que tiende a ser predominante, y resultan débiles los controles respecto de éste, porque los órganos de control carecen de autonomía o porque ésta es escasa o nula (si bien existen mecanismos razonablemente eficaces de protección de los derechos fundamentales, por lo que se aleja de una autocracia).

Con independencia de múltiples regímenes presidenciales latinoamericanos que desde el siglo XIX y buena parte del XX se caracterizaron por la preponderancia constitucional del Ejecutivo, pero paulatinamente han revertido la tendencia en búsqueda de un equilibrio entre los respectivos órganos del poder público, un ejemplo actual de presidencialismo predominante es el derivado de la Constitución de la República Dominicana de 1966 (sin que la reforma de 1994 haya logrado el equilibrio entre los órganos públicos).

En efecto, en el régimen constitucional dominicano se exigen mayorías calificadas difíciles de alcanzar en las cámaras, por ejemplo para acusar o adjudicar responsabilidad política al presidente; en tal caso, se requieren tres cuartas partes, respectivamente, de los miembros de las cámaras de diputados y senadores, cuando por lo general bastan dos terceras partes de los miembros presentes. Para superar el veto legislativo del presidente se necesita la “observación” de leyes aprobadas por el Congreso, que se supera sólo con las dos terceras partes, otra vez, del número total de las cámaras, además de que no se prevén expresamente facultades para que el Congreso declare vigente una ley si el presidente no la promulga ni la observa; para modificar ciertas medidas legislativas en ámbitos relevantes cuya iniciativa no se origine en el presidente (pues en este último

31 Se estima que se trata de un juicio político, con independencia de que el efecto se encuentre sujeto a lo que finalmente decida el presidente, lo cual se considera inadecuado pues se trataría de violaciones constitucionales o legales que éste no debe desconocer.

caso basta la mayoría simple), se exigen dos terceras partes del total de legisladores, en relación con el régimen legal de la moneda o de la banca, así como del presupuesto de ingresos y el gasto público.

Asimismo, ciertas materias escapan de forma total al control del Congreso (por ejemplo, el presidente puede legislar ordinariamente sobre zonas aéreas, marítimas, fluviales y militares, así como en la habilitación de puertos y costas marítimas); cuando el propio Congreso no se encuentra reunido, el presidente está facultado para ordenar la suspensión de derechos en situaciones de emergencia, la modificación al presupuesto de egresos o la designación interina de las vacantes en la Cámara de Cuentas o la Junta Central Electoral. También si el presidente pretende salir al extranjero por menos de 15 días o si un ministro interpelado se niega a acudir al Congreso.

c. Presidencialismo atemperado

A diferencia del presidencialismo predominante, bajo este tipo la Constitución diseña al Poder Legislativo como el pivote o eje del sistema político-constitucional, al que otorga las atribuciones más importantes; generalmente, las competencias legislativas del presidente se encuentran reducidas e, incluso, carece de la facultad de veto.

Si bien podría considerarse que este tipo de presidencialismo sólo tiene un valor histórico, es importante identificarlo para comprender adecuadamente las demás clases existentes o que pueden darse en la región. Un ejemplo es la Constitución mexicana de 1857 (hasta la reforma de 1874), por la que se estableció un Congreso unicameral con cierto predominio, desapareciendo el Senado, a pesar de preverse un régimen federal, por estimarlo un “órgano aristocratizante y conservador”. El presidente carecía de la facultad de veto, pues sólo podía hacer observaciones a las leyes, que se superaban con la mayoría simple de los

miembros presentes del Congreso.³²

d. Presidencialismo con matices parlamentarios

Los mecanismos de control del poder público en este tipo de gobierno son básicamente los del sistema presidencial puro, pero admite o incorpora algunos aspectos que se inspiran en el parlamentario;³³ piénsese, por ejemplo, en la existencia de un Consejo de Ministros con facultades amplias, cuyos miembros son removidos libremente por el presidente y donde el Congreso puede censurar a un ministro, pero la decisión final sobre la dimisión del ministro censurado es facultad discrecional del presidente.³⁴ Por ello no se considera al sistema respectivo como parlamentarizado sino sólo con matices parlamentarios, sin desconocer la repercusión política que podría tener la eventual censura ministerial en la opinión pública y las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Es importante insistir en que la posibilidad de emitir la “censura” a un ministro por parte del respectivo Congreso o Asamblea (ya sea que conduzca automáticamente a la dimisión, como ocurre en el presidencialismo parlamentarizado, o ésta dependa de la decisión final del presidente,

32 Véase Fix-Zamudio, Héctor, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, año XX, núms. 58-59, enero-agosto de 1967, pp. 36 y ss.; Orozco Henríquez, José de Jesús, “La división de poderes”, *Derechos del pueblo mexicano*, t. I, México, Cámara de Diputados-Ed. Porrúa, 3a. ed., 1985, pp. 647-651.

33 Recuérdese las diferencias entre ambos sistemas abordadas, *supra*, en el inciso A de este mismo apartado.

34 Cabe advertir que, para Jorge Carpizo, si un sistema presidencial prevé la censura de algún ministro por el Congreso, pero al efecto exige una mayoría calificada o muy calificada (no sólo cuando la dimisión del ministro censurado depende finalmente del presidente), se trataría también de un caso de presidencialismo con matices parlamentarios (*cf.* Carpizo, *op. cit.*, nota 4, pp. 201-202) y no de presidencialismo parlamentarizado, como aquí se sostiene.

como en el presidencialismo con matices parlamentarios) debe diferenciarse del llamado juicio político que se prevé en varias constituciones latinoamericanas. En efecto, aunque la consecuencia de este último puede significar también la separación del cargo, existe una diferencia fundamental, en tanto que en la “censura” no necesariamente se debe demostrar que el ministro involucrado haya incurrido en la violación de alguna disposición constitucional o legal, sino que podría bastar una gestión administrativa inadecuada. En el juicio político, por su parte, se requiere probar que sí se incurrió en alguna causa de responsabilidad prevista en la Constitución o en la ley.

Entre los países que en la actualidad su Constitución establece un presidencialismo con matices parlamentarios se encuentran: Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay.³⁵

En este sentido, por ejemplo, la Constitución de Bolivia, según reforma de 1994, prevé que la mayoría absoluta de los legisladores presentes puede aprobar un voto de censura respecto de uno o varios ministros, cuyo efecto es producir la renuncia del ministro censurado ante el presidente, quien se reserva la facultad de aceptarla o rechazarla (artículo 70).

Mención especial merece el caso de Costa Rica por su carácter límite, ya que el artículo 121, fracción 24, de la Constitución prevé que la Asamblea Legislativa puede “por dos tercios de

votos presentes, censurar a los mismos funcionarios (ministros) cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos”, toda vez que si bien pareciera referirse a lo que comúnmente constituye causa de juicio político en otros países de la región, el hecho de que no sólo proceda la denominada “censura” por actos inconstitucionales o ilegales, sino también por “errores graves”, nos conduce a considerarlo como un matiz parlamentario, en el entendido de que el presidente decide finalmente sobre la dimisión del ministro censurado.³⁶

De manera similar a Costa Rica, la Constitución de Panamá establece la atribución de la Asamblea Nacional para emitir votos de censura contra los ministros de Estado cuando, a su juicio, sean responsables de actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado. Debe proponerse por escrito con seis días de anticipación a su debate por la mitad de los diputados y contar, como mínimo, con la aprobación de dos tercios de la Asamblea, remitiendo a la ley el establecimiento de la sanción que corresponda, la cual no lo ha reglamentado, por lo que se le atribuye el efecto de una sanción política o “moral” y no supone la destitución del ministro.

En términos parecidos, el artículo 131, fracción 37, de la Constitución de El Salvador prevé que corresponde a la Asamblea Legislativa recomendar al presidente la destitución de los ministros de Estado cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación.

Por su parte, la Constitución de Nicaragua,

35 En su excelente y documentado estudio, Diego Valadés ilustra cómo, incluso en Estados Unidos, se han hecho intentos de “parlamentarizar” el presidencialismo, a través de la posible censura de algún secretario de Estado (citando el intento senatorial respecto de William Seward durante la administración de Abraham Lincoln en 1862) o del procurador general (como ocurrió con Alberto González en 2007 durante la administración de George W. Bush, donde 53 senadores votaron a favor de la censura y 38 en contra, pero se requerían cuando menos 60 votos a favor para que el Senado hubiera podido formular una recomendación no vinculante al presidente de Estados Unidos); *cfr.* Valadés, *op.cit.*, nota 30, pp. 19-21.

36 Incluso, para Carpizo, Costa Rica es más bien un caso de presidencialismo puro (*cfr. ibidem*, pp. 196-197). Para Rubén Hernández Valle, autor del caso de estudio relativo a Costa Rica en esta obra, sí se trata de un matiz parlamentario.

según reforma de 1995, prevé la atribución de la Asamblea Nacional de interpelar a ministros o viceministros, quienes tienen la obligación no sólo de explicar puntualmente el informe que rinden al Legislativo, sino de contestar cada uno de los interrogantes que los parlamentarios planteen o aparezcan durante la interpelación. Incluso, como resultado de una reforma de 2005, si la Asamblea Nacional considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada de 60% de los diputados, podrá destituirlo, poniéndolo en conocimiento del presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva tal decisión. Al parecer, se trata de un caso de censura vinculante; sin embargo, las divergencias surgidas entre los poderes condujeron al acuerdo político de posponer en dos ocasiones sucesivas la entrada en vigor del precepto, ahora hasta el 20 de enero de 2008. Dada la incertidumbre prevaleciente, se lo clasifica aún como un sistema con matices parlamentarios.

La Constitución de Paraguay prevé también el voto de censura, que puede ser emitido por dos tercios de los miembros de cualquiera de las dos cámaras del Congreso, cuyo efecto consiste en recomendar al presidente la remoción del ministro censurado, por lo que corresponde a este último la decisión final.

e. Presidencialismo parlamentarizado

Se caracteriza por introducir en un sistema presidencial controles propios del sistema parlamentario que pueden llegar a alterarlo. En este sentido, el gabinete y los ministros son individualmente responsables tanto ante el presidente como ante el Congreso; por tanto, este último puede censurar o, en su caso, emitir voto de falta de confianza a los ministros, quienes entonces deben separarse del cargo, con diversas modalidades. En contados casos, además, el presidente puede disolver anticipadamente el Congreso y convocar a elecciones, a pesar de lo cual se res-

pete el periodo fijo del presidente.

Para los efectos de este trabajo, la diferencia fundamental entre el presidencialismo con matices parlamentarios y el presidencialismo parlamentarizado radica en que en este último cabe la posibilidad, se insiste, no sólo de que el Congreso se reserve la atribución de censurar a los ministros sino que la misma suponga la remoción o dimisión del ministro censurado, con independencia de la voluntad del presidente. Por otra parte, a diferencia del sistema parlamentario, el presidente sigue siendo, en general, el pivote o eje del sistema político-constitucional, pues concentra las funciones de jefe de Estado y de gobierno (el hecho de que el jefe de gabinete en Argentina o el presidente del Consejo, tanto en Perú como en Uruguay, pueda ser removido libremente por el presidente, justifica que no se le considere como jefe de gobierno, identificando al sistema respectivo como presidencial, si bien parlamentarizado).

Entre los países cuya constitución establece actualmente un presidencialismo parlamentarizado, según el criterio apuntado, se encuentran: Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela³⁷.

Tanto en Argentina como en Guatemala puede censurarse al jefe de gabinete, más no al resto de los ministros, o emitir voto de desconfianza sólo con relación a un número limitado de ministros (cuatro, en una sola ocasión), mientras

37 Lo anterior, atendiendo, como se ha insistido, a lo previsto en el texto constitucional con especial referencia a la responsabilidad política ministerial, pues desde la perspectiva de la realidad político-constitucional cabría ubicar a Venezuela, por ejemplo, como un presidencialismo hegemónico; de manera similar, teniendo en cuenta que en Colombia no ha funcionado en la práctica la moción de censura, hay quien lo consideraría como un sistema presidencial acentuado, solamente matizado con algunas instituciones del sistema parlamentario, por lo que bajo este último criterio podría colocarse a Colombia entre los sistemas presidenciales con matices parlamentarios (al respecto, es importante ver los artículos, de Allan Brewer Carías y Humberto de la Calle respectivamente, incluidos en esta obra).

que en Colombia no existe limitación alguna en cuanto al número de ministros susceptibles de ser censurados. Asimismo, en el extremo de presidencialismo más parlamentarizado se encuentran los casos de Perú, Uruguay e, incluso, Venezuela, donde puede censurarse al gabinete en pleno y, bajo ciertos supuestos, el presidente puede disolver al congreso, como se precisa a continuación.

En efecto, la reforma de 1994 a la Constitución de Argentina creó la figura del jefe de gabinete, a quien el presidente nombra y remueve libremente, pero donde además aquél es políticamente responsable ante el Congreso, que puede removerlo de su cargo por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sin necesidad de expresar causa (artículos 100 y 101). Sin embargo, los demás ministros no son responsables políticamente frente al Congreso. En realidad, el jefe de gabinete es un representante del presidente y un “fusible” si surgen crisis, bloqueos o enfrentamientos graves entre el Ejecutivo y el Legislativo.

De manera semejante, los artículos 166 y 167 de la Constitución de Guatemala establecen, por una parte, que los ministros de Estado tienen la obligación de presentarse al Congreso a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Asimismo, si la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso emitiere voto de falta de confianza a un ministro, éste presentará su dimisión de inmediato; sin embargo, si el Consejo de Ministros considera que los actos censurables se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el ministro afectado podrá recurrir al Congreso. Si no lo hace, se considerará separado de su cargo, pero si recurre la ratificación del voto de falta de confianza requerirá el voto de las dos terceras partes del total del Congreso, en cuyo caso el ministro quedará separado de su cargo de inmediato. El voto de falta de confianza no podrá exceder de cuatro ministros en cada ocasión.

En la Constitución de Colombia de 1991 se es-

tableció la moción de censura contra los ministros por asuntos relacionados con sus funciones, y debe ser propuesta, al menos, por la décima parte de los miembros de la Cámara en la que se origine. Si la moción es aprobada por la mayoría absoluta de los congresistas, en sesión conjunta de ambas Cámaras, el ministro quedará separado de su cargo.

En Perú, tanto la Constitución de 1979 como la de 1993 establecieron que el presidente de la República nombra y remueve al presidente del Consejo de Ministros, así como a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del presidente del Consejo. Asimismo, 15% del total de congresistas tiene el derecho de solicitar la interpelación de uno o más ministros o del gabinete en pleno y, si la misma se aprueba, al menos, por la tercera parte de los congresistas, el ministro o el gabinete tendrán la obligación de presentarse ante el Congreso. Si, por lo menos, a 25% de los congresistas no les satisface las respuestas, puede solicitar un voto de censura y, si el mismo se aprueba por la mayoría absoluta del Congreso, el ministro o el gabinete debe renunciar y el presidente de la República debe aceptar la renuncia dentro de las 72 horas. Si, eventualmente, según la Constitución de 1993, se censura al gabinete en pleno en dos ocasiones, el presidente de la República está facultado para disolver el Congreso. Además, a partir también de 1993 y con motivo del voto de investidura, el presidente del Consejo, dentro de los 30 días siguientes a su entrada en funciones, debe concurrir al Congreso en compañía de los demás ministros para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, planteando al efecto cuestión de confianza, una manera en que el gabinete se somete a la ratificación del Congreso y, de no obtenerla, debería dimitir al iniciar sus funciones.

Asimismo, la Constitución de Uruguay establece que el Poder Ejecutivo será ejercido por el presidente, actuando con los ministros respectivos o el Consejo de Ministros, y que los ministros

serán responsables por los decretos y órdenes que firmen con el presidente. Éste tiene la potestad de nombrar a los ministros “entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo”. Al efecto, el presidente podrá eventualmente requerir a la mayoría absoluta de la Asamblea General (AG, reunión de ambas cámaras) un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. Si la AG no se reúne dentro de las 72 horas o, reuniéndose, no adopta resolución, se entenderá que el voto de confianza ha sido adoptado, sin que la Constitución prevea expresamente qué ocurre si media voto negativo expreso, aun cuando se supone que el presidente habría de proceder a nuevos nombramientos.

La propia Constitución de Uruguay prevé que los ministros cesan en sus cargos por disposición del presidente o por el procedimiento de censura o desaprobación por parte de la mayoría absoluta del total de la AG a propuesta de cualquiera de las Cámaras. La desaprobación determina la renuncia de los ministros afectados o del Consejo de Ministros. El presidente podrá observar (o vetar) el voto de censura cuando sea pronunciado por menos de las dos terceras partes del total de la AG. Si en dos convocatorias sucesivas no se reúne el quórum para sesionar, la censura se considerará revocada, pero si tres quintas partes del total de la AG mantienen la censura, los ministros o el Consejo de Ministros deberán renunciar. Si la AG mantiene la censura por menos de las tres quintas partes del total de componentes, el presidente podrá mantener a los ministros censurados o al Consejo de Ministros y disolver las Cámaras, convocando a nueva elección de senadores y diputados. Si el Poder Ejecutivo no da cumplimiento a la convocatoria electoral o la Corte Electoral demora más de 90 días en proclamar los resulta-

dos de la nueva elección, las Cámaras disueltas volverán a reunirse y recobrarán sus derechos, cayendo el Consejo de Ministros. Proclamadas las nuevas Cámaras, la AG se reunirá y, dentro de los 15 días, resolverá por mayoría absoluta de sus componentes si mantiene o revoca la censura. Si mantiene la censura, el presidente continúa su mandato pero caerá el Consejo de Ministros íntegro, aunque la censura original hubiese sido individual.

Finalmente, la Constitución de Venezuela de 1999 confiere al presidente la potestad de nombrar y remover libremente tanto al vicepresidente ejecutivo como a los ministros (en el entendido de que el vicepresidente es un órgano directo del presidente y su colaborador inmediato, preside el Consejo de Ministros previa autorización del presidente, coordina la administración pública y puede proponer el nombramiento y remoción de ministros). La Asamblea Nacional, unicameral, puede aprobar mociones de censura tanto del vicepresidente ejecutivo como de los ministros, con una mayoría no menor de tres quintas partes de sus integrantes (tratándose de aquél) o de sus miembros presentes (si se refiere a estos últimos), lo cual implica su remoción. Al respecto, como contrapeso a esta potestad legislativa, se prevé la posibilidad de que el presidente disuelva la Asamblea Nacional si ésta aprueba tres mociones de censura del vicepresidente dentro de un mismo periodo constitucional.

Con base en lo expuesto, y según el criterio adoptado (que podría diferir con el utilizado por alguno de los colaboradores de esta obra), es posible clasificar a los sistemas presidenciales latinoamericanos contemporáneos en los términos del cuadro 2.

Cuadro 2
Clasificación de los sistemas presidenciales contemporáneos¹

Presidencialismo puro	Presidencialismo predominante	Presidencialismo con matices parlamentarios	Presidencialismo parlamentarizado
Brasil Chile ² Ecuador Honduras México	República Dominicana	Bolivia Costa Rica El Salvador Nicaragua Panamá Paraguay ³	Argentina ⁴ Colombia ⁵ Guatemala Perú Uruguay Venezuela ⁶

¹ Atendiendo a lo establecido en el texto constitucional, en particular, con respecto al cúmulo de atribuciones del presidente de la República y, sobre todo, a la regulación de la responsabilidad política ministerial.

² En el entendido de que, dada la relevancia que ha venido teniendo el congreso en el funcionamiento del sistema presidencial chileno, hay quien dudaría en considerarlo como un sistema presidencial puro (al respecto, es importante consultar el artículo de Carlos Huneeus, incluido en esta obra).

³ Aun cuando la todavía escasa experiencia práctica en Paraguay respecto del funcionamiento de los matices parlamentarios, podría conducir a algunos a considerarlo como un sistema presidencial puro (al respecto, es relevante ver el artículo de Jorge Silvero Salgueiro, que forma parte del presente volumen).

⁴ Sin olvidar, claro está, que, junto a la figura del “jefe de gabinete”, en Argentina se confiere un cúmulo significativo de atribuciones legislativas al presidente de la República, que influye en el funcionamiento del respectivo sistema (al respecto ver el trabajo de Alberto Dalla Vía en esta misma obra).

⁵ Como se había mencionado, teniendo en cuenta que en Colombia no ha funcionado en la práctica la moción de censura, hay quien lo consideraría como un sistema presidencial acentuado, solamente matizado con algunas instituciones del sistema parlamentario, por lo que bajo este último criterio podría colocarse a Colombia entre los sistemas presidenciales con matices parlamentarios (al respecto ver el trabajo de Humberto de la Calle, incluido en esta obra).

⁶ Como también se había adelantado, desde la perspectiva de la realidad político-constitucional cabría ubicar a Venezuela como un presidencialismo hegemónico, siendo relevante consultar al respecto el trabajo de Allan Brewer Carías, que forma parte de este volumen.

Fuente: Elaboración propia.

2. Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo

Como se mencionó, los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno de América Latina durante los últimos 30 años han estado orientados, en general, hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales

de los respectivos países, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo (aunque algunos también abarcaron al Poder Judicial), con la salvedad de Costa Rica, donde en dicho periodo no se aprecia ninguna reforma sobre el particular. Con frecuencia, el objetivo ha sido fortalecer al Legislativo y consolidar un sistema de controles, pesos y contrapesos en aras de la gobernabilidad

democrática y el equilibrio, con la excepción de la reforma constitucional de 1998 en Ecuador, que eliminó algunas atribuciones que había mantenido el órgano legislativo, aunque nuevamente se pondera su restablecimiento en el marco del proceso constituyente que se encuentra en curso.

En este sentido, como se adelantó y se desarrollará en las páginas siguientes, se puede apreciar cierta tendencia a incorporar algunos matices o instituciones de origen parlamentario, pero preservando la estructura básica del sistema presidencial.

A. Conformación del Poder Ejecutivo

La mitad de las constituciones de los países estudiados prevén que el Poder Ejecutivo y, en consecuencia, el gobierno recaiga en una sola persona, el presidente de la República: Argentina (artículo 87),³⁸ Chile (artículo 24), Ecuador (artículo 164), Honduras (artículo 235), México (artículo 80), Nicaragua (artículo 144), Paraguay (artículo 226), Perú (artículo 110) y República Dominicana (artículo 49).

Cuatro países precisan que el Poder Ejecutivo lo ejercen tanto el presidente como los ministros: Bolivia (artículo 85), Brasil (artículo 76), Costa Rica (artículo 130) y Panamá (artículos 175 y 194), en tanto que los cinco restantes agregan a los anteriores a otros funcionarios: Colombia, a los directores de departamento administrativo (artículo 115); El Salvador, al vicepresidente, viceministros y sus funcionarios dependientes (artículo 150); Guatemala, viceministros y demás funcionarios dependientes (artículo 182); Uruguay, ministros o el Consejo de Ministros (artículos 149, 168 y 179) y Venezuela, vicepresidente

y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley (artículo 225).

B. Panorama sobre las principales facultades constitucionales del presidente

Al presidente de la República --al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno-- se le atribuye un conjunto de competencias constitucionales que lo convierten, además de en representante del Estado, en el centro y motor de la actividad política, en tanto jefe de la administración, jefe de las fuerzas armadas, colegislador y ejecutor de la legislación aprobada por el Congreso.

A diferencia del modelo estadounidense, cuyo sistema presidencial evolucionó hacia un equilibrio relativo de los tres poderes del gobierno, el régimen presidencial en América Latina, como consecuencia de causas históricas, sociológicas y económicas, así como de la influencia del caudillismo y el cacicazgo, se caracterizó desde sus orígenes por una preponderancia total del Poder Ejecutivo frente a los otros dos poderes del gobierno, basado no sólo en el cúmulo de atribuciones constitucionales sino metaconstitucionales,³⁹ con una fuerte tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de forma paternalista.

A continuación se analizan algunas de las principales atribuciones del presidente de la República, en el entendido de que la tendencia en la región durante el periodo que se informa ha sido hacia la renovación y racionalización del sistema presidencial a través del fortalecimiento de las atribuciones a cargo del Legislativo (salvo alguna excepción como la de Ecuador) y sus mecanismos de control respecto del Ejecutivo.

38 Sin embargo, el artículo 100 de la Constitución de Argentina establece que los ministros secretarios y el jefe de gabinete tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente con su firma, sin la cual éstos carecen de eficacia.

39 Utilizando el ilustrativo calificativo adoptado por Jorge Carpizo en su clásico libro sobre *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1985, 5a. ed., pp. 82-83 y 190 y ss.

a. Facultades legislativas del presidente

El presidente latinoamericano interviene en el procedimiento legislativo, generalmente, a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación y publicación de la ley. Además, conviene abordar los casos excepcionales en que el presidente puede legislar, así como su capacidad para influir en la agenda legislativa y, en su caso, convocar a la ciudadanía para que se pronuncie en algún mecanismo de consulta popular.

Iniciativa legislativa. A diferencia del presidencialismo estadounidense, que no confiere al presidente la facultad de iniciativa legislativa (si bien en la sesión de apertura de sesiones del Congreso el presidente por lo general plantea las iniciativas en que se encuentra interesado), todas y cada una de las Constituciones de los países latinoamericanos prevén para el presidente de la República la facultad referida.

Incluso, algunas Constituciones amplían la facultad de iniciativa legislativa a otros funcionarios de la administración, bien porque se la atribuyen al órgano o Poder Ejecutivo, donde aquéllos se encuentran incluidos, bien porque explícitamente se les confiere: Bolivia (vicepresidente y ministros, quienes sostienen el proyecto durante los debates en el Congreso, artículo 71, fracción I), Colombia (gobierno nacional, artículo 154), Costa Rica (ministros, artículo 123), El Salvador (ministros, artículo 133.2), Guatemala (ministros, artículo 174), Honduras (secretarios de Estado, artículo 213), Panamá (ministros, artículo 165), Uruguay (ministros, artículo 112) y Venezuela (vicepresidente, ministros y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley, artículo 204, fracción I). Lo anterior, con independencia de que algunos países extienden la facultad de iniciativa a otro tipo de órganos; en este sentido y para citar sólo algunos ejemplos, a la Corte Suprema de Justicia y al tribunal o consejo supremo electoral, en sus respectivos ámbitos

de competencia, en Honduras y Nicaragua. De manera similar, en Colombia, además de las Cortes y el Consejo Nacional Electoral, se confiere la facultad de iniciativa al Procurador y el Contralor en cuanto a las materias que le competen. Por su parte, en Venezuela todos los otros poderes públicos tienen la iniciativa legislativa en las materias de su competencia: Tribunal Supremo de Justicia (artículo 204,4), Poder Ciudadano (204,5), Poder Electoral (204, 6) e incluso los consejos legislativos de los estados (204,8).

Todas las constituciones latinoamericanas confieren también al presidente, directamente o a través de algún órgano auxiliar, la iniciativa legislativa exclusiva en materia presupuestal.

Por otra parte, algunas de esas Constituciones atribuyen igualmente al propio presidente iniciativa exclusiva en determinadas materias, por estimar que cuenta con mayores elementos o debe ejercer un control sobre el particular:

Chile: modificación de la división política o administrativa del país, administración presupuestaria o financiera del Estado, venta y alquiler de bienes del Estado y leyes relacionadas con el uso de las Fuerzas Armadas en el exterior, gasto público (creación y supresión de cargos públicos, remuneraciones de la administración pública y otros), fijación de las remuneraciones mínimas para los trabajadores del sector privado, normas sobre la seguridad social del sector público y privado, así como contratación de empréstitos del Estado, artículo 65 de la Constitución;

Colombia: gasto público, plan de desarrollo, estructura de la administración y decretos de exenciones tributarias, y

Uruguay: toda ley que signifique gastos, creación de empleos, dotaciones, retiros, beneficios jubilatorios, exoneraciones tributarias, fijación de salarios mínimos y de precios de produc-

tos de la actividad pública o privada (artículos 86.2 y 133.2 y 3).

Poder de veto. El veto es el mecanismo por el cual el presidente rechaza o formula observaciones respecto de un proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo. Se considera como el principal contrapeso del Ejecutivo frente al Legislativo y todos los países latinoamericanos lo contemplan con algunas variantes. La finalidad del veto es tratar de impedir la entrada en vigor de leyes que se estiman inconvenientes o que adolecen de vicios de inconstitucionalidad, con el objeto de que se sometan a ulterior revisión, prevaleciendo en el ínterin el *statu quo*.

En América Latina se puede distinguir entre el veto total y el parcial.⁴⁰ En este último, el presidente regresa al Congreso, con sus observaciones, las partes del proyecto con las que disiente, en tanto que promulga y publica el resto de la iniciativa con la cual concuerda. Así, algunas partes del proyecto se convierten en ley mientras el resto se somete a una revisión ulterior del Congreso, en espera de la votación que, en su caso, supere el veto. Tratándose de veto por presunta inconstitucionalidad, en algunos países de la región, según se expondrá, el proyecto se somete al órgano de justicia constitucional correspondiente.

Se dice que el veto parcial propicia un juego de suma positiva, donde los legisladores ganan con la promulgación de aquellos aspectos en que existe coincidencia con el Ejecutivo, mejorándose el orden jurídico, mientras que éste también gana al regresar al Congreso la parte del proyecto que se contrapone a sus preferencias, manteniéndose la normativa en vigor ante alternativas no deseadas.

40 En Estados Unidos existe el llamado “veto de bolsillo”, por el cual el presidente omite firmar o promulgar el proyecto de ley, pero tampoco lo devuelve al Congreso con sus observaciones antes de que éste entre en receso, lo que se traduce en que el presidente “congela” cierta iniciativa, “olvidándola en su bolsillo” e ignorando que alguna vez le fue enviada.

Entre los países latinoamericanos que prevén un veto parcial se encuentran: Argentina (sólo cuando la parte no vetada preserve “autonomía normativa”), Brasil, Colombia, Panamá, Paraguay y Venezuela. Es pertinente advertir que gran número de Constituciones prevé expresamente que cualquier proyecto de ley puede ser vetado por el presidente “en todo o en parte”. Esto se da en Brasil, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, donde la publicación de la parte no objetada es decisión del Congreso, y en Perú y Uruguay. Es decir, se incluye la posibilidad de objetar sólo algunas disposiciones específicas, pero ello no significa necesariamente que se contemple el veto parcial, a menos, como se apuntó, que se autorice la promulgación y publicación inmediata de la parte no objetada, máxime que varias de ellas disponen que se devuelva al Congreso todo el proyecto y no sólo la parte con observaciones.

Cabe señalar que en Guatemala se excluye expresamente el veto parcial, en tanto que en Nicaragua se prohíbe, también de manera expresa, el veto constitucional (tanto parcial como total). En cambio, en Chile y Costa Rica, por ejemplo, se contempla expresamente que el presidente puede vetar, en forma total o parcial, un proyecto de reforma constitucional.

En el caso del veto total de un proyecto de ley, el presidente no puede regresar al Congreso sólo una parte del proyecto en cuestión para su revisión y promulgar el resto. Cuando emite observaciones, el presidente regresa el proyecto completo al Congreso, incluida la parte que apoya. Mientras el Congreso no supere el veto presidencial, nada habrá cambiado en la legislación. De ahí que pueda retrasarse la entrada en vigor de todo un paquete legislativo urgente o de trascendencia por el mero rechazo de alguna de sus partes. Lo anterior coloca al presidente en una lógica de todo o nada, bajo un esquema de suma cero, con ganadores y perdedores absolutos. Dada la lentitud del procedimiento para deshogar un proyecto vetado, el costo de vetar iniciativas en cier-

tas materias (educación, salud, impuestos) puede llegar a ser tan alto como el de promulgar un proyecto con errores o insuficiencias.⁴¹ Todos y cada uno de los países latinoamericanos confieren al presidente la facultad de emitir un veto total.

El procedimiento más común en América Latina para superar el veto es el de la mayoría absoluta del Legislativo, como en Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, y el que requiere una mayoría calificada de dos tercios, bien de los miembros presentes, como en Bolivia, Chile y Costa Rica, o del total de miembros, como en Guatemala, Panamá y República Dominicana, en el entendido de que existe otro grupo de países donde se prevén esos dos tercios respecto de sus miembros o del total de votos. Esto ocurre en Argentina, Ecuador, El Salvador, Honduras y México, y puede dar lugar a que se interprete referido al total de la Cámara respectiva o al total de los miembros presentes o de los votos emitidos efectivamente. El procedimiento de superación del veto más exigente es el previsto en Uruguay, donde se requieren las tres quintas partes de los miembros presentes. Incluso si no hay

un pronunciamiento expreso de ambas Cámaras dentro de 30 días respecto del veto, se entenderán aceptadas las observaciones del presidente.

De acuerdo con la terminología de Shugart y Mainwaring, cuando se supera con la mayoría absoluta se trata de un “veto débil”, y cuando se exige una mayoría calificada se considera “veto fuerte”.⁴² En Ecuador existe un veto casi absoluto, donde ningún proyecto puede convertirse en ley durante el año inmediato si el presidente veta el texto completo (si bien el Congreso puede exigir un referendo sobre el proyecto vetado), transcurrido el cual sólo es superable por la mayoría calificada indicada.

En algunos países, la facultad presidencial de vetar proyectos de ley por adolecer de vicios de inconstitucionalidad propicia que el órgano de justicia constitucional se pronuncie sobre el particular, se trate del pleno de la Corte Suprema de Justicia, como ocurre en El Salvador, Honduras y Panamá, la Sala Constitucional de la Corte o Tribunal Supremo, como en Costa Rica y Venezuela, o de la respectiva Corte Constitucional como en Colombia.

41 Véase Ugalde, Luis Carlos, “Relaciones ejecutivo-legislativo en México: El caso del veto presidencial”, *Relaciones entre gobierno y congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 646-648.

42 Cfr. Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, *ibidem, Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, p. 52.

Cuadro 3
Facultades relacionadas con el procedimiento legislativo

País	Facultad de iniciativa	Veto		
		Total	Parcial (observaciones)	Forma de superarlo
Argentina	Poder Ejecutivo (artículo 77 CP)	Sí (artículo 83 CP)	Sí (artículo 83 CP) ¹	Dos terceras partes de los votos (artículo 83 CP) ¹
Bolivia	Vicepresidente de la República o Poder Ejecutivo, a condición de que el proyecto sea sostenido en los debates por el ministro del respectivo despacho (artículo 71 CP)	Sí (artículo 78 CP)	No se establece (artículo 76 CP)	Dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 76 CP)
Brasil	Presidente de la República (artículo 61 CP)	Sí (artículo 84 CP)	Sí (artículo 84 CP)	Mayoría absoluta (artículo 66 CP)
Chile	Presidente de la República (artículo 62 CP)	Sí (artículo 70 CP)	Indefinido (artículo 70 CP)	Dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 70 CP)
Colombia	Gobierno Nacional (artículo 154 CP)	Sí (artículo 167 CP)	Sí (artículo 167 CP)	Mayoría absoluta: 50% + 1 del total de miembros (artículo 167 CP)
Costa Rica	Poder Ejecutivo (artículo 123 CP)	Sí (artículo 125, 126 CP)	No se establece (artículo 125, 126 CP)	Dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 127 CP)
Ecuador	Presidente de la República (artículo 144 CP)	Sí (artículo 153 CP)	Indefinido (artículo 153 CP)	Dos terceras partes de sus miembros (artículo 153 CP)

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Facultad de iniciativa	Veto		
		Total	Parcial (observaciones)	Forma de superarlo
El Salvador	Presidente de la República por medio de sus ministros (artículo 133 CP)	Sí (artículo 137 CP)	No se establece (artículo 137 CP)	Dos terceras partes de sus miembros (artículo 137 CP)
Guatemala	Organismo Ejecutivo (artículo 174 CP)	Sí. Previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros (artículo 178 CP)	No. Determinación expresa (artículo 178 CP)	Dos terceras partes del total de los miembros ³ (artículo 179 CP)
Honduras	Presidente de la República por medio de los secretarios de Estado (artículo 213 CP)	Sí (artículo 216 CP)	No se establece	Dos terceras partes de los votos (artículo 216 CP)
México	Presidente de la República (artículo 71 CP)	Sí (artículo 72 CP)	No se establece (artículo 72 CP)	Dos terceras partes del número total de votos (artículo 72 CP)
Nicaragua	Presidente de la República (artículo 140 CP)	Sí (artículo 142 CP)	No se establece (artículo 142 CP)	Mayoría absoluta: 50% + 1 del total de diputados (artículo 143 CP)
Panamá	Ministros de Estado (artículo 165 CP)	Sí (artículo 169 CP)	Sí (artículo 170 CP)	Dos tercios del total de diputados (artículo 170 CP)
Paraguay	Poder Ejecutivo (artículo 203 CP)	Sí (artículo 209 CP)	Sí (artículo 208 CP) ²	Mayoría absoluta (artículo 208, 209 CP)
Perú	Presidente de la República (artículo 107 CP)	Sí (artículo 108 CP)	No se establece (artículo 108 CP)	Mayoría absoluta: 50% + 1 de los miembros del Congreso

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Facultad de iniciativa	Veto		
		Total	Parcial (observaciones)	Forma de superarlo
República Dominicana	Presidente de la República (artículo 38 CP)	Sí	No se establece (artículo 41 CP)	Dos terceras partes del total de miembros de cada Cámara (artículo 41 CP)
Uruguay	Poder Ejecutivo por medio de sus ministros (artículo 133 CP)	Sí (artículo 138 CP)	No se establece (artículo 138 CP)	Tres quintas partes de los miembros presentes (artículo 138 CP)
Venezuela	Poder Ejecutivo (artículo 204 CP)	Sí (artículo 214 CP)	Sí (artículo 214 CP)	Mayoría absoluta de los presentes (artículo 214 CP)

¹ Según interpretación judicial.

² La publicación de la parte no objetada es decisión de las Cámaras del Congreso.

³ Artículo 179 constitucional.

Fuente: Elaboración propia.

Facultades del presidente para legislar. Mientras que en los apartados anteriores se hizo referencia a las facultades del presidente de la República en el proceso legislativo, particularmente el poder de iniciativa y de veto, en el presente se aborda la atribución, generalmente extraordinaria y excepcional, que se le confiere para emitir leyes en diversos regímenes presidenciales. A través de esta facultad, el presidente puede establecer un nuevo *statu quo* e influir determinantemente en las políticas públicas.

Al respecto, es posible distinguir entre los poderes de decreto, los poderes de emergencia y la delegación de facultades para legislar. Es impor-

tante advertir que en los casos anteriores el presidente cuenta con el poder de emitir propiamente leyes, por lo que deben distinguirse de la facultad presidencial de expedir reglamentos a fin de implementar o desarrollar los términos de la ley existente emanada del órgano legislativo.⁴³

Lo que ahora nos ocupa, se insiste, son los casos en que el presidente puede expedir propiamente leyes. Sin duda, el poder de decreto constituye

⁴³ Ésta es la comúnmente llamada facultad reglamentaria y que prácticamente todos los sistemas presidenciales latinoamericanos la contemplan, ya sea que se confiera al propio presidente de la República en lo individual o, en algunos casos, en combinación con los ministros o secretarios de Estado.

el más relevante, pues le permite emitir directamente leyes sin participación alguna previa del órgano legislativo, lo cual se traduce en un gran poder, con independencia de que usualmente también se permite al Congreso abrogar o modificar el decreto presidencial si así lo decide. Sólo los presidentes de Argentina y Brasil tienen la atribución de emitir nuevas leyes por decreto casi en cualquier materia. Mientras que en Argentina el Congreso debe pronunciarse en aproximadamente 20 días sobre el respectivo decreto presidencial (previo cumplimiento de cierto procedimiento, a través de la integración de comisiones bicamerales permanentes, así como de trámites especiales de aprobación parlamentaria), en Brasil las medidas provisorias emanadas del presidente dejan de regir en 30 días si el Congreso no las convierte en ley. Por su parte, las constituciones de Honduras y Perú también confieren poderes de decreto a su presidente pero sólo en materia económica y financiera cuando lo requiera el interés nacional. Cabe incluir aquí también las facultades para expedir decretos en materia administrativa, que se confieren al presidente en Nicaragua y Venezuela, así como para realizar modificaciones legales al gasto público en República Dominicana, si bien son cualitativamente distintas a los poderes de decreto antes mencionados.

Como advierten Shugart y Mainwaring, incluso cuando la mayoría del órgano legislativo pueda abrogar o modificar un decreto, el presidente sigue desempeñando un papel fundamental al dar forma a la legislación, toda vez que, a diferencia de su facultad de iniciativa de una ley aprobada por el Congreso, el decreto presidencial es ya una ley (y no una mera propuesta) ante la cual la otra rama de gobierno puede reaccionar. Además, el presidente puede hacer un uso estratégico de este poder e invadir la agenda del Congreso con una avalancha de decretos que privilegien la suya, como sucedió en 1990 en Brasil, cuando Fernando Collor de Melo utilizó este poder de forma extensa, emitiendo medidas provisionales a un

ritmo de una cada 48 horas, incluido el llamado “Plan Collor” de estabilización económica.⁴⁴ Además, si a la entrada en vigor de determinados decretos-ley sin intervención del Congreso se le suma la posibilidad de un veto (en su caso, “fuerte”) por parte del primer mandatario si el Congreso llega a abrogar o modificar aquél, cabría concluir que el presidente estaría en posición de obtener el resultado legislativo que desee con la atribución que se comenta.

Los poderes de decreto deben diferenciarse de las facultades que las constituciones de Ecuador y Uruguay confieren a su respectivo presidente para declarar una medida económica o urgente, que se transforma en ley luego de 15 y 45 días, según el caso. Ello, a menos que el correspondiente Congreso haya votado para rechazarla, en virtud de que aquéllos tienen el carácter de ley tan pronto como el presidente los emite, si bien evidentemente ambos le otorgan un control considerable sobre la agenda de políticas públicas.⁴⁵

Mientras que durante la vigencia de la Constitución de 1853 el poder de decreto en Argentina se desarrolló de facto, con la Constitución de 1994 se estableció expresamente, con ciertas salvedades respecto de las materias sobre las que puede versar. Cabe señalar que durante el periodo que abarca este estudio, dos constituciones derogaron los respectivos poderes presidenciales de decreto: Paraguay, en 1992, y Nicaragua, en 1995, mientras que en la de Venezuela se amplió tal poder en 1999.

Otra atribución legislativa relevante del presidente es la relacionada con los poderes de emergencia, que se prevén con algunas variantes en todos y cada uno de los 18 países objeto de

44 Cfr. Shugart, Matthew y Mainwaring, Scott, *op. cit.*, nota 17, pp. 53-55. Los autores citan un estudio sobre el ejercicio de un total de 1,004 medidas provisionales en Brasil de 1988 a mayo de 1995, de las cuales 274 habían sido aprobadas por el Congreso, sólo 18 rechazadas y 640 reeditadas (cfr. *idem*).

45 Cfr. *ibidem*, p. 55.

estudio. Con base en esta facultad, el presidente de la República, directamente o previa autorización del Congreso (en general, cuando éste no se encuentra en receso), pero en todo caso con el acuerdo de los ministros o secretarios de Estado, suspende ciertos derechos fundamentales en condiciones de catástrofe o calamidad pública y, con frecuencia, dicta las medidas legislativas necesarias para afrontar la situación con una vigencia específica. A pesar del carácter excepcional derivado de la situación de emergencia, cabe señalar que durante buena parte del siglo XX varios países de la región padecieron el abuso en el ejercicio de esta facultad presidencial, incluso en épocas de plena paz y estabilidad,⁴⁶ sin que de los estudios de caso incluidos en este volumen se advierta que durante el periodo que se informa haya persistido dicho ejercicio abusivo.

La tercera atribución legislativa del presiden-

te es la derivada de la delegación de facultades para dictar leyes por parte del Congreso. Como se advierte, a diferencia de los poderes de decreto, en este caso se requiere la previa autorización del Congreso para que el presidente expida decretos-ley, lo cual implica que aquél opte por no delegarlo o bien revocarlo. Como se puede observar en el cuadro 4, las Constituciones de siete países contemplan la posibilidad de delegación de facultades legislativas durante cierto periodo, obviamente fuera de los casos de emergencia a que se refiere el párrafo que antecede. La que lo hace de manera más amplia es la de Venezuela y ha sido práctica común durante la administración del presidente Hugo Chávez. También se prevé de manera amplia, con salvedades respecto de ciertas materias, en Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Perú, en tanto que de manera más restringida en Argentina (sólo sobre materia de organización administrativa) y en México (únicamente sobre regulación económica, como tarifas arancelarias y comercio exterior).

46 Véase Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1974.

Cuadro 4
Facultades presidenciales para legislar

País	Poderes de decreto, emergencia y delegación legislativa
Argentina	Decreto (por razones de necesidad y urgencia, salvo materia penal, tributaria, electoral y de partidos políticos, previo acuerdo general de ministros, quienes refrendan con el jefe de gabinete, debiéndose pronunciar el Congreso sobre el respectivo decreto aproximadamente en veinte días, artículo 99, numeral 3), emergencia (artículos 75, numeral 29, y 99, numeral 16) y delegación de facultades legislativas (sólo en materia administrativa, artículo 76)
Brasil	Decreto (organización administración federal y en casos de relevancia y urgencia, salvo en materia de nacionalidad, ciudadanía, derechos políticos, partidos políticos, electoral, penal, procesal penal, procesal civil, Poder Judicial, Ministerio Público, planes plurianuales, directrices organizativas, créditos adicionales y suplementarios, secuestro de bienes y cualquier otro activo financiero, artículos 62 y 84, fracción VI), emergencia (artículos 137 al 139) y delegación de facultades legislativas (en materias específicas con diversas salvedades, artículo 68)
Chile	Emergencia (artículos 40 y 41) y delegación de facultades legislativas (hasta por un año salvo determinadas materias, artículos 32, numeral 3, y 61)
Colombia	Emergencia (artículos 213 al 215) y delegación de facultades legislativas (por un periodo máximo de 6 meses y para materias precisas, salvo códigos y leyes estatutarias, orgánicas e impositivas, artículo 150, numeral 10)
Costa Rica	Emergencia (artículos 121, numeral 7, y 140, numeral 4)
Ecuador	Emergencia (artículos 180 y 181)
El Salvador	Emergencia (artículos 29, 30 y 167, numeral 6º)
Guatemala	Emergencia (artículos 138 y 183, inciso f)
Honduras	Decreto (en materia económica y financiera cuando lo requiera el interés nacional, artículo 245, numeral 20) y emergencia (artículos 187 y 245, numeral 7)
México	Emergencia (artículos 29 y 73, fracción XVI) y delegación de facultades legislativas (sólo sobre regulación económica, artículo 131, segundo párrafo)
Nicaragua	Decreto (en materia administrativa, artículo 150, numeral 3) y emergencia (artículo 150, numeral 9)
Panamá	Emergencia (artículos 55 y 200, numeral 5) y delegación de facultades legislativas (por tiempo determinado y para fines específicos, artículo 159, numeral 16)

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Poderes de decreto, emergencia y delegación legislativa
Paraguay	Emergencia (artículo 288)
Perú	Decreto (en materia económica y financiera, cuando lo requiera el interés nacional, así como tarifas arancelarias, artículo 118, numerales 19 y 20), emergencia (artículo 137) y delegación de facultades legislativas (sobre materias específicas y por un plazo determinado, salvo tratados internacionales, leyes orgánicas, presupuesto y cuenta pública, artículo 104)
República Dominicana	Decreto (modificaciones a la Ley de Gasto Público durante recesos del Congreso, artículo 115, fracción V; asimismo, hay indefinición en cuanto al alcance de la facultad presidencial para expedir decretos cuando fuere necesario, prevista en el artículo 55, numeral 2) y emergencia (artículos 37, numerales 7 y 8, así como 55, numeral 7)
Uruguay	Emergencia (artículo 168, numeral 17)
Venezuela	Decreto (organización de la administración pública, artículo 236, numeral 20), emergencia (artículos 236, numeral 7, y 337 al 339) y delegación de facultades legislativas (por un periodo determinado y sobre cualquier materia, artículo 236, numeral 8)

Fuente: Elaboración propia.

Control de la agenda. Sin duda, tanto las facultades de iniciativa y de veto por parte del presidente de la República en el proceso legislativo como sus atribuciones propiamente legislativas, que reclaman algún pronunciamiento previo o posterior por parte del Congreso sobre las medidas promovidas, se traducen en un impacto en la agenda de políticas públicas, que ya ha sido analizado.

A los anteriores es posible añadir dos aspectos de especial importancia en el control de la agenda, como la posibilidad del presidente de la República de plantear la urgencia en el despacho de algún proyecto o iniciativa de ley, con el consiguiente trámite privilegiado en el proceso legislativo en el Congreso, así como la posibilidad de convocar a éste a sesiones extraordinarias en época de receso.

En relación con esta última, todas y cada una de las Constituciones de los países latinoamericanos estudiados contemplan la facultad del presidente de la República de convocar al Con-

greso a sesiones extraordinarias, algunas de ellas precisando que a aquél le corresponderá definir la agenda respectiva. Al respecto, cabe señalar como una peculiaridad que, en el caso de Colombia, la atribución de convocatoria no corresponde al presidente sino al Gobierno Nacional (que incluye, además, a los ministros y los directores de departamentos administrativos, por lo que se ejerce a través del Presidente y el respectivo ministro o jefe, artículos 115 y 200, numeral 2). Asimismo, en ocasiones se prevé que la facultad presidencial de convocar se ejerce por medio de otro órgano (la Comisión Permanente, en Honduras, artículo 245, numeral 6, o el presidente de la Asamblea Nacional en Nicaragua, artículo 150, numeral 7). Por último, cabe mencionar que en México no basta la decisión del presidente de la República de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, sino que requiere el acuerdo favorable de la Comisión Permanente (artículo 78, fracción IV).

En lo que se refiere a la calificación de urgencia en el trámite o despacho de ciertos proyectos de carácter legislativo, con un plazo predeterminado (generalmente, de 30 días) para desahogarlo, entre las Constituciones que la contemplan se encuentran la de Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Uruguay⁴⁷. Respecto de este último, resulta pertinente recordar que, si durante ciertos plazos previstos en dicha disposición constitucional el Congreso no rechaza el proyecto de ley presentado por el presidente de la República ni se aprueba alguno sustitutivo, ese proyecto entra en vigor, lo cual incrementa la influencia del mandatario en la definición de la agenda de políticas públicas.

Un último aspecto que también cabe mencionar aquí es la facultad de algunos presidentes (como el ecuatoriano) de someter a referendo diversas cuestiones legislativas (lo que se analiza más adelante, con motivo de los procedimientos de democracia directa). Aunque queda claro que lo anterior no se equipara al ejercicio de facultades legislativas, sin duda es una muestra más de los mecanismos al alcance del presidente de la República para legislar sin pasar por el Congreso e influir en la agenda de políticas públicas.

b. Facultades no legislativas del presidente

Los presidentes latinoamericanos comparten, en general, ciertos poderes constitucionales distintos de los legislativos, como el de comandante de las fuerzas armadas, la preservación de la seguridad interior, las relaciones exteriores, la designación de funcionarios y, en términos amplios, la dirección de la política general de gobierno. Algunos países contemplan la posibilidad de que

el presidente someta a plebiscito determinadas decisiones de gobierno, algo que se analiza más adelante con motivo de los procedimientos de democracia directa. Incluso, con frecuencia se le asignan funciones materialmente jurisdiccionales que se han venido cercenando al respectivo Poder Judicial⁴⁸ (si bien tal tendencia empieza a revertirse), que ejerce a través de diversos tribunales especializados que formalmente se ubican en la esfera administrativa, aunque es frecuente que disfruten de un grado amplio de autonomía técnica, como ocurre en varios países con la justicia fiscal, administrativa, laboral y agraria.

Para los efectos de este trabajo, interesa sobre todo lo relativo a la dirección de la política general de gobierno, incluyendo cómo se organiza el Ejecutivo al efecto y las facultades del presidente para designar a sus colaboradores inmediatos, así como los eventuales controles interorgánicos del Legislativo sobre el particular, que se analizan a continuación.

Designación y remoción de ministros por el presidente. Dieciséis de las Constituciones estudiadas prevén la designación y remoción libre de los respectivos ministros o secretarios de Estado por parte del presidente de la República. Esto es así en: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.⁴⁹ Cabe advertir que en Venezuela se prevé que el

47 Referencias constitucionales: Chile (artículo 71), Colombia (artículo 163), Ecuador (restringiéndola a la materia económica, artículo 155), Paraguay (artículos 210 y 238, numeral 12), República Dominicana (artículo 30) y Uruguay (artículo 168, numeral 7°).

48 Lo cual ha sido considerado como un síntoma de la preponderancia del Poder Ejecutivo en la región (cfr. Rosenn, Keith, "The Protection of Judicial Independence in Latin America", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, 1988, t. II, pp. 1258 y 1267-1269).

49 Referencias constitucionales: Argentina, artículo 99, numeral 7; Bolivia, artículo 99; Brasil, artículo 84; Chile, artículo 32, numeral 9; Colombia, artículo 189; Costa Rica, artículo 139, numeral 1; Ecuador, artículo 176; El Salvador, artículo 162; Guatemala, artículo 183, inciso s); Honduras, artículo 245, numeral 5; México, artículo 89, fracción II; Nicaragua, artículo 150, numeral 6; Panamá, artículo 183, numeral 1; Paraguay, artículo 238, numeral 6; República Dominicana, artículo 55, numeral 1, y Venezuela, artículo 236, numeral 3.

vicepresidente está facultado para proponer al presidente la designación y remoción de los ministros, sin que este último se encuentre impedido de actuar directamente.

En Perú, la atribución del presidente de la República se limita a la designación y remoción libres del presidente del Consejo de Ministros, en tanto que los demás ministros son designados y removidos a propuesta del presidente del Consejo (artículo 122), y en Uruguay la designación de los ministros por el presidente requiere el apoyo parlamentario con el objeto de asegurar su permanencia en el cargo, si bien la remoción es libre por parte de aquél (artículo 174).

En consecuencia, a diferencia del sistema presidencial estadounidense, donde la designación de los secretarios de Estado requiere la ratificación del Senado, en los países latinoamericanos generalmente ha bastado la voluntad presidencial. Sin embargo, en algunos de ellos ciertos cargos han requerido el correspondiente aval del Congreso o del Senado respectivo (piénsese, por ejemplo, en México respecto de los empleados superiores de Hacienda, diplomáticos y militares que requieren la ratificación del Senado, artículo 89, fracciones III y IV). Según se analizará más adelante, en la región se ha generalizado, a través de diversas reformas durante el periodo en estudio, que el titular del Ministerio Público u órgano equivalente, además de otros órganos constitucionales autónomos, también requieran ratificación o designación directa del órgano legislativo o alguna de sus Cámaras.

Es oportuno mencionar que, según reforma de 2005 a la Constitución de Nicaragua, se estableció que cualquier nombramiento de ministro, viceministro, embajador o miembro de la administración pública por parte del presidente de la República, debía ser ratificado por la Asamblea Nacional, lo cual suscitó un enfrentamiento entre ambos poderes. La discordia ha continuado, por lo que se dictó la denominada Ley Marco que suspendía la entrada en vigor de dicha reforma cons-

titucional, primero hasta el 20 de enero de 2007 y, después, nuevamente hasta enero de 2008.

Previsión y funciones del gabinete, consejo de ministros o equivalente. Como se precisó líneas arriba, nueve de las Constituciones estudiadas establecen que el Poder Ejecutivo se deposita exclusivamente en el presidente de la República (Argentina, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana), en tanto que otras cuatro señalan que lo ejercen tanto el presidente como los ministros (Bolivia, Brasil, Costa Rica y Panamá) y las cinco restantes agregan otros funcionarios a los anteriores como integrantes del Ejecutivo (Colombia, El Salvador, Guatemala, Uruguay y Venezuela).

Aparte de lo anterior, cabe destacar que no siempre las constituciones que contemplan la existencia de un ejecutivo ampliado (no unipersonal) establecen un gabinete u órgano equivalente. Éste es el caso de Brasil, donde el presidente ejerce el gobierno con los ministros, pero no se confiere función o atribución alguna para ellos en conjunto. Asimismo, otras Constituciones que prevén que el Ejecutivo se deposita sólo en el presidente establecen este tipo de órganos, como en Argentina, Paraguay y Perú.

Cabe señalar que 12 de las Constituciones latinoamericanas contemplan expresamente la figura del gabinete o equivalente; nueve de ellas lo prevén como Consejo de Ministros: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela,⁵⁰ en tanto que una, Argentina, como gabinete,⁵¹ otra como Consejo de Gabinete, Panamá⁵² y, finalmente

50 Referencias constitucionales: Bolivia, artículo 111; El Salvador, artículos 166 y 167; Guatemala, artículos 138, 183, inciso m), y 195; Honduras, artículos 245, numerales 7 y 22, así como 252; Nicaragua, artículos 151 y 185; Paraguay, artículo 243; Perú, artículos 121, 125, 126 y 137; Uruguay, artículos 149, 160, 166, 168, 174, 175 y 198, y Venezuela, artículo 236.

51 Argentina: artículos 99, numeral 3; 100, numeral 6, y 103) de la CP.

52 Panamá: artículos 199 y 200 de la CP.

Costa Rica⁵³ como Consejo de Gobierno.⁵⁴

Existen otras dos que, sin asignarles denominación alguna como órgano, hacen referencia a alguna atribución presidencial que requiere la “firma de todos los ministros”, como en Colombia, o el “acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República”, como en México.⁵⁵

Entre las atribuciones más comunes del correspondiente órgano o conjunto de funcionarios mencionados en los dos párrafos que anteceden, se encuentra la de participar con el presidente en la declaración de los estados de sitio o excepción, con independencia de que en su oportunidad el Congreso la apruebe, rechace o revoque; así ocurre en 11 de los referidos países, con la salvedad de Argentina, Costa Rica y Paraguay, donde basta la decisión presidencial, sujeta al posterior control legislativo, al igual que en Ecuador y República Dominicana. Por su parte, en Brasil y Chile también se prevé dicha facultad presidencial, a menudo vinculada con los llamados poderes de emergencia que le permiten legislar, aun cuando encomiendan la participación a otro órgano y no al conjunto de ministros o secretarios de Estado. Así, en Brasil, corresponde al Consejo de Defensa Nacional, y en Chile al Consejo de Seguridad Nacional.

Otras atribuciones relevantes de los gabinetes o equivalentes recaen en la aprobación de proyectos de ley que se envían al Congreso (Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay); aprobación de proyectos de presupuesto (Argentina, El Salvador y Uruguay); actuación como órgano de consulta presidencial (Nicaragua, Panamá y Paraguay); convocatoria al Congreso (El Salvador, Uruguay y Venezuela); formulación de planes y políticas de desarrollo (Guatemala, Honduras y Venezuela);

participación en los nombramientos (Costa Rica, Panamá y Uruguay); definición y coordinación de tareas de gobierno (Paraguay y Uruguay); participación en la concertación de empréstitos y celebración de contratos administrativos (Panamá y Venezuela); refrendo o aprobación de los decretos de necesidad o urgencia (Argentina y Perú); autorización de erogaciones extraordinarias (El Salvador); deliberación sobre asuntos de interés público (Perú); expedición de decretos y ejercicio de la facultad reglamentaria (Venezuela) y del derecho de gracia o indulto (Costa Rica); fijación de aranceles (Panamá); solicitud de informes a funcionarios (Panamá); solicitud al Congreso de la declaratoria de defensa nacional (Costa Rica); autorización para la creación de bancos, concesión de privilegios industriales y ascensos militares, declaración de la ruptura de relaciones, mando de las fuerzas armadas, intervención en la remoción de funcionarios, participación en la celebración de tratados y presentación de iniciativas de ley y ejercicio del veto (Uruguay), así como la emisión de decretos sobre créditos, organización de la administración pública y disolución de la Asamblea (Venezuela).

Como advierte Diego Valadés, la participación del gabinete o de los ministros en el ejercicio de las referidas atribuciones sólo resulta relevante si paralelamente existe algún mecanismo de control del Congreso sobre los ministros; de no ser así, su participación sólo representa un elemento ornamental que carece de relevancia institucional.⁵⁶ Al análisis de tales tipos de control previstos en las Constituciones latinoamericanas se aboca el siguiente inciso.

Antes, cabe mencionar que la mayor parte de estos ordenamientos establece que la conformación del gabinete, consejo de ministros o equivalente conforma materia legal, si bien en general se integra sólo por el conjunto de ministros, incorporándose en ocasiones otros funcionarios, como los vicepresidentes, tal como ocurre, por ejemplo, en Guatemala, Nicaragua y Venezuela.

53 Costa Rica: artículos 139, 140, 147 y 149 de la CP.

54 Cfr. Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 24, pp. 42-47 y 106-108.

55 Referencias constitucionales: Colombia, artículo 212, y México, artículo 29.

56 Cfr. Valadés, *op. cit.*, nota 24, p. 43.

Asimismo, algunas de las 12 constituciones que prevén la figura del gabinete, Consejo de Ministros o equivalente, incluyen la presencia de un coordinador o dejan al presidente en libertad de designarlo, si lo considera necesario. Las que contemplan la función de algún coordinador o equivalente son Argentina, Perú y, en cierta medida, Venezuela, una de cuyas funciones es presidir el órgano en ausencia del presidente de la República, en el entendido que mientras en Argentina se denomina jefe de gabinete, en Perú se trata del presidente del consejo de ministros y en Venezuela del vicepresidente de la República (en este último, previa autorización del presidente de la República), pero en los tres casos es un funcionario designado y removido por el presidente. Las Constituciones que abren la posibilidad de que exista un funcionario que desempeñe esa función son las de Chile, Guatemala y Nicaragua. En el primer caso se puede encomendar la función a un ministro y en los dos últimos se trata del vicepresidente de la República, quien integra y puede presidir el Consejo de Ministros.⁵⁷

c. Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo

Antes de hacer referencia a los diversos tipos de control a cargo del órgano legislativo sobre la gestión de la administración pública y los actos de carácter económico y hacendario, es conveniente aludir a la forma en se integra el respectivo Legislativo en los distintos países de la región.

Integración del Legislativo. En nueve países, el órgano legislativo es bicameral: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Los nueve restantes tienen un Congreso unicameral: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Como peculiaridad,

cabe mencionar que en Nicaragua también forman parte de la respectiva Asamblea Nacional con el carácter de diputados propietario y suplente, respectivamente, el presidente y vicepresidente elegidos por el voto popular en el periodo inmediato anterior, así como los candidatos a presidente y vicepresidente que hayan obtenido el segundo lugar en el último proceso electoral (artículo 133).

Todos los países bicamerales se integran con una Cámara de diputados y una de senadores, salvo Colombia y Uruguay, cuya Cámara Baja se denomina de representantes. La conformación de la Cámara de senadores está integrada por 27 representantes en Bolivia, 30 en Uruguay, 32 en República Dominicana, 38 en Chile, 45 en Paraguay, 72 en Argentina, 81 en Brasil, 102 en Colombia y 128 en México.

La conformación de la Cámara Baja en los regímenes bicamerales y la única en los restantes fluctúa entre 57 en Costa Rica y 518 diputados en Brasil, pasando por 71 en Panamá, 80 en Paraguay, 84 en El Salvador, 90 en Nicaragua, 99 en Uruguay, 100 en Ecuador, 120 en Chile y Perú, 128 en Honduras, 130 en Bolivia, 158 en Guatemala, 166 en Colombia, 167 en Venezuela, 178 en República Dominicana, 257 en Argentina y 500 en México.

En consecuencia, el país con mayor número de representantes en términos absolutos es México, con 628; en tanto que el de menor número es Costa Rica, con 57. El de mayor representatividad en números relativos (atendiendo a la correlación entre número de habitantes y número de representantes) es Uruguay, ya que cuenta con un representante por aproximadamente cada 25,124 habitantes, seguido de Panamá, República Dominicana, Paraguay, Honduras, Bolivia, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Chile, Argentina, Ecuador, Venezuela, Colombia, México y Perú. Brasil, que cuenta aproximadamente con uno por cada 285,857 habitantes, es el de menor representatividad.

En el cuadro 5 se presentan las características de los sistemas legislativos de la región.

⁵⁷ Véase nuevamente, *ibidem*, pp. 47-59 y 109.

Cuadro 5
Integración de los Poderes Legislativos

País	Denominación del poder legislativo	Conformación (unicameral o bicameral)	Integración	
			Denominación de la(s) cámara(s)	Número de legisladores
Argentina	Congreso Nacional	Bicameral	Senado y Cámara de Diputados	72 Senadores y 257 Diputados
Bolivia	Congreso Nacional	Bicameral	Cámara de Senadores y Cámara de Diputados	27 Senadores y 130 Diputados
Brasil	Congreso Nacional	Bicameral	Senado Federal y Cámara de Diputados	81 Senadores y 513 Diputados
Chile	Congreso Nacional	Bicameral	Senado y Cámara de Diputados	38 Senadores y 120 Diputados
Colombia	Congreso	Bicameral	Senado y Cámara de Representantes	102 Senadores y 166 Representantes
Costa Rica	Asamblea Legislativa	Unicameral	Asamblea Legislativa	57 Diputados
Ecuador	Congreso Nacional	Unicameral	Congreso Nacional	100 Diputados
El Salvador	Asamblea Legislativa	Unicameral	Asamblea Legislativa	84 Diputados
Guatemala	Congreso de la República	Unicameral	Congreso de la República	158 Diputados
Honduras	Congreso Nacional	Unicameral	Congreso Nacional	128 Diputados

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Denominación del poder legislativo	Conformación (unicameral o bicameral)	Integración	
			Denominación de la(s) cámara(s)	Número de legisladores
México	Congreso de la Unión	Bicameral	Cámara de Diputados y Cámara de Senadores	128 Senadores y 500 Diputados
Nicaragua	Asamblea Nacional	Unicameral	Asamblea Nacional	90 Diputados
Panamá	Asamblea Nacional	Unicameral	Asamblea Nacional	71 Diputados
Paraguay	Congreso	Bicameral	Cámara de Senadores y Cámara de Diputados	45 Senadores y 80 Diputados
Perú	Congreso de la República del Perú	Unicameral	Congreso de la República del Perú	120 Congresistas
República Dominicana	Congreso Nacional	Bicameral	Senado y Cámara de Diputados	32 Senadores y 178 Diputados
Uruguay	Asamblea General	Bicameral	Cámara de Senadores y Cámara de representantes	30 Senadores y 99 Representantes
Venezuela	Asamblea Nacional	Unicameral	Asamblea Nacional	167 Diputados

* En el proyecto de nueva Constitución Política del Estado de Bolivia, aprobada por la Asamblea Constituyente el 24 de noviembre de 2007 y cuya entrada en vigor se encuentra sujeta a referéndum, se prevé el cambio a un sistema unicameral, conformado por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que se integrará con 157 miembros.

Fuente: Elaboración propia.

d. **Facultades de control sobre la gestión administrativa**

Entre los medios --distintos del estricto procedimiento legislativo-- empleados por las legislaturas para controlar la gestión de la administración pública, cabe mencionar las mociones de

confianza y de censura, así como los informes, las preguntas, las interpelaciones y las investigaciones. Si bien tales mecanismos de control surgieron en los sistemas constitucionales parlamentarios, cada vez se han ido incorporando más a los distintos regímenes presidenciales, en particular a partir del periodo comprendido dentro de

la “tercera ola democratizadora”.⁵⁸

Según se desprende del cuadro 6, sólo dos países latinoamericanos, Perú y Uruguay, contemplan la moción de confianza por parte del Legislativo como paso previo a la conformación de un Consejo de Ministros con el respaldo correspondiente. En cambio, se encuentra más difundida la institución de la moción de censura por parte del Legislativo, en tanto que se prevé en 12 Constituciones de la región, en el entendido de que mientras en seis tiene como efecto la dimisión automática del ministro censurado (Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela), en los seis restantes se encuentra sujeta a lo que decida el presidente de la República (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay). Como se recordará, esa diferencia en cuanto a los efectos de la censura fue la que condujo a clasificar a los primeros como presidencialismos parlamentarizados y a los segundos como presidencialismos con matices parlamentarios. Asimismo, el hecho de que las Constituciones de Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, México y República Dominicana no contemplen la moción de censura supuso la razón esencial para considerarlos como sistemas presidenciales puros e, incluso, respecto del último, debido a la preeminencia del Ejecutivo respecto de los otros órganos del poder público, como presidencialismo predominante.

Además, prácticamente todas las Constituciones de los 18 países estudiados contemplan

la facultad de los órganos legislativos de requerir informes a los titulares de los ministerios o secretarías de Estado e, incluso, de citarlos para que comparezcan ante el propio Legislativo. En 14 países se prevé formalmente que se pueda interpellar a los ministros: Argentina (sólo al jefe de gabinete), Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Cabe advertir, no obstante, que quizás desde un punto de vista técnico debería excluirse de este grupo a Honduras y República Dominicana, toda vez que la “interpelación” en estos países no acarrea la posibilidad de que se pueda censurar a los funcionarios correspondientes, característica esencial para calificarla de esa manera, por lo que, y al no ser así, nos enfrentaríamos a meras preguntas. Cabe mencionar que en Brasil, aunque no se prevea la censura, se establece la remoción cuando el funcionario se rehúsa a comparecer ante el Legislativo. Lo mismo sucede en otros países en que sí la prevén, pero que sus efectos quedan supeditados a la decisión del Ejecutivo, como en El Salvador.

Finalmente, también son 15 las Constituciones que prevén el establecimiento de comisiones de investigación por parte del Legislativo, no necesariamente coincidentes con las que contemplan la facultad de interpellar: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁵⁸ Cfr. *ibidem*, nota 30, pp. 7-11.

Cuadro 6
Mecanismos de control político del Legislativo sobre el Ejecutivo

País	Moción de confianza	Moción de censura	Requerimiento de información y comparecencia	Interpelaciones	Comisiones de investigación
Argentina	No	Sí (Artículo 101, Sólo del jefe de gabinete,)	Sí (Artículos 71 y 101)	Sí (Artículo 101, sólo al Jefe de Gabinete)	No
Bolivia	No	Sí (Artículo 70-II y III, decide el presidente)	Sí (Artículo 70-I)	Sí (Artículo 70-II)	Sí (Artículos 67-6; 70-I; 83-II, y 114-II)
Brasil	No	No	Sí (Artículo 58- III)	No	Sí (Artículo 58-III)
Chile	No	No	Sí (Artículo 48-1)	No	Sí (Artículo 52-c)
Colombia	No	Sí (Artículo 135-8 y 9)	Sí (Artículo 135- 8)	Sí (Artículo 135- 9)	Sí (Artículo 137, incluso a particulares)
Costa Rica	No	Sí (Artículo 121-24, decide el presidente)	Sí (Artículo 121-24)	Sí (Artículo 121-24)	Sí (Artículo 121- 23)
Ecuador	No	No*	Sí (Artículo 179-3)	No	No

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Moción de confianza	Moción de censura	Requerimiento de información y comparecencia	Interpelaciones	Comisiones de investigación
El Salvador	No	Sí (Artículo 131-37, decide el presidente)	Sí (Artículo 131-18 y 34, y 165)	Sí (Artículos 131-34 y 165)	Sí (Artículo 131-37)
Guatemala	No	Sí (Artículo 167)	Sí (Artículos 166 y 168)	Sí (Artículo 166)	Sí (Artículo 171-m)
Honduras	No	No	Sí (Artículo 251)	Sí (Artículos 205-22 y 251)	Sí (Artículo 205-21)
México	No	No	Sí (Artículo 93)	No	Sí (Artículo 93)
Nicaragua	No	Sí (Artículo 138-4, decide el presidente)**	Sí (Artículo 138-4)	Sí (Artículos 138-4 y 151)	Sí (Artículo 138-18)
Panamá	No	Sí (Artículo 161-7, decide el presidente)	Sí (Artículos 161-9 y 198)	Sí (Artículo 161-9)	Sí (Artículo 161-6)
Paraguay	No	Sí (Artículo 194, decide el presidente)	Sí (Artículo 192)	Sí (Artículo 193)	Sí (Artículo 195)

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Moción de confianza	Moción de censura	Requerimiento de información y comparecencia	Interpelaciones	Comisiones de investigación
Perú	Sí (Artículos 130, 132 y 133)	Sí (Artículo 132)	Sí (Artículo 129)	Sí (Artículo 131)	Sí (Artículo 97)
República Dominicana	No	No	Sí (Artículo 37-21)	Sí (Artículo 37- 21)	No
Uruguay	Sí (Artículo 174)	Sí (Artículos 147 y 148)	Sí (Artículo 119)	Sí (Artículo 119)	Sí (Artículo 120)
Venezuela	No	Sí (Artículos 187-10 y 240)	Sí (Artículo 222)	Sí (Artículo 222)	Sí (Artículo 222)

* Debe recordarse que el artículo 130.9 de la Constitución de Ecuador 1998 establece que los ministros podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales cometidas en el desempeño del cargo y que la mayoría de los integrantes del Congreso podrá “censurarlos” en caso de declaratoria culpabilidad, cuyo efecto será la destitución sólo si el presidente de la República está de acuerdo. Como se comentó anteriormente, en el texto existe una confusión entre la institución del juicio político (la cual es común, incluso, en los llamados sistemas presidenciales puros) y la censura (propia de los que tienen matices parlamentarios y, sobre todo, de los parlamentarizados), pero debido a que los únicos supuestos para que proceda esta última se remiten a la comisión de infracciones constitucionales o legales mas no a la mera inconformidad con determinada gestión administrativa, se estima que se trata propiamente de un juicio político (con independencia de que el efecto se encuentre sujeto a lo que decida finalmente el presidente, lo cual se considera incongruente, pues el presidente no debiera ignorar eventuales violaciones constitucionales o legales) y no de una moción de censura, por lo que no se incluye en este apartado.

** La reforma de 2005 a la Constitución de Nicaragua adicionó el siguiente párrafo al artículo 138: “Si la Asamblea Nacional considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del sesenta por ciento de los diputados lo destituirá, y pondrá en conocimiento al presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva esta decisión”. Al parecer, se trata de un caso de censura vinculante; sin embargo, como se apuntó, las divergencias entre los poderes condujeron al acuerdo político de posponer en dos ocasiones sucesivas la entrada en vigor del precepto, ahora, hasta el 20 de enero de 2008. Dada la incertidumbre, se está clasificando de la manera indicada.

Fuente: Elaboración propia.

3. Instituciones de rendición de cuentas

Como ha advertido Guillermo O'Donnell, la incapacidad de los Estados para transformarse en auténticos Estados constitucionales democráticos de derecho constituye uno de los rasgos más inquietantes de la mayoría de los países latinoamericanos. En 1999 afirmó: “La realización de una democracia plena que incluya el *rule of law* democrático es un objetivo urgente ... inmenso y manifiestamente distante”.⁵⁹

Uno de los problemas más graves es la pervivencia de vastas zonas de inmunidad, esto es, ámbitos (incluso, actos provenientes de órganos públicos) respecto de los cuales no se rinde cuentas y escapan al control jurisdiccional en cuanto a su constitucionalidad y legalidad, así como la frecuente falta de respeto a los derechos humanos.

Someter al imperio del derecho a quienes ejercen el poder político y garantizar así los derechos fundamentales, constituye uno de los principales objetivos del Estado constitucional democrático de derecho. En este sentido, uno de los mayores desafíos del constitucionalismo latinoamericano reside en erradicar las vastas zonas de inmunidad que escapan a la rendición de cuentas, estableciendo reglas de *accountability* que sometan a control de la constitucionalidad y legalidad los actos de todos los agentes públicos y privados, incluidos los funcionarios gubernamentales de mayor jerarquía.⁶⁰

En efecto, la falta de mecanismos de rendición de cuentas efectivos es un defecto del diseño institucional de la mayoría de los Estados latinoamericanos. En el último informe sobre

indicadores de gobernabilidad elaborado por el Banco Mundial,⁶¹ se realiza un estudio de 213 países entre 1996 y 2005 para evaluar su desarrollo político, la interacción entre la sociedad y su gobierno, así como su avance en áreas como la estabilidad y la rendición de cuentas. En él, los países de América Latina se sitúan en los últimos lugares, lo que indica un notorio retraso institucional comparándonos con el resto del mundo.

En dicho estudio, los indicadores miden seis diferentes dimensiones de gobernabilidad: 1) Voz y rendición de cuentas; 2) Estabilidad política y ausencia de violencia; 3) Efectividad gubernamental; 4) Calidad regulatoria; 5) Estado de derecho, y 6) Control de la corrupción. Sobre una calificación perfecta de 600 puntos (en el estudio se adjudican como máximo 100 puntos por cada una de las seis categorías señaladas), la media de América Latina es de aproximadamente 210 puntos, lo cual no dista de ser alarmante. Chile destaca por encima del resto de los países de la región con 513 puntos. Muy por debajo se encuentran Brasil (299) y México (293), seguidos de El Salvador (284), Argentina (248), Colombia (232), Perú (226), Honduras (197), Bolivia y Guatemala (167), Ecuador (148), Paraguay (138) y Venezuela (105), entre otros. Como se advierte, la rendición de cuentas constituye uno de los temas en los que América Latina se encuentra más rezagada, a pesar de los avances importantes de algunos de esos países en los últimos años.

Esta ausencia de fiscalización y transparencia en las actividades gubernamentales ha puesto en predicamento el carácter representativo del sistema democrático,⁶² así como al propio Esta-

59 Véase O'Donnell, Guillermo A., “Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America”, en Juan E. Méndez *et al.* (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1999, p. 326.

60 *Ibidem*, “Democracia y estado de derecho”, *Nexos*, México, núm. 325, enero de 2005, pp. 19-27.

61 Kaufmann, Daniel, *et al.*, *Governance Matters V. Governance Indicators for 1996-2005*, septiembre de 2006, Banco Mundial. En el informe también se hace un minucioso análisis de la metodología de la investigación y los resultados obtenidos.

62 Con frecuencia, los servidores públicos responden a intereses privados ajenos a la sociedad, en pocas personas se concentra un enorme poder económico y el poder político,

do constitucional de derecho, ya que gran cantidad de actos gubernamentales no se sujetan a la ley. Estos fenómenos, a su vez, se materializan de diversas maneras: el mal funcionamiento de las instancias públicas; los excesos de poder y la impunidad que gozan los servidores que incurren en ilícitos; corrupción y clientelismo, así como la eventual fusión del poder político con mafias y grupos de delincuencia organizada.⁶³

Aun cuando su existencia es fundamental en todo régimen democrático, ni los controles verticales de las elecciones ni los horizontales de carácter político derivados de la división de poderes, y ni siquiera los de naturaleza jurisdiccional como las garantías constitucionales, han asegurado de manera intrínseca en la región un ejercicio total de rendición de cuentas.⁶⁴

con un frecuente desvío de recursos públicos.

63 Véase Orozco y Villa, Alejandro, “Rendición de cuentas en América Latina: fiscalización y acceso a la información”, tesis de maestría en Relaciones Internacionales, Università di Bologna, 2007.

64 Si bien estos mecanismos de control funcionan en ciertos casos, adolecen de algunas limitaciones que no han logrado poner freno a la corrupción. En primer lugar, se trata de instrumentos reactivos, por lo que dependen de un acto concreto para operar; por ende, no son preventivos y se presentan de manera esporádica. En segundo lugar, suelen tener efectos contundentes, ya que por lo general confrontan a sujetos fuertes (Legislativo vs. Ejecutivo, federación vs. Estados, organismos públicos autónomos vs. Legislativo, etcétera). A la vez tienen consecuencias muy enérgicas, como la destitución de funcionarios o la anulación de actos jurídicos, incluyendo leyes. Se trata de procesos largos y poco dinámicos. A ello cabe agregar que constituyen mecanismos en riesgo de ser partidizados, en virtud de que las partes involucradas suelen pertenecer a corrientes o partidos políticos distintos. De manera adicional, se han dirigido fundamentalmente a regular las relaciones entre los órganos del poder público. Los procedimientos de control tradicionales fiscalizan la actividad del servidor público en tanto desempeña funciones constitucionales o legales de cierta relevancia o visibilidad, pero dejan fuera su comportamiento individual ordinario, así como el de otros servidores públicos bajo su mando o dependencia, a pesar de su irregularidad. Por ello se necesitan agencias especializadas fiscalizadoras, particularmente en cuanto al manejo de los recursos, y que contrarresten la corrupción, que disuadan en forma concreta y, cuando corresponda, sancionen las acciones ilegales (*idem*).

Los mecanismos tradicionales de control se han visto rebasados por la realidad. El comportamiento irregular de la clase política no ha encontrado un freno real en estos mecanismos, por lo que hoy día no se concibe la consolidación de un Estado constitucional democrático de derecho si no descansa en la existencia y en la efectividad de un sistema de rendición de cuentas que vaya más allá de la celebración periódica de elecciones, la división de poderes y los instrumentos procesales de defensa constitucional.

Hay funciones del Estado que no pueden o no deben ser realizadas por los órganos tradicionales del poder público. La realidad estatal contemporánea se ha vuelto muy compleja, por lo que han surgido y se han perfeccionado y especializado nuevas formas de actuación de los órganos públicos. En consecuencia, surge otro tipo de control a raíz de la instalación de instituciones de rendición de cuentas especializadas, que tienen como objetivo la transparencia y fiscalización de los recursos públicos con el fin último de erradicar la corrupción, así como de prevenir, detectar y corregir los abusos del poder, asegurando la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho.

De acuerdo con Guillermo O’Donnell, la rendición de cuentas es la labor realizada por aquellas “agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”. O’Donnell nombra a esta tarea “*accountability* horizontal asignada”, pues la distingue de las *accountabilities* vertical y horizontal a que se hizo referencia.⁶⁵

Como se advierte, la rendición de cuentas es

65 Véase O’Donnell, Guillermo, “Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política”, *Isonomía*, núm. 14, abril de 2001.

una manera genérica de denominar varias técnicas, instituciones y mecanismos para controlar el poder del Estado y de manera particular la conducta de los servidores públicos. Para los efectos de este trabajo, se centrará el análisis en las instituciones latinoamericanas de rendición de cuentas que tienen como finalidad la transparencia y el acceso a la información gubernamental, la fiscalización de los recursos públicos, la protección no jurisdiccional de los derechos humanos (*Ombudsman*) y la persecución de los delitos (Ministerio Público).

Antes, como una peculiaridad, aunque no constituya objeto de estudio en esta ocasión, cabe hacer mención a la Comisión del Control Cívico de la Corrupción prevista en los artículos 220 y 221 de la Constitución de Ecuador como una persona de derecho público, con autonomía e independencia económica, política y administrativa, con atribuciones para recibir denuncias sobre ilícitos cometidos presuntamente por las instituciones estatales, realizar investigaciones y solicitar su juzgamiento y sanción.

A. *Transparencia y acceso a la información gubernamental*

La transparencia es uno de los pilares sobre los cuales se construye un sistema efectivo de rendición de cuentas. El libre acceso a la información del gobierno y, en general, a todo dato relacionado con la utilización de recursos públicos, representa un freno efectivo contra el abuso por parte de los servidores públicos que toman decisiones y disponen del erario. El acceso a la información constituye una herramienta eficaz para combatir la corrupción. Cuando la actividad gubernamental se publicita, se dota a la sociedad de un medio efectivo para evaluar el desempeño del gobierno, detectar irregularidades y pronunciarse en consecuencia.

El acceso a la información es un derecho indispensable para que los individuos tomen parte

activa en las tareas públicas, adquiriendo así un valor comunitario. Esa posibilidad de acceso permite que los individuos tengan conocimiento de las políticas que desarrolla el gobierno respecto de salud, educación, vivienda, infraestructura y, en general, de cualquier acto que involucre a alguna autoridad, así como las razones y motivaciones que sustentan la toma de decisiones. Con el acceso a los datos gubernamentales, las personas conocen en qué se utilizan los recursos públicos, permitiendo así que aprovechen las políticas públicas y mejoren su calidad de vida.⁶⁶

La transparencia es el conjunto de actividades a través de las cuales se pone en conocimiento de la sociedad, de manera puntual, permanente, total y sin necesidad de petición previa, la información relativa a la actividad de las diversas dependencias gubernamentales. La transparencia va más allá del simple hecho de brindar datos a los ciudadanos, ya que permite también operar políticas públicas mejor diseñadas que beneficien de manera más efectiva a la colectividad. Se origina en el principio de publicidad de los órganos del Estado.

El acceso a la información se ha convertido con el tiempo en una característica estrechamente vinculada a los regímenes democráticos. A partir de la “tercera ola democratizadora”, ocho países de los incluidos en este estudio han desarrollado una legislación específica que regula el acceso a la información: Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.⁶⁷ Por su parte, Costa Rica, Guate-

66 *Cfr.* Orozco y Villa, *op. cit.*, nota 63.

67 Para un panorama de las diversas leyes de transparencia en el mundo, véase el documentado trabajo de Ackerman, John y Sandoval, Irma, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI, 2005. Cabe señalar que desde el siglo XVIII Suecia estableció la primera ley que reconocía a los gobernados el derecho de acceder a la información en posesión del gobierno: la Ley de Libertad de Prensa de 1766, promulgada 10 años antes que la Declaración de Derechos de Virginia. El artículo primero del capítulo segundo determina que “todo sueco tendrá acceso gratuito a los documentos públicos”.

mala, México y Paraguay disponen sobre el particular de importantes regulaciones a nivel constitucional, sin que en los dos primeros se haya expedido la ley reglamentaria correspondiente, si bien en Guatemala se emitieron las Normas Ge-

nerales de Acceso a la Información Pública en el Organismo Ejecutivo y sus Entidades a través del Acuerdo Gubernativo 645-2005, del 8 de diciembre de 2005.

Cuadro 7
Regulación sobre transparencia y rendición de cuentas

País	Título de la Ley	Año de aprobación
Brasil	Ley 9507 que regula el derecho de acceso a la información y establece el procedimiento de Habeas Data	1985
Colombia	Ley 57 de 1985 (Julio 5) por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales	1985
Ecuador	Ley de Transparencia y Acceso a la Información No. 24	2004
México	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	2002
Panamá	Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 que dicta normas para la transparencia en le gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones	2002
Paraguay	Ley 1728 de Transparencia Administrativa, reglamentaria de los artículos 22 y 28 constitucionales	2001
Perú	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2002
República Dominicana	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública	2004

Fuente: Elaboración propia.

A la par de su desarrollo a nivel nacional, el derecho de acceso a la información pública se encuentra establecido en un gran número de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Tal es el caso del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), así como de los artículos 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969).

De acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho a la información es el derecho fundamental de toda persona a proveerse de información (incluyendo el acceso a los archivos, registros y documentos públicos, así como a decidir qué medio se lee, se escucha o se contempla), a informar (incluyendo el ejercicio de las libertades de expresión e imprenta, así como la posibilidad de constituir sociedades y empresas informativas) y a ser informada (incluyendo la recepción de información objetiva y oportuna, completa y con carácter universal, esto es, el derecho a enterarse de todas las noticias, en el supuesto de que la información se destina a todas las personas sin exclusión alguna).⁶⁸

Los instrumentos internacionales señalados, junto a otros pronunciamientos de organismos internacionales, han constituido un canal eficiente para la difusión de este derecho; sin embargo, adquiere su verdadera dimensión cuando la legislación interna de los países lo dota de efectividad a través de una ley de transparencia y acceso a la información, que establezca los lineamientos a seguir para acceder a los datos gubernamentales.

De ahí la importancia de una ley específica que regule el derecho de acceso a la información, en donde se precise la legitimación activa de quienes gozan del derecho a solicitar informa-

ción estatal; un procedimiento dinámico, sencillo y gratuito para acceder a la misma; una autoridad reguladora autónoma e independiente; el principio de transparencia y los criterios para clasificar la información disponible, salvaguardando la vida privada y los derechos de tercero, así como un régimen de sanciones.⁶⁹

B. *Fiscalización de los recursos públicos*

Una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente es realizable únicamente con la participación de instancias que vigilen y garanticen la eficiente utilización de los recursos públicos. De ahí que el fortalecimiento de las facultades de las entidades de fiscalización se considere fundamental para la rendición de cuentas.

La fiscalización constituye esencialmente una función técnica, por lo que el control del gasto de la administración pública se encomienda generalmente a organismos especializados que, en el caso latinoamericano --con algunas excepciones como Chile y Bolivia--, se encuentran adscritas al Poder Legislativo. A estos organismos se los conoce generalmente como Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). En América Latina se los suele denominar Tribunal o Corte de Cuentas, Cámara de Cuentas o Auditoría General, aunque la denominación más común en la región es la de Contraloría General.

Las EFS desempeñan un papel vital en asignar responsabilidad a los gobiernos ante la sociedad por su administración de los fondos públicos, así como en asegurar la transparencia de las operaciones gubernamentales. Son las instituciones encargadas de dictaminar sobre la calidad de la gestión del sector público y sobre el grado de incidencia de la burocracia central en los or-

68 Cfr. Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM, 1998, p. 21.

69 Un interesante y documentado análisis de las características que constituirían un contenido mínimo de la legislación de acceso a la información puede consultarse en Orozco y Villa, *op. cit.*, nota 63.

ganismos estatales. Prácticamente se encuentran contempladas en todas y cada una de las constituciones objeto de estudio y cabe diferenciar entre aquellas EFS que se encuentran en la órbita del Ejecutivo y, por tanto, se estima que ejercen un

control interno respecto de quien ejerce el gasto público, y aquellas otras que se ubican dentro del Legislativo o mantienen una naturaleza autónoma, las cuales cabe considerar que ejercen un control externo.

Cuadro 8
Entidades fiscalizadoras superiores de los recursos públicos

País	Entidad fiscalizadora	Fundamento constitucional	Tipo de control
Argentina	Auditoría General de la Nación	Artículo 85	Externo
Bolivia	Contraloría General de la República	Artículo 154	Interno
Brasil	Tribunal de Cuentas de la Unión	Artículo 71	Externo
Chile	Contraloría General de la República	Artículo 87	Externo
Colombia	Contraloría General de la República	Artículo 267	Externo
Costa Rica	Contraloría General de la República	Artículo 183	Externo
Ecuador	Contraloría General del Estado	Artículo 211	Externo
El Salvador	Corte de Cuentas de la República	Artículo 195	Interno

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Entidad fiscalizadora	Fundamento constitucional	Tipo de control
Guatemala	Contraloría General de Cuentas	Artículo 232	Externo
Honduras	Tribunal Superior de Cuentas	Artículo 222	Externo
México	Auditoría Superior de la Federación	Artículo 79	Externo
Nicaragua	Contraloría General de la República	Artículo 154	Externo
Panamá	Contraloría General de la República	Artículo 155	Interno
Paraguay	Contraloría General de la República	Artículo 281	Externo
Perú	Contraloría General de la República	Artículo 82	Externo
República Dominicana	Cámara de Cuentas	Artículo 78	Externo
Uruguay	Tribunal de Cuentas de la República	Artículo 208	Externo
Venezuela	Contraloría General de la República	Artículo 287	Externo

Fuente: Elaboración propia.

Las cinco características que se consideran más importantes en un órgano fiscalizador son: autonomía, independencia de sus funcionarios, independencia financiera, amplias facultades de investigación y facultades de sanción.⁷⁰

a. Autonomía

Las ESF únicamente pueden cumplir con eficacia sus funciones si funcionan con independencia de las instituciones que fiscalizan y se encuentran protegidas contra influencias externas.

Existen entes fiscalizadores con mayor autonomía, mientras que hay otros que, a pesar de su independencia operativa, aún se encuentran adscritos formalmente al Poder Ejecutivo, como en Bolivia, o al Poder Legislativo, como ocurre en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México,⁷¹ Nicaragua, Paraguay⁷² y Uruguay, un total de ocho países.

⁷⁰ Véase *idem*.

⁷¹ Así, por ejemplo, en cuanto a su funcionamiento técnico la Auditoría Superior de la Federación en México es un organismo autónomo, pero formalmente adscrito al Poder Legislativo y, por ende, su actuación es susceptible de ser vigilada. Según algunos autores, la evaluación que hace la Cámara de Diputados de la labor del ente fiscalizador puede lesionar su autonomía técnica y de gestión, así como partiéndose la operación, por lo que se estima que debe ser un órgano constitucional autónomo y ajeno a la esfera de los tres poderes. Se afirma que no debe adscribirse a ningún Poder, dependencia y oficina, pues justamente su labor consiste en fiscalizar la actividad de los mismos.

⁷² Una de las áreas donde la Constitución de Paraguay de 1992 introdujo reformas sustanciales fue en lo referente a la rendición de cuentas, al crear la Contraloría General de la República como un órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, con autonomía funcional y administrativa (artículo 281). Sin embargo, con la creación de la Contraloría, las tareas de control de cuentas se confundieron con las del Tribunal de Cuentas, lo que ha producido cierta confrontación entre ambas instituciones. Asimismo, en materia de investigación de ilícitos cometidos por funcionarios dentro de la administración pública las tareas con el Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación no están bien coordinadas, por lo que se ha considerado necesario establecer sistemas de coordinación y cooperación entre las diversas instituciones que participan en el proceso de rendición de cuentas.

En cinco países --Chile, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela--, el ente fiscalizador es un organismo autónomo e independiente. En efecto, así se enmarca la Contraloría General de la República de Chile, que goza de total independencia para el ejercicio de sus funciones;⁷³ no está sometida ni al mando ni a la vigilancia del Poder Ejecutivo ni del Congreso Nacional, como la mayoría de los entes superiores de fiscalización en América Latina. En este mismo sentido, la Constitución peruana reconoce a la Contraloría General como un organismo constitucionalmente autónomo y se lo concibe como el órgano superior del Sistema Nacional de Control, encargado de supervisar la legalidad, tanto de la ejecución del presupuesto del Estado como de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

En Panamá, el titular de la Contraloría General de la República es nombrado por la Asamblea Legislativa por un periodo de cinco años y sólo puede ser destituido por la Suprema Corte por causas previstas legalmente. Según reforma de 2004, la citada Contraloría, a través del Tribunal de Cuentas, presenta para su juzgamiento las cuentas de los agentes y servidores públicos en las que se hayan detectado irregularidades.⁷⁴ En República Dominicana, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, la Cámara de Cuentas constituye el órgano superior de control externo de los recursos públicos de la República Dominicana, y goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria, con personalidad jurídica instrumental. Por lo que se refiere a Venezuela, la Contraloría General de la República es parte

⁷³ Capítulo X, artículos 98 y 99 de la Constitución Política de la República de Chile. Por su parte, la ley que regula la organización y funcionamiento de la Contraloría General es la Ley 10.336, con rango de ley orgánica constitucional.

⁷⁴ Sin embargo, dicho Tribunal de Cuentas aún no se regula legalmente, por lo que esta función la ejerce la Contraloría General de la República a través de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial.

del Poder Ciudadano, totalmente independiente y autónoma respecto del Poder Legislativo y de los otros poderes del Estado (artículos 273 y 287 de la Constitución); incluso, desde la Constitución de 1961 ya tenía autonomía funcional y no estaba adscrita al legislativo.

La Constitución argentina señala que la Auditoría General es un organismo de “asistencia técnica del Congreso”, con autonomía funcional. La de Brasil indica que el control queda a cargo del Congreso Nacional con el auxilio del Tribunal de Cuentas; la Constitución de El Salvador prescribe que el ente fiscalizador es un organismo independiente del presidente de la República, en tanto que la de Guatemala le adscribe la calidad de institución técnica descentralizada.

b. Independencia de sus miembros y funcionarios

Los integrantes de las EFS, ya sean los miembros de un órgano colegiado o el director de una entidad fiscalizadora unipersonal, deben tener asegurada constitucionalmente su inamovilidad. Adicionalmente, no debe verse afectada su independencia por los mecanismos establecidos para su sustitución y que también deben determinarse en la Constitución. En cuanto a la duración del encargo, es deseable que el auditor sea nombrado por un periodo extenso de tiempo y cuente con garantías de que no será removido antes de que finalice su periodo constitucional.

En cuanto a su nombramiento, el Ejecutivo interviene en la designación de los auditores en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y República Dominicana. En contraste, no interviene en Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En estos 12 países, el nombramiento lo efectúa el Poder Legislativo.

Como ejemplos de los diversos sistemas de designación, cabe destacar los casos de Perú y República Dominicana, en donde ambos poderes

intervienen en el nombramiento del Contralor. En Perú, el texto constitucional establece que el Congreso designa al Contralor General a propuesta del Poder Ejecutivo, y dura en su encargo siete años aunque puede ser removido por el propio Congreso en caso de incurrir en una falta grave. En República Dominicana, la Cámara de Cuentas es nombrada por el Senado a partir de una terna presentada por el presidente de la República.

El contralor general chileno es designado por el presidente de la República, con acuerdo de tres quintas partes del Senado y, completamente inamovible, dura en su encargo ocho años; las únicas causales de cesación en el cargo que contempla la Constitución son las de cumplir 75 años de edad y la remoción dispuesta por el Senado en caso de una acusación efectuada por la Cámara de diputados y fundada en un notorio abandono de funciones. Estas dos garantías --procedimiento de nombramiento e inamovilidad-- otorgan una real y efectiva autonomía al contralor chileno.

La mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados nombra al auditor superior mexicano; esta exigencia es importante para su autonomía, ya que el consenso requerido para su nombramiento evita que el auditor posea sesgos partidistas. Inamovible durante su mandato, únicamente puede ser removido por causas graves o por ministerio de ley.⁷⁵

A diferencia de la auditoría mexicana y la contraloría chilena, unipersonales, la Auditoría General en Argentina se integra con siete miembros, designados cada uno como “Auditor General”. Tres auditores son elegidos por la Cámara de Diputados, tres por la Cámara de Senadores y el séptimo por resolución conjunta de ambas Cámaras. Duran ocho años en su función y pueden ser reelegidos.

⁷⁵ Las causas graves están descritas en la Ley de Fiscalización Superior (2001). De entre ellas destaca: el cese por dejar de fincar indemnización o aplicar sanciones pecuniarias o por aceptar injerencias de partidos políticos en sus funciones.

El Contralor General paraguayo es designado por la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados de una terna de candidatos propuesta por la Cámara de Senadores, con idéntica mayoría. Dura cinco años en sus funciones y su mandato no coincide con el presidencial. Interesante resulta el proceso de designación de contralor en Colombia y Guatemala. En Colombia, el contralor es electo por el Congreso con base en ternas elaboradas por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. El contralor guatemalteco se designa por mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Los legisladores eligen de entre seis candidatos propuestos por una comisión que a su vez se integra con los rectores de las universidades, los decanos de las facultades de contabilidad y la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Administradores de Empresas.

c. Independencia financiera

Se deben poner a disposición de las EFS los medios financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones, que deben ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente al organismo encargado del presupuesto estatal los recursos que consideren indispensables para su funcionamiento.

d. Amplias facultades de investigación

Las EFS deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones en donde se empleen recursos públicos, así como la facultad de solicitar a los órganos fiscalizados todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan apropiados. Debe imperar el principio de que toda actividad estatal se someta a su control, independientemente de que se refleje o no en el presupuesto general del Estado. Una

exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control. De hecho, el proceso de fiscalización que realizan las EFS no debe agotarse en el gasto público, sino que el control debe ejercerse también sobre la recaudación de ingresos fiscales, sobre todos los contratos públicos y obras públicas, así como sobre las empresas económicas con participación del Estado.

e. Facultad de sanción

Quizá es en este aspecto donde existe el mayor rezago. La fuerza institucional de las EFS depende en gran medida de sus atribuciones para efectuar investigaciones minuciosas, pero sobre todo radica en su facultad para imponer sanciones.

En este sentido, la Auditoría mexicana se caracteriza por sus mayores avances, aunque todavía resultan insuficientes. Por su parte, en la Constitución colombiana de 1991 se facultó al Contralor para promover juicios contra quienes hayan causado algún perjuicio patrimonial al Estado, con el fin de obtener el resarcimiento respectivo. Esta función se ha cumplido de manera exitosa en Colombia, particularmente en los últimos años.

f. Controles intraorgánicos en el Ejecutivo

A la par de las entidades superiores de fiscalización, también han sido creados en algunos países órganos de control interno, que se establecen al interior de las diferentes oficinas gubernamentales, como departamentos, ministerios y secretarías. Estos órganos de *autofiscalización* dependen necesariamente del titular de la dependencia en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible al tenor de la estructura correspondiente. Incumbe a las entidades fiscalizadoras externas, con independencia del resto de sus atribuciones, controlar la eficacia de los

órganos de control interno.

En Chile y México, por ejemplo, la administración pública está sujeta al control interno que realizan las entidades sobre sí mismas. Cada dependencia, dentro de su estructura, posee una unidad encargada de vigilar la aplicación de políticas y la normativa establecida, así como un mecanismo administrativo de control de gestión. Aunque algunos funcionarios que ocupan sitios en estas áreas son nombrados por externos a la dependencia a la cual revisan, formalmente se encuentran adscritos a las mismas, por lo que tienen un grado limitado de autonomía.

En Bolivia existen las Organizaciones Territoriales de Base y los Consejos Departamentales, que funcionan como instancias de fiscalización de autoridades ejecutivas. Aunque la creación de estos organismos ha significado un avance importante en materia de rendición de cuentas, la práctica ha demostrado que no han funcionado a la altura de sus responsabilidades e incluso han sido dominados por las estructuras de poder a las que deben fiscalizar.

En Colombia también fueron creadas contralorías locales, pero suelen actuar condicionadas por intereses político-electorales y por la corrupción. De igual manera, se dispuso también la creación del control interno en las distintas dependencias bajo los parámetros que dicte la Contraloría General.

En Panamá se estableció un organismo muy particular a raíz de la Ley 22 de 2006, que creó la Dirección General de Contrataciones Públicas, un ente autónomo que regula, asesora y fiscaliza los procedimientos de selección de contratistas del Estado. También se estableció un Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas que conoce, en única instancia, los recursos de impugnación que puedan interponerse contra los actos que pongan fin al procedimiento de selección de contratistas que regula esta nueva Ley. Como complemento a este doble sistema de fiscalización --órganos de control interno y EFS--, cabe

señalar la obligación de los servidores públicos de presentar anualmente su declaración patrimonial (incluyendo, en algunos casos, una declaración inicial al empezar su gestión y otra declaración de conclusión al terminarla).

En México, los servidores públicos (al igual que sus cónyuges y sus dependientes económicos) deben informar a la Secretaría de la Función Pública sobre la totalidad de su patrimonio, incluyendo sus bienes muebles, inmuebles, vehículos, inversiones, participaciones accionarias, valores financieros y cuentas bancarias. De igual manera, deben notificar de sus adeudos, como créditos hipotecarios, préstamos personales, compras a crédito y tarjetas de crédito.

En El Salvador, la Constitución establece una oficina de Probidad en la Corte Suprema de Justicia ante la cual los funcionarios y empleados que la ley determine están obligados a declarar el estado de su patrimonio antes de tomar posesión de sus cargos. Al cesar en sus funciones, estos funcionarios deben realizar una nueva declaración a fin de comprobar que no abusaron de su mando para enriquecerse ilícitamente (artículo 216, numeral 3).

Como medida anticorrupción, la Constitución paraguaya de 1992 dispuso que los servidores públicos que accedan al cargo por elección presenten a la Contraloría General una declaración jurada de bienes antes de asumir el cargo y al cesar en ellos. Esta disposición constitucional fue reglamentada por la Ley 196 de 1993.

C. La protección no jurisdiccional de los derechos humanos (Ombudsman)

El *Ombudsman* es la institución sueca que se desarrolló a partir de 1809 con la finalidad primordial de proteger los derechos humanos. En el siglo XX fue adoptada por diversas Constituciones, entre las que destaca la de España de 1978, bajo la denominación de Defensor del Pueblo. Con este mismo nombre o alguna variante y di-

versas características propias, se ha incorporado en varias constituciones latinoamericanas en el marco de la “tercera ola democratizadora”, habiendo desempeñado una función relevante en la promoción y salvaguarda de los derechos fundamentales en la región, si bien aún falta un largo camino por recorrer ante la escasa cultura existente de respeto por los derechos humanos.

En el periodo que abarca este estudio, quince países de la región establecieron la institución del *Ombudsman* a nivel nacional, por lo que sólo en tres (Brasil, Chile y Uruguay) aún no se ha instaurado (si bien en Uruguay sí se ha adoptado en el ámbito municipal). De aquellos, trece la han previsto a nivel constitucional, mientras que dos la han creado sólo legalmente (Costa Rica y República Dominicana, aunque en este último, a pesar de que la reforma data de 2001, aún no se instaura en la práctica). Mientras que en diez países el titular se denomina Defensor del Pueblo (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), en tres se lo califica como Procurador de los Derechos Humanos (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) y en otros dos Comisión de los Derechos Humanos (Honduras

y México, si bien el responsable de la emisión de las correspondientes recomendaciones es un órgano unipersonal, el comisionado y el presidente de tales organismos respectivamente).

Así, el primer país en incorporar a su ordenamiento constitucional la figura del *Ombudsman* fue Guatemala en 1985, bajo el nombre de Procuraduría de Derechos Humanos. Luego, en la década de los 90's, la figura se estableció en la mayoría de los países de la región: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. En el caso particular de Panamá, si bien se creó en 1997, no fue sino hasta 2004 cuando se la elevó a rango constitucional. Finalmente, el país en donde se ha incorporado más recientemente esta institución es República Dominicana (2001), aun cuando, como se mencionó, en la práctica aún no funciona.

A continuación se proporciona un cuadro con los países que la han adoptado, el nombre de la institución, su fundamento jurídico, el año en que se estableció por primera vez y sus características esenciales. Como puede observarse, Brasil, Chile y Uruguay son los únicos países latinoamericanos que no han creado esta institución.

Cuadro 9
Instituciones no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos

País	Nombre de la institución	Fundamento constitucional o legal	Características
Argentina	Defensor del Pueblo	Artículo 86 (1993)	Independiente, en el ámbito del Legislativo, con autonomía funcional; nombrado por 2/3 miembros presentes del Congreso
Bolivia	Defensor del Pueblo	Artículos 127 a 131 (1994)	Independiente; nombrado por 2/3 miembros presentes del Congreso
Brasil	No existe		
Chile	No existe		
Colombia	Defensoría del Pueblo	Artículos 281 a 284 (1991)	Forma parte del Ministerio Público, depende del procurador; nombrado por la Cámara de representantes (de terna formada por el presidente)
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes de la República	Prevista legalmente (1992)	Legislativo (independencia funcional); nombrado por mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa
Ecuador	Defensor del Pueblo	Artículos 96 y 130-11 (1997)	Nombrado por el Congreso
El Salvador	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Artículos 191, 192 y 194 (1991)	Independiente; nombrado por 2/3 del total Asamblea Legislativa
Guatemala	Procurador de Derechos Humanos	Artículos 273 y 274 (1985)	Autonomía institucional/ Nombrado por el Congreso de terna de la Comisión de Derechos Humanos

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Nombre de la institución	Fundamento constitucional o legal	Características
Honduras	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos	Artículo 205-11 (1992, a nivel legal, 1994)	Nombrado por el Congreso
México	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Artículo 102-B (1990, a nivel legal, y 1992)	Autonomía de gestión; su presidente, nombrado por 2/3 de los miembros presentes del Senado
Nicaragua	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Artículo 138-9 (1995)	Nombrado por 60% de los miembros de la Asamblea Nacional
Panamá	Defensoría del Pueblo	Artículo 161-5 (1997, a nivel legal, y 2004)	Nombrado por la Asamblea Legislativa
Paraguay	Defensoría del Pueblo	Artículos 276 al 280 (1992)	Comisionado parlamentario, autónomo; nombrado por 2/3 diputados de terna propuesta por senadores
Perú	Defensoría del Pueblo	Artículo 161 y 162 (1993)	Autónoma; nombrado por 2/3 Congreso
República Dominicana	Defensoría del Pueblo	Creada legalmente en 2001	Indefinición; aún no se nombra al primer titular por 2/3 del Senado a propuesta de la Cámara de Diputados
Uruguay	No existe*		
Venezuela	Defensoría del Pueblo	Artículos 279 y 280 a 283 (1999)	Poder Ciudadano (independencia orgánica, funcional, financiera y administrativa); nombrado por 2/3 Asamblea Nacional de terna del comité de evaluación del Poder Ciudadano

* Sin embargo, debe advertirse que se ha contemplado en el ámbito municipal la figura del Defensor del Vecino, a través del decreto de algunas juntas departamentales (Maldonado y Montevideo).

Fuente: Elaboración propia.

D. Ministerio público

En el marco de la “tercera ola democratizadora” también se desarrolló una tendencia a otorgar cierta autonomía, al menos técnica, al Ministerio Público en los sistemas presidenciales latinoamericanos. Salvo en el caso de la República Dominicana, en que su titular sigue siendo nombrado y removido libremente por el presidente de la República, se racionalizó la habitual subordinación completa del Ministerio Público al Ejecutivo, en la medida en que se hizo participar al Legislativo en la designación respectiva. Incluso en algunos sistemas, como se verá, el presidente de la República ya no participa en el nombramiento.

Al efecto, con frecuencia se han distinguido y separado diversas funciones que comúnmente se le conferían al Ministerio Público, algunas de ellas parcialmente contradictorias y que propiciaban la hipertrofia de la institución.⁷⁶ La más notoria ha sido la de separar la estrictamente referida al Ministerio Público (según el modelo francés) de persecución de los delitos y ejercicio de la acción penal, de aquella otra (bajo la influencia de la figura del *Attorney General* de Estados Unidos), consistente en la asesoría jurídica al presidente y la defensa patrimonial del Estado, con independencia de otras atribuciones relacionadas con la representación de ciertos intereses de la sociedad. Así se dio en México, por ejemplo, con la creación de la Consejería del Ejecutivo Federal en 1994 y de forma independiente de la Procuraduría General de la República (en tanto encargada del Ministerio Público), cuyo titular es ahora designado por el Ejecutivo con la ratificación del Senado. Sin embargo, en los hechos, esta última forma de designación no ha cambiado la tradi-

cional subordinación del procurador general al presidente de la República.

De manera similar, en Argentina se distinguió en el mismo año (1994) entre el Ministerio Público fiscal y el Ministerio Público de la defensa, con el procurador general de la Nación y el defensor general de la Nación. En Costa Rica y El Salvador también se distingue entre la Fiscalía General de la República y la Procuraduría General de la República, equivalente a la diferenciación en Panamá entre el procurador general de la República y el procurador general de la administración.

Desde un punto de vista formal, el Ministerio Público (encargado de la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal) se ubica en la esfera del Poder Judicial (en forma expresa o en tanto que se lo regula constitucionalmente en el mismo título que a este último) en Costa Rica, Panamá y Paraguay, mientras que forma parte del Ejecutivo en México, República Dominicana y Uruguay. Un caso peculiar es el de Venezuela, en donde el Ministerio Público forma parte de un poder independiente y autónomo, que es el llamado Poder Ciudadano.

Mención especial merece Colombia, en donde también se distingue entre la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación. A esta última se le atribuye formalmente la función del ministerio público, que consiste en la vigilancia del cumplimiento del orden jurídico (Constitución, leyes, decisiones judiciales y actos administrativos), la protección de los derechos humanos (con el auxilio del Defensor del Pueblo), la representación de los intereses de la sociedad y los de carácter colectivo (en especial, el ambiente), así como la intervención en los procesos y ante las autoridades judiciales y administrativas para la defensa del orden jurídico, el patrimonio público y los derechos fundamentales. Por su parte, a la Fiscalía General de la Nación se le encomienda la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal. No obstante lo anterior, toda vez que estas últimas funciones son

76 Véase, por ejemplo, las críticas que en su momento hicieron a tal situación Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México. Funciones y disfunciones*, México, Porrúa, 1976, y Fix-Zamudio, Héctor, “La función constitucional del Ministerio Público”, *Anuario Jurídico*, núm. V-1978, México, UNAM, 1979.

las que, generalmente, caracterizan a la institución del ministerio público en América Latina (según el modelo francés), mas no así las anteriormente mencionadas que se encomiendan a la Procuraduría General de la Nación en Colombia (aun cuando en algunos países todas ellas se encomiendan al ministerio público), para los efectos de este trabajo se considerará que las funciones del ministerio público (en estricto sentido, en cuanto persecución de los delitos y ejercicio de la acción penal) se encomiendan a la Fiscalía General de la Nación, el cual se encuentra regulado en la Constitución dentro del título correspondiente al Poder Judicial.

En el resto de los países --Argentina,⁷⁷ Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guate-

mala, Honduras, Nicaragua y Perú--, el Ministerio Público es una institución independiente o extra poder. Cabe destacar el caso peruano, en donde el Ministerio Público goza de independencia pero debe rendir cuentas ante el Poder Ejecutivo.

Si bien se ha avanzado en el propósito de que la institución del Ministerio Público deje de ser un instrumento de gobierno, utilizado como mecanismo de coacción política,⁷⁸ debe reconocerse que en varios países de la región la autonomía técnica significa más un postulado constitucional que una realidad; sin duda, toda vez que su actividad se encuentra vinculada con la libertad y la dignidad de las personas, el Ministerio Público debe configurarse como un organismo constitucional autónomo.⁷⁹

77 De acuerdo con Alberto Dalla Vía, la definición del Ministerio Público como un órgano extrapoder, fue uno de los grandes logros de la reforma constitucional de 1994. Al respecto, véase Dalla Vía, Alberto, estudio elaborado para esta investigación.

78 Cfr. Valadés, *op. cit.*, nota 24, pp. 39-40.

79 Cfr. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 4, pp. 27-28.

Cuadro 10
Instituciones del Ministerio Público*

País	Titular de la institución	Fundamento constitucional	Naturaleza jurídica y nombramiento titular
Argentina	Procurador General de la Nación	Artículo 120 (1994)	Autonomía técnica; nombrado por el Presidente con acuerdo de 2/3 del Senado
Bolivia	Fiscal General de la República	Artículos 124 a 126	Autonomía técnica; nombrado por 2/3 del Congreso Nacional
Brasil	Procurador General de la República	Artículos 127 al 130	Autonomía técnica; nombrado por el Presidente con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado
Chile	Fiscal Nacional	Artículo 80	Autonomía técnica; nombrado por el Presidente a propuesta en quina de la Corte Suprema y con acuerdo 2/3 del Senado
Colombia	Fiscal General de la Nación ^{1*}	Artículos 249 al 253	Autonomía técnica; nombrado por la Corte Suprema a propuesta en terna del Presidente
Costa Rica	Fiscal General de la República	Artículos 1°, 13 y 23 (Ley Orgánica del Ministerio Público)	Autonomía técnica; nombrado por la mayoría absoluta de la Corte Suprema de Justicia
Ecuador	Ministro Fiscal General del Estado	Artículos 217 al 219	Autonomía técnica; nombrado por el Congreso Nacional de terna del Consejo Nacional de la Judicatura
El Salvador	Fiscal General de la República	Artículos 131-19 y 191 al 194	Autonomía técnica; elegido por la Asamblea Legislativa
Guatemala	Fiscal General	Artículo 251	Autonomía técnica; nombrado por el Presidente de una nómina de 6 candidatos elegidos por la Comisión de Postulación

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Titular de la institución	Fundamento constitucional	Naturaleza jurídica y nombramiento titular
Honduras	Procurador General de la República	Artículos 228 al 231	Autonomía técnica; elegido por el Congreso Nacional
México	Procurador General de la República	Artículos 76-II, 89-IX y 102-A	Nombrado por el Presidente, con la ratificación del Senado
Nicaragua	Fiscal General de la República	Artículos 138-9 y 150-14	Elegido por la por la Asamblea Nacional con 60% de votos del total de diputados presentes, de listas separadas, propuestas por el presidente de la República y por los diputados, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes
Panamá	Procurador General de la Nación	Artículos 161-4, 200-2 y 219 al 224	Autonomía técnica; nombrado por el Presidente con acuerdo del Consejo de Gabinete y aprobación de la Asamblea Legislativa
Paraguay	Fiscal General del Estado	Artículos 266 al 272	Autonomía técnica; nombrado por el Presidente con acuerdo del Senado, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura
Perú	Fiscal de la Nación	Artículos 158 al 160	Autonomía técnica; elegido por la Junta de Fiscales Supremos
República Dominicana	Procurador General de la República	Artículo 21 (Ley sobre el Estatuto del Ministerio Público)	Nombrado libremente por el Presidente
Uruguay	Ministerio Público y Fiscal	Establecido legalmente	Autonomía técnica; nombrado por el Presidente, con acuerdo de 3/5 del Senado
Venezuela	Fiscal General de la República	Artículos 273, 279 y 284 al 286	Independencia y autonomía; nombrado por 2/3 de la Asamblea Nacional de terna del Comité de Evaluación del Poder Ciudadano

* Un insumo importante para la elaboración de este cuadro fue proporcionado por Diego Valadéz, *op cit.*, nota 24, p. 116.

Fuente: Elaboración propia.

III. Reformas al régimen electoral

Como hemos señalado, a partir del inicio de la Tercera Ola en América Latina, las democracias de la región empezaron a desarrollar una importante agenda de reformas constitucionales, políticas y electorales, que redundaron en un mayor nivel de estabilidad política. No obstante los avances logrados, hoy día se sigue enfrentando, en buen número de países, crisis de representación, de participación y de gobernabilidad. En el centro de esa crisis de gobernabilidad destaca el debate en torno a los sistemas electorales, sobre el cual ahondaremos en este apartado.

En este artículo entendemos como sistema electoral al conjunto de normas que determinan las formalidades y procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y partidos políticos de su preferencia y la manera en que su voto determina la asignación de escaños (en el caso de las elecciones parlamentarias) y los cargos gubernamentales (en el caso de la elección presidencial) entre las distintas fuerzas políticas participantes.⁸⁰ Su naturaleza implica la combinación de una serie de elementos políticos que producen consecuencias políticas específicas: las circunscripciones electorales, el tipo de candidatura, el tipo de votación y, por supuesto, la fórmula o criterio de conversión de votos en escaños son determinantes en esta combinación de elementos.

Los sistemas electorales se pueden clasificar de la siguiente manera:

a) Sistema de elección presidencial:

- Mayoría simple
- Mayoría absoluta con dos vueltas

- Segunda vuelta con umbral reducido

b) Sistema de elección legislativa:

- Representación proporcional
- Mayoría simple
- Sistema segmentado
- Sistema binominal

Asimismo, cabe indicar que en el marco de esta clasificación existe una serie de elementos que rodean al sistema de elección presidencial y legislativa y que influyen en sus características. Entre las principales se pueden mencionar las siguientes: la duración del mandato presidencial, la normativa y práctica en cuanto a la reelección, la simultaneidad de las elecciones (ejecutivas y legislativas), las características en el registro de votantes, la fórmula electoral y el tipo de listas utilizadas para la elección de los representantes legislativos.

Sobre estos aspectos, se han dado la mayor parte de las reformas electorales en América Latina durante las últimas décadas; realizaremos un breve análisis de la ruta de esas reformas.

1. Sistema de elección presidencial

Como se indicó en los párrafos anteriores, el sistema de elección presidencial puede dividirse en dos tipos: *a)* el sistema por mayoría simple, y *b)* el sistema por mayoría absoluta o especial con segunda vuelta. En el primer caso, resulta ganador el candidato con el mayor número de votos; en el segundo, para salir victorioso hace falta alcanzar al menos 50% más uno de los votos. En circunstancias en las que ninguno de los candidatos llegue a esa cifra, deberá convocarse a una segunda vuelta electoral.

Existe una variación al sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta, el sistema de umbral reducido, que se da cuando se asigna un

80 Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 34.

porcentaje mínimo que alguno de los candidatos debe alcanzar, y que está por debajo de 50%. En Costa Rica, por ejemplo, a partir de la reforma de 1934 se estableció que, para llegar a la presidencia, alguno de los candidatos debía obtener al menos 40% de los votos válidos. A este sistema lo denominaremos sistema de segunda vuelta con umbral reducido.

Durante los últimos años, en escasos países de la región se han dado reformas significativas que hayan modificado el sistema de elección presidencial. En efecto, sólo ocho países experimentaron procesos en ese sentido: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.

En Argentina se produjeron modificaciones tanto en el sistema de votación como en el de elección. En efecto, durante 150 años se había utilizado el sistema de elección indirecta para presidente y vicepresidente de la nación, y con la reforma constitucional de 1994 se adoptó el sistema de elección directa. La reforma contó con el fuerte apoyo de los partidos políticos mayoritarios con el propósito de fortalecer la legitimidad democrática del presidente por elección popular y la gobernabilidad del sistema presidencialista. Asimismo, se pasó de un sistema de mayoría simple a uno con segunda vuelta y umbral reducido. El umbral se estableció en 45% o bien 40% con una diferencia de 10% sobre el segundo lugar.

También en Brasil se modificó el sistema de votación indirecta por uno de votación directa a través de la Enmienda Constitucional 25, aprobada por el Congreso en mayo de 1985, que eliminó el Colegio Electoral, hasta entonces encargado de

elegir al presidente de la República.

En Bolivia, la reforma de 1990 modificó el sistema de elección presidencial en la segunda vuelta, que se define en el Congreso. La reforma consistió en que, en vez de elegirse el presidente entre los tres candidatos que obtuvieron la mayor cantidad de votos en la primera ronda, ahora se escoge entre los dos candidatos más votados. Es decir, se redujo el número de candidatos que participan en la segunda vuelta electoral.⁸¹

En Colombia (1991), República Dominicana (1994) y Uruguay (1997), la reforma cambió el sistema anterior de mayoría simple a uno nuevo de mayoría absoluta con dos vueltas. En Nicaragua se realizaron dos reformas cuya tendencia fue pasar de un sistema de mayoría simple a uno de segunda vuelta y umbral reducido. Primero, en 1995, se estableció un umbral de 45% de los votos, pero después, en la reforma de 1999, éste fue reducido a 40% o en su caso 35% con una diferencia de 5% sobre el segundo lugar.

Finalmente, el único país con una tendencia diferente fue Ecuador, que en 1998 pasó de un sistema de mayoría absoluta con dos vueltas a uno con umbral reducido, que se estableció en 40% de los votos con una diferencia de 10% sobre el segundo lugar. El cuadro 11 muestra las principales reformas en los países de la región.

81 Cabe destacar que en el momento de culminación de este estudio estaba en marcha un proceso de Asamblea Constituyente en Bolivia, en el que se planteó el cambio del sistema de elección presidencial por uno de segunda vuelta con umbral reducido. También se planteó la celebración de la segunda vuelta con todo el cuerpo electoral, eliminándose la elección en el Congreso.

Cuadro 11
Países con reformas en el sistema de elección presidencial. 1978-2007

País	Sistema Anterior		Año del cambio	Descripción del cambio
	Mayoritario a dos vueltas	Mayoría relativa a una vuelta		
Argentina		X	1994	De mayoría simple a dos vueltas con umbral reducido (45% o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano); también de indirecta a directa.
Bolivia			1990	En caso de segunda vuelta electoral, el Congreso escoge al presidente entre los dos candidatos más votados en la primera ronda. Antes se elegía entre los tres candidatos más votados.
Brasil			1988	De votación indirecta a directa.
Colombia		X	1991	De mayoría simple al de mayoría a dos vueltas.
Ecuador	X		1998	De mayoría a dos vueltas, a dos vueltas con umbral reducido (50% + 1 o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano).
Nicaragua		X	1995 1999	De mayoría simple a dos vueltas con umbral reducido de 45%; luego el umbral se redujo aún más, a 40% o 35% con una ventaja de 5% sobre el contendiente más cercano.
República Dominicana		X	1994	De mayoría simple al de mayoría a dos vueltas.
Uruguay		X	1997	De mayoría simple al de mayoría a dos vueltas.

Fuente: Elaboración propia con base en BID, IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, p. 26.

Considerando las reformas realizadas durante el periodo de estudio, un análisis de las características vigentes de los sistemas de elección presidencial en América Latina muestra que actualmente cinco países eligen a sus presidentes mediante el sistema de mayoría simple (Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela). En los restantes 13 países impera el sistema de elección

por mayoría absoluta. De estos, en nueve casos (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) gana el candidato que obtiene 50% más uno de los votos válidos, mientras que en los restantes cuatro casos (Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua), se da un sistema de segunda vuelta con umbral reducido.

Cuadro 12
Sistemas de elección presidencial

País	Mayoritario a dos vueltas	Dos vueltas con umbral rebajado	Mayoría relativa a una vuelta
Argentina		X (Umbral de 45% o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano)	
Bolivia	X ¹		
Brasil	X		
Chile	X		
Colombia	X		
Costa Rica		X (Umbral de 40% del total de votos válidos)	
Ecuador		X (Umbral de 50% + 1 o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano)	
El Salvador	X		
Guatemala	X		

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Mayoritario a dos vueltas	Dos vueltas con umbral rebajado	Mayoría relativa a una vuelta
Honduras			X
México			X
Nicaragua		X (Umbral de 40% o 35% con una ventaja de 5% sobre el contendiente más cercano)	
Panamá			X
Paraguay			X
Perú	X		
República Dominicana	X		
Uruguay	X		
Venezuela			X
<i>Total</i>	9	4	5

¹ Si ninguno de los candidatos obtiene una mayoría absoluta en la primera vuelta electoral, se celebra una segunda vuelta en el Congreso en la que los legisladores seleccionan al Presidente entre los candidatos que terminen en primero y segundo lugar durante la primera vuelta.

Fuente: Elaboración propia

En suma, el sistema electoral predominante en la región es el mayoritario a dos vueltas, bien con mayoría absoluta o bien con umbral reducido. De alguna forma, esto puede relacionarse con la necesidad de fortalecer el mandato del presidente electo, dado que la segunda ronda tiende a garantizar que el presidente resulte finalmente electo por una mayoría, con independencia de la cantidad de votos que el candidato haya logrado en la primera vuelta. En apariencia, esta variable influye de manera positiva en la legitimidad del mandato, al menos cuando algún candidato gana la primera ronda con una tercera parte o menos

del total de votos.⁸²

2. Duración del mandato presidencial

Durante el periodo en estudio siete países hicieron modificaciones en la duración del mandato presidencial: cinco lo redujeron y otros dos lo ampliaron.

Los países que establecieron una reducción

⁸² Véase al respecto: Payne, Mark, *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IDEA y Editorial Planeta, México, 2006, p. 22.

del periodo presidencial fueron Argentina, Brasil, Chile, Guatemala y Nicaragua; lo aumentaron Bolivia y Venezuela.

En efecto, Brasil y Argentina acortaron el periodo presidencial de cinco y seis años respectivamente a cuatro años, pero al mismo tiempo establecieron la posibilidad de una reelección inmediata, lo cual potencialmente permite al presidente permanecer en el cargo durante ocho años consecutivos. Como se observa, estas reducciones quedan abiertas a interpretación, dado que en la realidad se incrementa la posibilidad del presidente de gobernar por un periodo más prolongado.

En Chile hubo dos modificaciones. En 1993 se dio una reforma que redujo el mandato presidencial de ocho a seis años; luego, en 2005, se realizó una nueva reducción del periodo de gobierno de seis a cuatro años.

En Guatemala, la reforma electoral de 1993, y en Nicaragua la de 1994, llevaron el periodo de mandato de cinco a cuatro años y de seis a cinco años respectivamente.

En contraste con los casos señalados, Bolivia y Venezuela aumentaron el periodo presidencial. En las reformas constitucionales bolivianas de 1994 se amplió el periodo constitucional de cuatro a cinco años, con la idea de que daría más tiempo al presidente para poner en marcha su programa de gobierno. En Venezuela, la reforma de 1999 llevó el periodo

presidencial de cinco a seis años más la posibilidad de reelección inmediata, con lo cual lo puede llevar a 12 años.⁸³ En 2007, el proyecto de reforma constitucional promovido por el presidente Chávez proponía extender el mandato a siete años más la posibilidad de reelección indefinida; sin embargo, las propuestas fueron rechazadas mediante referendo convocado para ratificar o rechazar las reformas.

De esta manera, si se consideran los ajustes realizados en el periodo de estudio en la duración del mandato presidencial de los diferentes países, tenemos que en promedio el periodo de gobierno en la región disminuyó de 4.9 a 4.6 años.

Un recuento de la duración del mandato presidencial muestra lo siguiente: en nueve países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana) el periodo presidencial es de 4 años; en otros siete el periodo es de 5 años (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) y en México y Venezuela el mandato presidencial es de 6 años.

83 Cabe señalar que el término constitucional del presidente de la República es ahora diferente a los periodos de mandato de los otros funcionarios electos: un periodo de cinco años para los diputados a la Asamblea Nacional, y de cuatro años para los gobernadores de estado, los legisladores miembros de los consejos legislativos estatales, los alcaldes y los concejales miembros de los Concejos Municipales.

Cuadro 13
Duración del mandato presidencial

País	Duración del mandato actual	Mandato anterior	Año del cambio*
Argentina	4	6	1994
Bolivia	5	4	1994
Brasil	4	5	1994
Chile	4	6	2005
Colombia	4	4	--
Costa Rica	4	4	--
Ecuador	4	4	--
El Salvador	5	5	--
Guatemala	4	5	1993
Honduras	4	4	--
México	6	6	--
Nicaragua	5	6	1994
Panamá	5	5	--
Paraguay	5	5	--
Perú	5	5	--
República Dominicana	4	4	--
Uruguay	5	5	--
Venezuela	6	5	1999
<i>Total</i>	<i>4.6</i>	<i>4.9</i>	<i>--</i>

* Se considera la última reforma.

Fuente: BID, IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, p. 33, y elaboración propia.

3. Reelección presidencial

Actualmente existe una normativa variada respecto a la reelección. El caso más restrictivo es aquel en que el presidente tiene prohibido reelegirse en cualquier momento una vez que se ha desempeñado en ese cargo. En una posibilidad intermedia se permite la reelección, pero sólo después de que transcurra al menos el periodo de otro presidente. En otro caso subsiste la posibilidad de permanecer en el poder durante dos periodos consecutivos, en una única reelección. En algunos sistemas que posibilitan la reelección inmediata se permite todavía un nuevo mandato después de transcurrido al menos un periodo presidencial a cargo de otro titular.

Durante el periodo en estudio, la normativa sobre la reelección presidencial presenta variaciones importantes a lo largo de la región. Diez países la modificaron; Argentina y Brasil pasaron de permitir la reelección después de al menos un mandato, a permitirla en forma inmediata. Ecuador pasó de prohibir la reelección a permitirla después de un mandato presidencial. Costa Rica, por su parte, levantó la prohibición constitucional de 1969, permitiéndose así la reelección presidencial después de dos periodos de gobierno. En lo que respecta a República Dominicana, se dieron dos modificaciones durante el periodo: primero, en 1994, cuando se prohibió la reelección inme-

diata, y segundo, en 2002, en sentido inverso, es decir, volviendo a permitirla. En Venezuela, la reforma de 1999 modificó el sistema electoral al pasar de reelección no inmediata a reelección inmediata por una sola vez. Asimismo, en el proyecto de reforma constitucional aprobado por la Asamblea Nacional, y rechazado en referendo en diciembre de 2007, el presidente Chávez promovió instaurar la reelección indefinida; sin embargo, dicha iniciativa no prosperó. Entretanto, en los tres países donde la reelección inmediata estaba permitida al inicio del periodo esa posibilidad ya no cuenta; en Paraguay está totalmente prohibida en la actualidad, mientras que en Nicaragua y Perú sólo cabe la posibilidad una vez transcurrido un mandato presidencial. Colombia adoptó un enfoque más restrictivo en la reforma de 1991, al pasar de permitir la reelección después de un periodo presidencial a prohibirla totalmente; sin embargo, en 2004 volvió a aceptarse la reelección de manera inmediata.⁸⁴

Como se observa en el cuadro 14, con excepción de los casos de Nicaragua, Paraguay y Perú, la tendencia predominante en la región ha sido avanzar hacia un sistema menos restrictivo y brindar a los mandatarios la oportunidad de volver a gobernar.

84 La reelección fue aprobada por el Acto Legislativo 02-2004. Fue sometida a revisión de la Corte de Constitucionalidad, que la aprobó en octubre de 2005.

Cuadro 14
Reformas sobre reelección. 1978-2007

País	Año de modificación	Carácter de la modificación	Efectos de la modificación
Argentina	1994	No inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Brasil	1997	No inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Colombia	1991 2004	No inmediata a prohibida De prohibida a inmediata	Más restrictiva Menos restrictiva
Costa Rica	2003	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
Ecuador	1996	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
Nicaragua	1995	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
Paraguay	1992	De inmediata a prohibida	Más restrictiva
Perú	1993 2000	De no inmediata a inmediata De inmediata a no inmediata	Menos restrictiva Más restrictiva
República Dominicana	1994 2002	De inmediata a no inmediata De no inmediata a inmediata	Más restrictiva Menos restrictiva
Venezuela	1998	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva

Fuente: BID, IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, p. 35, y elaboración propia.

De esta forma, la legislación latinoamericana vigente es claramente favorable a la reelección, pues más de dos terceras partes de los países (14 de 18) la permiten, situación que fortalece el presidencialismo. Sin embargo, la normativa presenta

variaciones importantes: en cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana y Venezuela) se permite la reelección consecutiva. En los otros nueve países (Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y

Uruguay) sólo es posible transcurrido al menos un mandato presidencial. En las cuatro naciones restantes (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) la reelección está totalmente vedada.

En varios países se ha venido discutiendo la posibilidad de modificar el sistema de reelección. El caso más reciente, como ya se mencionó, lo constituye Venezuela, donde a través de un proyecto de reforma constitucional se pretendió aumentar el periodo del presidente de la República a siete años y establecer la reelección indefinida; sin embargo, fue rechazado por la ciudadanía en referendo de diciembre de 2007. En esta misma línea,

el presidente boliviano Evo Morales ha planteado la posibilidad de incorporar la reelección inmediata al sistema electoral⁸⁵ y, en Ecuador, Rafael Correa también se ha manifestado partidario de la reelección inmediata por un solo periodo, aunque se opone a la reelección indefinida.⁸⁶

85 Cabe destacar que en el momento de culminación de este estudio se estaba dando un proceso de Asamblea Constituyente en Bolivia, en el que se planteó la reelección presidencial consecutiva.

86. Al respecto véase: <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/59165>

Cuadro 15
Reelección presidencial

País	Inmediata	No inmediata	Prohibida
Argentina	X	--	--
Bolivia	--	X	--
Brasil	X	--	--
Chile	--	X	--
Colombia	X	--	--
Costa Rica	--	X	--
Ecuador	--	X	--
El Salvador	--	X	--
Guatemala	--	--	X
Honduras	--	--	X
México	--	--	X
Nicaragua	--	X	--
Panamá	--	X*	--

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Inmediata	No inmediata	Prohibida
Paraguay	--	--	X
Perú	--	X	--
República Dominicana	X	--	--
Uruguay	--	X	--
Venezuela	X	--	--
<i>Total</i>	5	9	4

* Dos mandatos presidenciales (10 años) deben transcurrir antes de que el presidente pueda optar por el cargo por segunda vez.

Fuente: BID, IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, p. 35, y elaboración propia.

Un análisis desde el punto de vista de su conveniencia o perjuicio lleva a un debate de nunca acabar. Los críticos opinan que la reelección expone al sistema político al riesgo de una “dictadura democrática” y refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo. Añaden además que los segundos mandatos son por lo general de mala calidad.

Sobre este aspecto, en América Latina al menos siete experiencias desde 1978 a la fecha parecen confirmar los argumentos sobre los peligros y defectos de la reelección: la de Stroessner en Paraguay (inconclusa debido al golpe de estado de 1989, después de varias reelecciones sucesivas), la de Balaguer en República Dominicana (acortando su último mandato de cuatro a dos años debido al fraude cometido durante su última reelección en 1994), la de Fujimori en Perú (inconclusa debido a su fuga del país por fraude y corrupción), la de Menem en Argentina (acostado por problemas económicos, desempleo y denuncias de corrupción), la de Gonzalo Sánchez

de Lozada, en Bolivia, así como los mediocres segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez (inconcluso por destitución) y de Rafael Caldera en Venezuela.

Los defensores de la reelección, por el contrario, argumentan que permite aplicar un enfoque más “democrático”, en la medida en que posibilita a la ciudadanía elegir con mayor libertad a su presidente y responsabilizarlo por su desempeño, premiando o castigando según el caso. Si bien son únicos en América Latina durante los últimos 29 años, los ejemplos de Cardoso en Brasil (inmediata) y de Sanguinetti en Uruguay (alterna) constituyen experiencias moderadamente positivas de ambas modalidades de reelección, si bien en ambos casos sus primeros mandatos fueron más exitosos que los segundos. Queda por evaluar la reelección de Leonel Fernández en República Dominicana, Álvaro Uribe en Colombia, Oscar Arias en Costa Rica, Daniel Ortega en Nicaragua y Hugo Chávez en Venezuela, una vez que concluyan sus gobiernos.

4. Simultaneidad de las elecciones

La simultaneidad entre elecciones presidenciales y legislativas es otro aspecto importante en los sistemas electorales. Se dice que existe simultaneidad o concurrencia cuando las elecciones presidenciales se realizan el mismo día que las parlamentarias. La simultaneidad puede ser total o parcial: total cuando las elecciones presidenciales y las legislativas siempre se llevan a cabo el mismo día, y parcial cuando una parte del Poder Legislativo es elegido en algún momento durante el mandato del presidente en ejercicio.⁸⁷

En América Latina, la tendencia en torno a la simultaneidad de las elecciones ha sido a favor de las elecciones concurrentes. Tomando en cuenta que en la región predominan los regímenes presidenciales, la concurrencia de estas elecciones con las legislativas ha permitido generar el efecto arrastre entre ambas.

En seis países se han dado reformas en tor-

no a la simultaneidad, aunque estos cambios no establecen una tendencia regional en cuanto a la coincidencia de los comicios. En República Dominicana y Venezuela se pasó de sistemas total o parcialmente simultáneos a un sistema con periodo no simultáneo. Igual modificación se dio en Chile en 1993; sin embargo, más recientemente (2005), se volvió a un sistema simultáneo.

Brasil y Ecuador realizaron reformas en sentido opuesto. En el caso brasileño, al reducirse en 1994 el mandato presidencial de cinco a cuatro años, el sistema pasó de un esquema de elecciones separadas a uno de elecciones simultáneas. En Ecuador, con la reforma de 1998 se eliminaron las elecciones para diputados provinciales en la mitad del periodo presidencial, lo que modificó el sistema de parcialmente simultáneo a uno simultáneo. Por último, en Argentina, al reducirse la duración del mandato presidencial en 1994, se generó un leve cambio hacia una mayor concurrencia, pues se mantiene el carácter parcialmente simultáneo de las elecciones pero con una elección de medio periodo en vez de dos como sucedía antes.

87 Payne, Mark *et al.*, *op. cit.*, nota 82, pp. 29-32.

Cuadro 16
Reformas en torno a la simultaneidad de las elecciones. 1978-2007

País	Año del cambio	Descripción y dirección del cambio
Argentina	1994	La reducción del mandato presidencial de seis a cuatro años y del senatorial de nueve a seis años mantuvo el carácter parcialmente simultáneo del sistema, pero con una en lugar de dos elecciones de medio periodo.
Brasil	1994	Al reducirse el mandato presidencial de seis a cuatro años, el sistema pasó de un esquema independiente a uno de simultaneidad.
Chile	1993 2005	Al reducirse el mandato presidencial de ocho a seis años, el sistema pasó de un esquema de simultaneidad a uno independiente. La reforma constitucional redujo el mandato presidencial de seis a cuatro años y estipula la simultaneidad de ambas elecciones.
Ecuador	1998	La eliminación de las elecciones de medio periodo para los diputados provinciales modificó el sistema de uno parcialmente simultáneo a uno simultáneo.
República Dominicana	1994	En 1994, la decisión de reducir el mandato del presidente Joaquín Balaguer de cuatro a dos años, manteniendo a la vez al Congreso que había sido elegido para un periodo de cuatro años, transformó el sistema de simultáneo a independiente.
Venezuela	1999	La Constitución de 1999 alargó el mandato presidencial de 5 a 6 años, y los de diputados se mantuvieron en 5 años, lo que generó la separación de las elecciones.

Fuente: BID, IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, pp. 31-32 y elaboración propia.

Un aspecto que debe destacarse es que la simultaneidad de las elecciones tiene efectos sobre diversos factores, como por ejemplo los niveles de participación electoral y la identidad partidaria, entre otros. En ese sentido Shugart y Carey afirman:⁸⁸

Cuando son simultáneos, los procesos electorales están evidentemente relacionados. Es inevitable que la elección directa del jefe de gobierno mediante una fórmula con la que “el ganador se lo lleva todo” influya en las elecciones de los votantes y en las estrategias partidistas para las elecciones legislativas. Debido a que en la elección presidencial sólo puede haber un ganador, los votantes están limitados a elegir entre los candidatos individuales con posibilidades de triunfar, y los partidos más pequeños --con pocas oportunidades de ganar por sí solos-- suelen formar alianzas y postular un candidato único. Por lo tanto, es probable que si las elecciones para ambos poderes se realizan el mismo día, sean menos los partidos que obtengan proporciones sig-

nificativas de votos en las elecciones legislativas, pues muchos votantes “suben al carro” de su candidato presidencial favorito y votan por las listas completas de ese mismo partido, que incluyen a los candidatos para el Congreso.

Al considerar las reformas regionales llevadas a cabo durante el periodo de estudio, un mapeo comparado muestra el predominio de un esquema de simultaneidad en las elecciones presidenciales y legislativas. En efecto, en 12 de los 18 países se celebran elecciones simultáneas (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), en otros 2 países se presentan esquemas parcialmente simultáneos (Argentina y México) y sólo en 4 países (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela) se celebran las elecciones presidenciales y legislativas en fechas separadas. El caso de Colombia es excepcional, porque las elecciones para ambos poderes se realizan el mismo año, en ciclos de cuatro años, pero las legislativas se celebran dos meses y medio antes de la primera vuelta presidencial.

88 Shugart, Matthew y Carey, John M., citado en *ibidem*, p. 19.

Cuadro 17
Simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias

País	Simultáneas	Parcialmente simultáneas	Fechas separadas
Argentina	--	X ¹	--
Bolivia	X	--	--
Brasil	X ²	--	--
Chile	X	--	--
Colombia	--	--	X ³
Costa Rica	X	--	--
Ecuador	X	--	--
El Salvador	--	--	X
Guatemala	X	--	--
Honduras	X	--	--
México	--	X ⁴	--
Nicaragua	X	--	--
Panamá	X	--	--
Paraguay	X	--	--
Perú	X	--	--
República Dominicana	--	--	X
Uruguay	X	--	--
Venezuela	--	--	X ⁵
<i>Total</i>	<i>12</i>	<i>2</i>	<i>4</i>

¹ La mitad de los representantes ante la Cámara Baja y una tercera parte de los senadores son elegidos al mismo tiempo que el presidente.

² El sistema es considerado como simultáneo, ya que la Cámara Baja y una o dos terceras partes de los senadores son elegidos al mismo tiempo que el presidente, sin elecciones de medio periodo, de manera alternada.

³ Desde 1978, las elecciones al Congreso se realizan dos o tres meses antes de las presidenciales, pero el mismo año.

⁴ Se considera que el sistema es parcialmente simultáneo porque, si bien los comicios presidenciales siempre coinciden con los legislativos para ambas cámaras, la Cámara Baja se renueva totalmente a mitad del periodo presidencial.

⁵ En 1998, mediante una reforma temporal se trasladaron las elecciones legislativas para celebrarse un mes antes de las presidenciales. Según la Constitución actual (1999), el sistema se considera como independiente, pues sólo cada 30 años ocurre que el presidente sea elegido al mismo tiempo que los representantes ante la Asamblea Nacional.

Fuente: BID, IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, pp. 31-32 y elaboración propia.

Como se ha señalado, en América Latina el calendario electoral de la mayoría de los países promueve el efecto arrastre que la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas tiene en el régimen de gobierno. Esta concurrencia incrementa los niveles de participación electoral aumentando los de legitimidad de los gobiernos electos y fortaleciendo la figura presidencial en la región.

5. Sistema de elección legislativa

El sistema de elección legislativa influye claramente en los niveles de gobernabilidad democrática. Más que por su efecto directo en el régimen democrático, el sistema electoral influye en la gobernabilidad por su impacto en la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos políticos. Ese impacto, incluso, dista de ser totalmente predecible, porque el sistema electoral interactúa con una multitud de factores, entre ellos la profundidad y diversidad de las divisiones sociales, políticas y económicas, la naturaleza del régimen político y la cultura política, y con otros más coyunturales.⁸⁹

Asimismo, el sistema electoral ejerce un efecto directo en la forma en que la elección se traduce en una asignación determinada de poder y autoridad. Los sistemas de elección legislativa en la región se pueden clasificar en cuatro grandes categorías:⁹⁰

1. Los sistemas de representación proporcional son los que adjudican los escaños según el porcentaje de votos obtenidos por cada partido, reflejando de esta forma en el Poder Legislativo la heterogeneidad política de la sociedad. Su principal objetivo es representar a los grupos políticos de acuerdo con su fuerza político-electoral.

2. Los sistemas de mayoría simple asignan los escaños al candidato o partido que haya obtenido mayor cantidad de votos de manera absoluta, con lo cual se favorece a los partidos más grandes y se reducen las posibilidades de representación para los más pequeños. Este sistema está diseñado para propiciar la formación de mayorías y con ello el principio de gobernabilidad en primera instancia. Una variante es el sistema de mayoría simple con representación de minorías, donde el partido con mayor cantidad de votos en la circunscripción obtiene la mayoría de escaños, pero el partido en segundo lugar también puede obtener representación.
3. El sistema binominal que se utiliza en Chile. En este caso los partidos o coaliciones presentan listas de candidatos en circunscripciones binominales. Los electores votan por un candidato, pero los partidos (o las coaliciones) acumulan los votos. De esta manera, cada uno de los dos partidos con mayor número de votos gana un escaño, a menos que el partido que queda en primer lugar obtenga el doble de sufragios que el del segundo lugar, en cuyo caso obtiene los dos escaños. Ésta es una forma particular de generar un sistema mayoritario, donde se favorece a los dos partidos más grandes y en particular a la segunda fuerza electoral.
4. El sistema segmentado o mixto utilizado en México. En este caso coexisten en un mismo sistema las fórmulas de representación proporcional y la de mayoría. El elector cuenta con dos votos, uno para elegir las tres quintas partes de los congresistas por mayoría simple en circunscripciones uninominales, y el otro voto para elegir las restantes dos quintas partes de los representantes por medio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales.

6. Reformas al sistema de elección para la Cámara Baja

Durante el periodo de estudio, en la mayoría de los países de la región se realizaron reformas

89 International IDEA, *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Estocolmo, International IDEA, 1997.

90 Al respecto véase Payne, Mark, *et al.*, *op. cit.*, nota 82, cap. III, pp. 41-89.

para modificar sus sistemas de elección legislativa, o alguno de sus componentes. No obstante cabe indicar que en muchos casos estos cambios fueron menores y por ende no representaron una modificación sustantiva de los sistemas legislativos de cada país. En concreto, 16 países modificaron el sistema de elección legislativa: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los dos países que no lo modificaron fueron Brasil y Costa Rica.

En Argentina, producto de la reforma constitucional de 1994, el mandato presidencial se redujo de seis a cuatro años, y con ello se modificó la elección legislativa. A partir de este cambio se celebra una elección legislativa, en lugar de dos, como sucedía antes, a mitad del periodo presidencial. En Bolivia, la reforma más importante se dio también en 1994, cuando se reemplazó el sistema de representación proporcional por lista por el de representación proporcional personalizada. Asimismo, se separó la elección de los diputados por mayoría simple en circunscripciones uninominales de las elecciones para presidente y senadores. En el caso chileno, la reforma constitucional de 1980 cambió el sistema de representación proporcional por el sistema binominal.

En Colombia se sancionaron dos reformas significativas. La primera, en 1991, cuando se redujo el tamaño del Congreso y se crearon circunscripciones especiales para grupos indígenas. La segunda en 2003, cuando se cambió el sistema de cociente racional (Hare) por el de la llamada cifra repartidora (D'Hondt) y se instaló el voto preferente opcional.

En Ecuador también se realizaron dos reformas de consideración. La de 1998 aumentó el número de diputados de 82 a 121 y sustituyó el sistema de representación proporcional por uno de mayoría simple e instaló la simultaneidad de todos los diputados. Sin embargo, la reforma de 2002 volvió al sistema de representación proporcional, ahora con listas abiertas y con la fórmula

D'Hondt para la asignación de escaños. Asimismo, se redujo el tamaño del Congreso de 121 a 100 representantes.

En El Salvador, se aprobó una reforma en 1988 que aumentó el número de diputados de 60 a 84, y se creó una circunscripción nacional conocida localmente como "plancha nacional" para elegir 20 de los 84 diputados.

En Guatemala y Honduras se produjeron modificaciones al sistema electoral con respecto al tamaño del Congreso. En Guatemala se pasó en 1990 de 100 a 116 diputados. Sin embargo, en 1994 se redujo ese número a 80 parlamentarios. En 1998 se elevó de nuevo a 113 y, finalmente, en 2002 se volvió a elevar el número de diputados hasta 158. En Honduras, en 1985 se elevó el número de diputados de 85 a 134 y luego en 1988, mediante decreto, se redujo su número a 128; asimismo, en 2004, se modificó mediante reforma la estructura de las listas de candidatos, al pasar de listas cerradas y bloqueadas a un sistema con listas abiertas.

En México se dieron varias reformas. La de 1986 aumentó el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, de manera que la Cámara Baja pasó de tener 400 representantes a 500. En 1989 se modificó el sistema de votación, permitiendo dos votos a cada elector, uno para la parte elegida por mayoría simple y el otro para la parte de representación proporcional. En 1990, 1993 y 1996 se hicieron modificaciones sobre el umbral de representación y los porcentajes necesarios para obtener mayorías en las Cámaras. También en 1996 se crearon cinco circunscripciones plurinominales para sustituir la circunscripción nacional.

En Panamá, la reforma de 1993 cambió el método de asignación de escaños. En esta oportunidad se eliminó la restricción introducida en 1988, que impedía a los partidos que no habían obtenido diputados obtenerlos mediante residuos. De igual forma, se introdujeron papeletas separadas para cada cargo de elección popular.

En Perú, las reformas de 1993 al sistema legislativo incluyeron el reemplazo del sistema

bicameral por uno unicameral, se conformó una sola circunscripción nacional y se redujo el número de representantes de la Cámara Baja de 180 a 120. Sin embargo, a partir de 2000, con la Ley Orgánica de Elecciones, la elección de Congresistas se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple (25 circunscripciones, una por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao), aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.

En República Dominicana, las principales reformas se dieron a partir de 1997, cuando se establecieron nuevos distritos electorales, se aumentó la cantidad de diputados de 120 a 149, y se instauró la elección a través de boletas cerradas y desbloqueadas mediante el denominado voto preferencial, que se utilizó por primera vez en las elecciones de 2002.

En Uruguay, con la reforma de 1996, se modificó el doble voto simultáneo, que desapareció para la elección presidencial y quedó también recortado en la Cámara de representantes, al prohibirse la acumulación por sublemas para la elección de diputados, con ánimo de desalentar las “cooperativas” políticas.

En Venezuela, por último, con la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio de 1993 se combinó el principio de la representación proporcional con la personalización del sufragio. Asimismo, con la reforma constitucional de 1999 se eliminó al Senado sustituyéndolo por un sistema parlamentario unicameral y, mediante reforma que dictó la Asamblea Nacional Constituyente en enero de 2000, se dispuso que 60% de todos los representantes populares debían ser elegidos en circunscripciones uninominales, según el principio de la personalización, y 40 % se debía elegir por lista, según el principio de la representación proporcional.

En suma, la tendencia de las reformas en los sistemas de elección legislativa para la Cámara Baja muestra un fortalecimiento del principio de representación proporcional, que por su naturale-

za genera también una reducción en los niveles de efectividad del sistema. Esto por cuanto la participación de una cantidad cada vez mayor de partidos en la escena política promueve escenarios donde resulta más difícil crear gobiernos de mayorías que faciliten la toma de decisiones y el consenso.

7. Reformas al sistema de elección para la Cámara Alta

En cuanto a las reformas en la Cámara Alta, cabe señalar que durante el periodo de estudio siete países modificaron su estructura legislativa: Argentina, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana, Perú y Venezuela. En el resto de los países con sistema bicameral (Bolivia,⁹¹ Brasil, Chile y Uruguay) no se registraron mayores cambios en el sistema de elección.

En Argentina, la reforma constitucional de 1994 modificó la composición del Senado elevando la cantidad de senadores para cada provincia y por la Ciudad de Buenos Aires de dos a tres, y se pasó a la su elección directa, antes elegidos por asambleas provinciales.

En Colombia, la reforma de 1991 creó una circunscripción nacional única para la elección de 100 miembros del Senado, además de circunscripciones especiales para la elección de dos senadores indígenas.

En México, el número de senadores varió en dos ocasiones. En 1993 una reforma aumentó el número de senadores por estado de dos a cuatro, pero esto se revirtió con la reforma de 1996, donde ese número se redujo a tres senadores por estado. Asimismo, se creó una circunscripción nacional de 32 miembros y se segmentó el sistema de elección legislativa para la Cámara Alta, de manera que tres cuartas partes fueran elegidos por mayoría simple con representación de minorías, y una cuarta parte mediante representación proporcional.

⁹¹ Cabe destacar que en el momento de culminación de este estudio estaba en marcha un proceso de Asamblea Constituyente en Bolivia, en el que se pasaría de un sistema bicameral a uno unicameral.

En Paraguay, la reforma de 1990 introdujo papeletas separadas para la elección de senadores y diputados y en República Dominicana se separó la elección de senadores de la votación por lista para la Cámara Baja en la reforma constitucional de 1994.

Finalmente, en Perú (1993) y Venezuela (1999) se modificó la estructura legislativa pasando de un sistema bicameral a uno unicameral, acercándose de esta forma a un sistema mucho más efectivo en términos de gobernabilidad. En conclusión, salvo los citados casos de Perú y Venezuela, durante el periodo en estudio no se han dado cambios significativos en los sistemas de elección en la Cámara Alta.

Las reformas realizadas en los sistemas legislativos, tanto para la Cámara Baja como para la Cámara Alta, nos sitúa en una región con las siguientes características.

8. Sistema de elección para la Cámara Baja

El sistema que predomina en la región para escoger a los representantes legislativos es el de representación proporcional, que se aplica en 14 de los 18 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador,⁹² El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Por otra parte, en dos países, Bolivia y Venezuela, se utiliza el sistema de representación proporcional personalizada, en el que se intenta aumentar la intensidad de la participación electoral sin disminuir la representatividad. Por último en Chile, como hemos mencionado, se aplica un sistema binominal y en México un sistema mixto o segmentado, aplicando una combinación de la fórmula de representación proporcional con la de mayoría simple.

92 Ecuador ha sido clasificado con base en la fórmula electoral. En este país se utiliza un sistema electoral de fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas. Sin embargo, si se quisiera utilizar como criterio de clasificación el principio de representación predominante, el sistema tiende hacia un efecto de tipo mayoritario.

En cuanto al uso de la fórmula electoral, cabe destacar que en nueve países de la región se utiliza la fórmula D'Hondt, la menos proporcional y que favorece de manera sistemática a los partidos más grandes; se la practica en Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Por otra parte, en Brasil, El Salvador y Honduras se utiliza la fórmula de Hare y promedio más alto, que resulta más imparcial respecto de los partidos grandes y los pequeños y suele producir resultados de elevada proporcionalidad. Variaciones del método Hare se instrumentan en Costa Rica y Nicaragua.

Cabe señalar que otros países utilizan una combinación de fórmulas electorales. En Bolivia se aplica la fórmula D'Hondt para la parte de representantes que se eligen en circunscripciones plurinominales, y mayoría simple para los que se eligen en circunscripciones uninominales. En México se aplica Hare corregido con resto más alto para la parte de representación proporcional, y en las circunscripciones uninominales el sistema de mayoría simple. Igual sucede en Panamá, donde se combina mayoría simple en las circunscripciones uninominales y método Hare en las plurinominales.

Finalmente en Chile, al existir un sistema binominal, se asignan los escaños a los dos partidos con mayor número de votos salvo cuando el primero obtiene el doble de votos que el segundo.

Con respecto a la estructura de la papeleta, se observa en la región que siete países utilizan listas cerradas y bloqueadas para la elección de los diputados: Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. También en Bolivia, México y Venezuela, pero para la parte de representantes que se elige mediante representación proporcional; en Colombia,⁹³ Panamá, Perú y República Dominicana se aplica el voto preferencial. En Brasil, Ecuador y Honduras se emplea el sistema de listas abiertas con voto personalizado y, por último, en Chile aplica el voto personalizado con el sistema binominal.

93 En Colombia, la regulación permite a los partidos elegir la utilización de lista cerrada y bloqueada o el voto preferente.

Cuadro 18
Sistemas utilizados para elegir la Cámara Baja

País	Sistema	Fórmula electoral	Papeleta de votación
Argentina	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Bolivia	Representación proporcional personalizada	Plurinominal: D'Hondt Uninominal: Mayoría simple.	Candidatos en distritos uninominales y listas cerradas, bloqueadas
Brasil	Representación proporcional en circunscripciones grandes	Hare y promedio más alto ¹	Listas abiertas
Chile	Binominal	Binominal	Un voto por candidato
Colombia ²	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas o desbloqueadas (voto preferente)
Costa Rica ³	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Cociente de Hare, subcociente de 50% y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas
Ecuador	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	D'Hondt	Listas abiertas con <i>panachage</i>
El Salvador	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Hare y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas
Guatemala	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Honduras	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Hare y resto más alto	Listas abiertas con <i>panachage</i>
México ⁴	Segmentado	Circunscripciones uninominales: mayoría simple Representación proporcional: Hare corregido con resto más alto.	Candidato en distrito uninominal y listas cerradas y bloqueadas
Nicaragua ⁵	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Hare y resto por cocientes	Listas cerradas, bloqueadas

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Sistema	Fórmula electoral	Papeleta de votación
Panamá	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	Circunscripciones uninominales: mayoría simple Circunscripciones plurinominales: Hare	Listas cerradas, desbloqueadas
Paraguay	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Perú	Representación proporcional en circunscripción grande	D'Hondt	Listas cerradas, desbloqueadas (dos votos preferenciales)
República Dominicana	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	D'Hondt	Listas cerradas, desbloqueadas
Uruguay ⁶	Representación proporcional en circunscripciones grandes	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Venezuela ⁷	Representación proporcional personalizada	D'Hondt	Candidato en circunscripción uninominal o plurinominal y listas cerradas y bloqueadas

¹ La fórmula de “Hare y promedio más alto” significa que los votos válidos de cada lista se dividen entre el número de escaños ya obtenidos por ella más uno. Este sistema tiende a beneficiar a los partidos pequeños más que el método del resto más alto.

² En Colombia, los partidos tienen el derecho de determinar si el votante puede seleccionar candidatos dentro de la lista o si debe elegir la lista completa.

³ En Costa Rica, el uso de la fórmula de Hare y resto más alto más subcociente significa que sólo los partidos que obtienen al menos la mitad del cociente electoral pueden optar por escaños mediante el sistema de resto más alto.

⁴ En el sistema mexicano de cuotas corregidas, los votos de los partidos que no alcancen el umbral nacional de 2% se restan al estimar el cociente electoral. Luego se obtiene un segundo cociente en el cual se dividen los votos efectivos restantes (el total de votos menos los utilizados para la asignación de escaños a partir del primer cociente) entre el resto de los escaños. Siguiendo ambos procedimientos, los escaños restantes se asignan a los partidos con los restos más altos, pero sólo son elegibles los que ya hayan obtenido bancas.

⁵ En Nicaragua, la fórmula de Hare y cocientes de restos implica que los restos de cada partido se suman en todas las circunscripciones y se dividen entre el número de escaños restantes, con el fin de determinar el cociente que permite adjudicarlos. En la circunscripción nacional las bancas restantes se asignan mediante una cuota calculada como la media de cuatro cuotas regionales.

⁶ En el sistema electoral uruguayo el país se divide en 19 circunscripciones de tamaños variados. Sin embargo, aunque los electores votan por listas de partido en las distintas circunscripciones, la fórmula para asignar escaños se aplica a los porcentajes de votos acumulados a nivel nacional, y la distribución de escaños dentro de las circunscripciones debe ajustarse a la distribución a nivel nacional que resulte de este cómputo. Así, el sistema uruguayo funciona en efecto de manera similar a uno de representación proporcional en una única circunscripción nacional.

⁷ En Venezuela, debido a que los totales de votos de los distintos estados se usan para asignar proporcionalmente el total de escaños disputados en cada estado, la magnitud promedio de las circunscripciones se estima dividiendo el tamaño de la cámara entre el número de circunscripciones estatales. Pero el sistema es en realidad más proporcional de lo que esta magnitud de las circunscripciones indicaría, pues quedan disponibles hasta cinco escaños adicionales para los partidos subrepresentados en términos de la relación entre el total de los votos nacionales y el cociente electoral nacional.

Fuente: BID, IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006.

Nos enfrentamos a una región que en su mayoría ha adoptado sistemas de elección legislativa que favorecen la representatividad en detrimento de la efectividad y la participación, fundamentalmente por la clara tendencia de los países latinoamericanos de adoptar el sistema de representación proporcional, unido al uso de distritos plurinominales y a la utilización de listas de partidos cerradas y bloqueadas. A pesar de que en la mayoría de los países existen circunscripciones medianas, por lo general ofrecen oportunidades para que los partidos más pequeños obtengan una representación. A menudo, esto puede dar por resultado gobiernos carentes de mayoría en el Congreso y un grado bastante alto de fragmentación del sistema de partidos.

9. Sistema de elección para la Cámara Alta

Con respecto a los representantes de la Cámara Alta, cabe señalar que en tres países de la región se utilizan sistemas de representación proporcional en circunscripciones grandes, como en Colombia, Paraguay y Uruguay. En dos países, Argentina y Bolivia, se utiliza el sistema de

mayoría simple con representación de minorías, mientras que en Brasil y República Dominicana se aplica el de mayoría simple. México, por su parte, presenta un sistema mixto y Chile mantiene el binominal.

Como fórmula electoral, en Colombia, Paraguay y Uruguay se utiliza el sistema D'Hondt, en Brasil y República Dominicana la fórmula de mayoría simple, mientras que Argentina y Bolivia usan fórmulas de mayoría simple con representación de minorías. México combina la fórmula de mayoría simple con representación de minorías con Hare corregido y resto más alto. Chile aplica la fórmula binominal.

Finalmente cabe señalar, en relación con la estructura de la papeleta, el predominio del uso de las listas cerradas y bloqueadas (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay). En México también se utilizan las listas cerradas y bloqueadas para el componente de representación proporcional, mientras que para el componente de mayoría simple se usa un sistema de voto personalizado. En República Dominicana y Brasil se vota a los candidatos de manera individual, y en Colombia el voto preferencial es optativo para los partidos.

Cuadro 19
Sistemas para la elección de la Cámara Alta

País	Sistema	Fórmula electoral	Papeleta de votación
Argentina	Mayoría simple con representación de minorías	Mayoría simple/ Minoría	Listas cerradas, bloqueadas
Bolivia	Mayoría simple con representación de minorías	Mayoría simple / Minoría	Listas cerradas, bloqueadas
Brasil ¹	Mayoría simple en distritos uninominales y binominales	Mayoría simple	Listas abiertas
Chile	Binominal	Binominal. Los dos con mayor número de votos, salvo cuando el primero obtiene el doble de votos que el segundo	Un voto por un candidato
Colombia ²	Representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas o desbloqueadas (voto preferente)
México	Segmentado. Mayoría simple con representación de minorías y representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	Mayoría simple, minorías/ Hare corregido con resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas/voto personalizado
Paraguay	Representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	D'Hondt	Listas cerradas bloqueadas
República Dominicana	Mayoría simple	Mayoría simple	Un voto por candidato
Uruguay ³	Representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	D'Hondt	Listas cerradas bloqueadas

¹ Cuando se renuevan dos terceras partes del Senado y se elige a dos senadores por estado, los electores pueden votar a dos candidatos específicos, inclusive de diferentes partidos.

² En Colombia, los partidos tienen el derecho de determinar si el votante puede seleccionar candidatos dentro de la lista o si debe elegir la lista completa.

³ Los votantes uruguayos escogen entre los aspirantes de listas de facciones partidistas cerradas y bloqueadas, con la diferencia de que la fórmula de representación proporcional se aplica al total de votos del partido a fin de determinar los escaños asignados a los distintos partidos; luego los votos de las sublistas determinan la asignación de escaños dentro de cada agrupación.

Fuente: BID, IDEA Internacional. *La política importa*, 2006.

10. Reformas al organismo electoral

Una de las características esenciales de los regímenes electorales de América Latina es la existencia, en todos y cada uno de sus países, de organismos electorales especializados, previstos generalmente a nivel constitucional, con funciones jurisdiccionales y/o administrativas en la materia: los llamados tribunales electorales.⁹⁴ En ciertos casos algunos de estos países cuentan con dos organismos electorales, uno con atribuciones administrativas y otro con jurisdiccionales. Dichos organismos tienen frecuentemente una naturaleza autónoma respecto de los tradicionales poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), si bien en ocasiones constituyen una rama especializada dentro del correspondiente Poder Judicial, en el entendido de que todos son independientes del Ejecutivo y la gran mayoría, en la actualidad, con un carácter permanente.⁹⁵

Aun cuando la existencia de órganos electorales en la región, encargados de la organización de los comicios, data del siglo XIX, en tanto que el primer antecedente de jueces electorales especializados se encuentra en la Constitución de Colombia de 1886,⁹⁶ no fue sino a partir de la década de los veinte del siglo pasado cuando surgieron organismos electorales especializados y permanentes de carácter autónomo, independientes del Ejecutivo.

94 Estos organismos también se denominan, por ejemplo, Corte Electoral (Uruguay), Jurado Nacional de Elecciones (Perú), Cámara Nacional Electoral (Argentina), Junta Central Electoral (República Dominicana), Consejo Supremo Electoral (Nicaragua) o Instituto Federal Electoral (por lo que se refiere al encargado de organizar las elecciones en México).

95 Cfr. Jesús Orozco Henríquez, "El contencioso electoral, La calificación electoral", *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Dieter Nohlen, et al. (comps.), México, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, TEPJF, IFE y Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 1152.

96 Aunque la decisión final sobre la validez de las elecciones de sus respectivos miembros correspondía en ese entonces a cada Cámara del Congreso.

En efecto, en la República Oriental del Uruguay se creó en 1924, a nivel legislativo, la Corte Electoral, encomendándosele el conocimiento de todos los actos electorales previos a la elección, si bien la Constitución reservaba a las Cámaras el juzgamiento de la elección de sus miembros y al Senado el de la elección de presidente de la República. La Constitución de 1934 asignó a la Corte Electoral la calidad de juez de las elecciones de todos los cargos electivos, excepción hecha de la de presidente y vicepresidente de la República, que seguía siendo competencia de la Asamblea General. Finalmente, a partir de la Constitución de 1952, se confiere a la Corte Electoral la calidad de juez de las elecciones de todos los cargos electivos, sin excepción alguna, así como de los actos de plebiscito y referendo,⁹⁷ cuya competencia se amplió por reforma de 1996 para organizar las elecciones internas de los partidos políticos para la selección de ciertos órganos y candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República.

Cabe destacar, además, el establecimiento del Tribunal Calificador de Elecciones en la Constitución de Chile de 1925, al cual se le asignó la competencia de conocer y resolver en forma definitiva la calificación de las elecciones para presidente de la República, así como de los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, además de las reclamaciones de nulidad que se interpusieron respecto de ellas. En la Constitución de 1980 se confieren al referido tribunal básicamente las mismas atribuciones, junto con las relativas a las impugnaciones con motivo de la organización y calificación de los plebiscitos, ya que también se prevé a nivel legislativo la existencia del Servicio Electoral, encargado de la organización

97 Véase Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral del Uruguay*, San José, IIDH/CAPEL, 1990, pp. 61-90; Urruty, Carlos A., "La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay", *Justicia Electoral*, núm. 1, Tribunal Federal Electoral, México, 1992, pp. 31-42.

de los comicios, cuya naturaleza es igualmente autónoma.⁹⁸

En la siguiente década se fueron creando organismos similares. Así, en 1931 se creó el Jurado Nacional de Elecciones en Perú, encomendándole atribuciones tanto administrativas como jurisdiccionales respecto de los comicios. Por su parte, la Constitución de 1993 en vigor conserva al Jurado Nacional de Elecciones como organismo autónomo, confiriéndole la competencia para resolver en última instancia acerca de la validez de todas las elecciones; sin embargo, le extrae algunas funciones y se las encomienda a otros dos organismos de naturaleza autónoma. Así, se instauró la Oficina Nacional de Procesos Electorales, encargada de organizar los comicios, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, entre cuyas atribuciones se encuentra la de actualizar el padrón electoral, así como la de proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales toda la información necesaria para el desempeño de sus funciones.

Es pertinente citar también la Constitución de Brasil de 1934, que organizó la justicia electoral dentro del Poder Judicial, previendo como órgano supremo el Tribunal Superior Electoral (cuyo antecedente fue el Código Electoral de 1932, bajo la inspiración de Getulio Vargas), suprimido por la Constitución de 1937 y reestablecido por la Constitución de 1946 y ratificada por la de 1988.⁹⁹ Es importante señalar que al referido tribunal se le han conferido habitualmente no sólo atribuciones jurisdiccionales sino también administrativas.

98 Véase Juan Ignacio García Rodríguez, "Proceso y justicia electoral", *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México UNAM, 1993, pp. 729-731.

99 Véase Silva, José Alfonso da, *Curso di direito constitucional positivo*, 9a. ed., São Paulo, 1993, pp. 69-70; Jardim, Torquato, "Processo e justiça electoral (Introdução ao sistema electoral brasileiro, en *op. cit.*, nota 98, pp. 761-787.

Asimismo, la Constitución de Nicaragua de 1939 creó un Consejo Nacional de Elecciones, al cual se le asignó la competencia de calificar las elecciones legislativas y decidir en última instancia sobre todos los reclamos y recursos que se interpusieran, mismo que se encuentra previsto también en la Constitución de 1987 como Consejo Supremo Electoral, confiriéndosele igualmente competencia respecto de elecciones presidenciales y considerándosele expresamente, junto con los demás organismos electorales subordinados, como integrantes del llamado Poder Electoral.¹⁰⁰

De especial importancia resulta la creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, conforme a la Constitución de 1949, concebido implícitamente por ésta como un cuarto poder dotado de plena autonomía, habiéndose constituido como un paradigma para la región en cuanto a sus significativas y exclusivas atribuciones en materia electoral.¹⁰¹

A partir de tales antecedentes, combinados con experiencias particulares de los respectivos países, proliferó en América Latina la creación (con frecuencia a nivel constitucional y, de manera destacada, con motivo de los procesos democratizadores de la década de los ochenta) de instituciones electorales encargadas de la organización de los propios comicios e incluso de la resolución final de las controversias derivadas de

100 Véase Fiallos Oyanguren, Mariano, "Derecho electoral y procesos electorales democráticos. La experiencia de Nicaragua (1984-1990)", *op. cit.*, nota 98, pp. 35-48.

101 Véase Villegas Antillón, Rafael, "El Tribunal Supremo en la Constitución de Costa Rica", *Justicia Electoral*, núm. 1, Tribunal Federal Electoral, 1992, pp. 43-51. En 1946 se creó un Tribunal Electoral independiente (el anterior dependía de la Secretaría de Gobernación), pero cuyo veredicto tenía que ser ratificado por el Congreso. En 1948, el Congreso dominado por el partido gobernante anuló las elecciones y llamó al candidato oficialista, quien había perdido, a asumir con el título de Designado a la Presidencia; sin embargo, el pueblo se levantó en armas y después de 18 meses depuso al gobierno de facto, se instaló en la presidencia al candidato originalmente ganador y se expidió una nueva Constitución aún en vigor.

las elecciones. Por tanto, las funciones de tales organismos son administrativas y/o jurisdiccionales, en tanto que su naturaleza jurídica, según se indicó, es generalmente autónoma de los tres poderes tradicionales o, en algunos casos, se las ubica dentro del Poder Judicial, pudiéndose considerarlos como una de las aportaciones más importantes de América Latina a la ciencia política y al derecho electoral.

En efecto, si se atiende a los diversos tipos o modelos de organización de las elecciones identificados en el manual de IDEA Internacional, es posible distinguir entre el modelo independiente (en el que la organización de los comicios está a cargo de un tribunal o comisión electoral, que se caracteriza por su independencia del Ejecutivo), el modelo gubernamental (donde tal organización se encomienda al Ministerio del Interior o a los gobiernos locales) y el modelo mixto (por lo general con dos componentes, al combinar un consejo o comisión electoral independiente con la participación del ministerio del interior o el ministerio de justicia).¹⁰²

Evidentemente, a los organismos electorales latinoamericanos encargados de la organización de los comicios cabe situarlos dentro del modelo independiente (con la excepción de Argentina, que sigue el modelo mixto, en tanto que combina la participación de la Cámara Nacional Electoral, perteneciente al Poder Judicial, con la del Ministerio del Interior).

La peculiaridad de los organismos electorales de la región no es sólo su carácter independiente del Ejecutivo sino que, en general, desempeñan también funciones jurisdiccionales, de ahí su denominación más habitual como tribunales y su naturaleza autónoma de los tres poderes o, incluso, su pertenencia al Poder Judicial. Más aún, a varios tribunales electorales latinoamericanos se

les confieren atribuciones para resolver en última instancia, es decir, de manera final y definitiva acerca de la validez de las elecciones. Esto último no ocurre, por lo general, con organismos de otras regiones que también pertenecen al modelo independiente, como las comisiones electorales, en tanto que, si bien cuentan con autonomía técnica y funcional, es habitual que se las ubique formalmente dentro del Poder Legislativo y casi ninguna de ellas tiene competencia para decidir en última instancia acerca de la validez de las elecciones, pues contra sus decisiones procede con frecuencia alguna impugnación ante la jurisdicción ordinaria y/o constitucional.¹⁰³

En términos muy generales, se puede apreciar una evolución frecuente en los países que nos ocupan en cuanto, primero, la creación legislativa de un órgano administrativo y/o jurisdiccional especializado en materia electoral y, segundo, su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad, transformándose de órganos temporales (reunidos poco antes de los comicios y desapareciendo una vez concluida la elección) en permanentes (donde, al menos, el órgano de mayor jerarquía tiene este último carácter).

Las más de las veces se encomienda a los organismos electorales latinoamericanos tanto funciones administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, como jurisdiccionales, consistentes en la resolución de los conflictos surgidos durante su desarrollo. Sin embargo, en algunos países sólo desempeñan funciones administrativas, en cuyo caso la función jurisdiccional se encomienda a la justicia constitucional, la justicia administrativa o, en algunos casos y según se explicará, la justicia electoral especializada.

En el periodo que abarca este estudio prácti-

102 Véase Wall, Allan, Andrew Ellis et al., *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Estocolmo, 2006, pp. 6-11.

103 Véase Henríquez, Jesús Orozco, "Los sistemas justicia electoral en el derecho comparado", *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, TEPJF, 2001, pp. 45-58.

camente en todos y cada uno de estos países se realizaron reformas para fortalecer a los organismos electorales en términos de su autonomía funcional y técnica, garantizar su imparcialidad y ampliar sus atribuciones.

En este sentido, por lo que se refiere a su autonomía funcional y técnica, las Constituciones de Nicaragua (1987) y Venezuela (1999) prevén expresamente la existencia de un Poder Electoral, al lado de los tres tradicionales. En el caso venezolano, cabe indicar que además de los tres clásicos poderes del Estado estarían no sólo el Poder Electoral, sino también el Poder Ciudadano. Asimismo, en todos estos países se han establecido medidas para asegurar la independencia de los organismos electorales, en especial respecto del Ejecutivo, dotándolos expresamente de autonomía y confiriéndoles personalidad jurídica y patrimonio propio, además de atribuciones para manejar su presupuesto, elaborar el proyecto respectivo y emitir algunas normas reglamentarias. Además, junto a los casos de Argentina y Brasil previstos hace tiempo, tres de los ejemplos más recientes han ubicado al tribunal electoral respectivo dentro del Poder Judicial, como ha ocurrido con el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay en 1995 (que también realiza funciones administrativas de organización de los comicios), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en 1996 y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela a partir de 1999; estos dos últimos ejercen sólo funciones jurisdiccionales, en tanto que la organización de las elecciones es competencia de otro organismo autónomo. Respecto de aquellos organismos a los que se les asignan funciones jurisdiccionales, cada vez un número mayor cuenta con competencia para resolver en última instancia acerca de la validez de los comicios, suprimiendo la intervención que en algunos países todavía se reservaba a los órganos legislativos para emitir la decisión final.

En cuanto a las garantías de imparcialidad de

estos organismos y sus miembros, la tendencia ha sido no sólo a despartidarizar su conformación¹⁰⁴ y a depurar el sistema de designación de los miembros del máximo órgano electoral,¹⁰⁵ sino también a conferir a los mismos garantías equivalentes a las que disfrutaban los pertenecientes al Poder Judicial, como la estabilidad en el cargo, carácter permanente del órgano, dedicación exclusiva a la función, régimen de responsabilidades y remuneración decorosa.

En relación con el aumento de sus funciones y atribuciones, por lo que se refiere a los organismos encargados de la administración y organización de las elecciones, además de todas las funciones que éstas habitualmente involucran (como el registro de candidaturas, el escrutinio de los votos y la proclamación de electos), a varios de ellos se les ha encomendado también el registro electoral, incluida no sólo la elaboración del padrón sino, en ocasiones, la emisión del documento para votar o, incluso, la del documento único de identidad nacional, la delimitación de los distritos electorales, la supervisión de las campañas electorales y el registro y financiamiento de los partidos políticos. Asimismo, más recientemente, se les han conferido atribuciones relacionadas con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la supervisión de los procedimientos internos de los partidos políticos para la selección de sus dirigentes y candidatos a cargos de elec-

104 Excluyendo o, al menos, dejando en minoría a los representantes de partidos políticos, como en Honduras a partir de 2002, con el Tribunal Supremo Electoral, o bien permitiéndoles únicamente derecho de voz pero **no de voto**.

105 Exigiendo mayorías calificadas en el órgano legislativo, como en Bolivia, respecto de la Corte Nacional Electoral, según reforma de 1992. Incluso, involucrando a un órgano jurisdiccional de carácter técnico al efecto, como en Perú, desde 1993, con el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, o en las postulaciones (como ocurre en México con los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde 1996). Asimismo, por medio de la renovación escalonada del órgano, como en Panamá desde la reforma de 2004 y en México a partir de 2007.

ción popular,¹⁰⁶ así como, en su caso, la observación electoral, la realización de los instrumentos de democracia participativa o semidirecta y la reglamentación de normas legales electorales.

Como se adelantó, varios de los organismos electorales referidos también realizan funciones jurisdiccionales con el objeto de resolver las impugnaciones interpuestas en contra de diversas decisiones relacionadas con el desarrollo de los comicios. Incluso, en tres casos (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y la Corte Electoral del Uruguay), las resoluciones del organismo electoral respectivo son definitivas e inatacables, por lo que no pueden ser objeto de revisión por órgano alguno. Por tanto, en los 15 restantes, las decisiones del organismo electoral encargado de organizar los comicios (con independencia de que también disponga de competencia para resolver algunos medios de impugnación de naturaleza propiamente administrativa) son susceptibles de impugnación ante la justicia constitucional, la justicia administrativa o la justicia electoral especializada.

Así, mientras Colombia es el único país donde las impugnaciones contra las decisiones del organismo electoral administrativo (el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil) se practican ante la justicia administrativa (el Consejo de Estado, cuyas resoluciones sí son definitivas e inatacables), en 10 países las decisiones del respectivo organismo electoral administrativo y/o jurisdiccional son impugnables, por cuestiones de inconstitucionalidad, ante la justicia constitucional, que en la región se le encomienda generalmente a la Corte Suprema de Justicia respectiva y, sólo en algunos casos, a algún Tribunal Constitucional.

En cuanto a los países en que procede la im-

pugnación ante la Corte Suprema de Justicia de decisiones electorales por presunta inconstitucionalidad se encuentran siete: Argentina,¹⁰⁷ Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana. A los anteriores cabe agregar a Guatemala, donde las decisiones del Tribunal Supremo Electoral son impugnables ante la Corte Suprema de Justicia y las de ésta, ulteriormente, ante la Corte Constitucional, así como a Bolivia y Ecuador, donde las resoluciones electorales son impugnables ante el Tribunal Constitucional.

En los cuatro países restantes (Chile, México, Perú y Venezuela), las decisiones del organismo electoral administrativo son impugnables ante la justicia electoral especializada, con un carácter autónomo --caso de Chile y Perú-- o parte del respectivo Poder Judicial, como sucede en México y Venezuela. En estos países las resoluciones del correspondiente tribunal electoral son definitivas e inatacables, por lo que constituyen la última instancia para declarar la validez de determinada elección. Evidentemente, en estos cuatro países los organismos electorales especializados y permanentes son dos: uno de carácter administrativo y otro jurisdiccional.¹⁰⁸

Cabe destacar el sistema brasileño, en el que los tribunales electorales (tanto el superior como los regionales) no se integran con personal especializado y permanente sino con jueces de otras jurisdicciones que durante periodos de dos años desempeñan la función jurisdiccional electoral.

106 Incluso, en el caso de Uruguay desde 1996, corresponde a la Corte Electoral la organización de las elecciones internas partidarias.

107 Por lo que se refiere a las decisiones de la Cámara Nacional Electoral, pues las de las juntas electorales relacionadas con el escrutinio de los resultados electorales son juzgados, finalmente, por cada una de las Cámaras respecto de las elecciones de sus miembros y por la Asamblea General (reunión de la Cámara de Diputados y el Senado) con relación a la elección presidencial; por tanto, cabe clasificar al régimen contencioso electoral de Argentina como de carácter mixto político-jurisdiccional, atendiendo a la naturaleza de los órganos involucrados.

108 Cabe indicar que, mientras que los organismos electorales de Chile provienen de 1925, los de Perú, México y Venezuela fueron creados en el periodo que abarca este estudio: 1993, 1996 y 1999, respectivamente.

De manera similar, aun cuando en Argentina, además de la Cámara Nacional Electoral, que sí es especializada, se prevén jueces electorales, su competencia se ejerce por los jueces federales, todos ellos pertenecientes al Poder Judicial. Este carácter temporal ha sido objeto de controversia, pues mientras algunos lo consideran una desventaja en virtud de que impide la especialización y va en detrimento de la calidad por adolecer diversos juzgadores de inexperiencia en el ámbito electoral, otros lo estiman preferible en tanto que, afirman, evita la politización de los juzgadores electorales.¹⁰⁹

Entre los organismos electorales propiamente administrativos (en especial, el órgano de mayor jerarquía en determinado país) es posible distinguir aquellos en cuya integración no existe participación alguna de partidos políticos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, Guatemala, México (sólo con voz), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, de los que sí incluyen una representación minoritaria de partidos políticos --Nicaragua y Uruguay-- así como de aquellos que contemplan una representación o participación mayoritaria de esas agrupaciones: Colombia, Ecuador y El Salvador. En algunos países se subraya que los miembros que no sean postulados por partidos políticos deben constituirse en garantía de imparcialidad, como sucede en Uruguay, donde se exige para éstos la aprobación de dos tercios del total de ambas Cámaras. Cabe advertir, sin embargo, que aun cuando algunos países no prevean formalmente la representación de partidos políticos en la integración de los órganos electorales, con frecuencia, en la práctica, la misma se encuentra determinada por ciertas cuotas de los respectivos partidos políticos (por ejemplo, como ha ocurrido en República Dominicana).

Es importante advertir que, tratándose de sis-

temas que prevén alguna participación de los partidos políticos, debe diferenciarse entre la mera propuesta y el equivalente a la designación. Entre los primeros podemos señalar el caso de México, cuando se trata de lograr consenso entre las fuerzas políticas en relación con el nombramiento de los Consejeros Electorales del IFE. En el segundo tipo encontramos los casos de El Salvador y Uruguay.

Cuando la participación de los partidos equivale a la designación se corre el riesgo de que el designado sea estigmatizado como supuestamente parcial durante el desempeño de sus funciones. En Colombia, los nueve integrantes del órgano electoral administrativo son nombrados por el Congreso de la República a propuesta de los partidos políticos y a través del sistema de cifra repartidora. Al respecto, aun cuando hay quien considera que la presencia de diversos representantes de partidos políticos en el órgano electoral puede generar un control recíproco de frenos y contrapesos, se trata de una fórmula que generalmente provoca conflictos y entrapamientos (sobre todo cuando los miembros partidistas integran la mayoría del órgano), al ostentar sus integrantes la doble calidad de miembros de un órgano colegiado con responsabilidad pública que deben resolver conforme a derecho, así como de representantes de un partido político, que en momentos de crisis difícilmente pueden evadir la presión de su respectivo partido, a riesgo de que se los considere traidores o ineptos.¹¹⁰

Debe considerarse, sin embargo, que la suma de parcialidades no necesariamente conduce a la imparcialidad, además de que resulta a menudo lamentable que ciertas decisiones técnicas tengan que supeditarse a negociaciones políticas, ya que la mayoría de las veces aquéllas resultan afectadas. En todo caso, queda claro que en los órganos

109 Cfr. Jaramillo, Juan, "Los órganos electorales supremos", *op. cit.*, nota 95, pp. 377-378.

110 Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, "Nuevas instituciones de derecho electoral centroamericano", *Justicia Electoral*, núm. 1, México, Tribunal Federal Electoral, 1992, p. 9.

electorales que se integran con representantes de partidos políticos, la función de éstos jamás puede traducirse en pretender “torcer” la ley en beneficio de los intereses de la fuerza política que los impulsó al cargo sino, cuando más, en garantizar que vigilarán que ningún miembro del órgano electoral pretenda aplicarles facciosamente la ley en su perjuicio.

En todo caso, el recurrente debate sobre la pertinencia de que los órganos electorales se encuentren o no integrados con representantes de los partidos políticos puede escindirse en dos aspectos: cuando se trate de órganos encargados exclusivamente de la preparación y administración del proceso electoral, o cuando se trate de órganos que deben resolver jurisdiccionalmente las impugnaciones a las decisiones electorales administrativas.

Al respecto, cabría sostener que la dualidad de funciones y de órganos que caracteriza a algunos regímenes (como el mexicano), al distinguir entre los órganos administrativos que conforman al Instituto Federal Electoral y, por otro lado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se reconoce viable en tanto que reserva a éste la resolución jurisdiccional de las cuestiones electorales que deben resolverse conforme a derecho, sin que la conformación de este último pueda quedar determinada por los partidos polí-

ticos, ya que sus integrantes son independientes y deben resolver con imparcialidad. A los órganos del Instituto Federal Electoral se confieren decisiones de carácter administrativo, donde la presencia y opinión de los partidos políticos podría ser relevante, si bien cuidando que ninguna fuerza política pueda inclinar tendenciosamente las decisiones respectivas (de ahí que se haya optado en 1996 por retirarles el derecho de voto), por lo que se vuelve determinante la función de los consejeros electorales en el órgano superior de dirección de dicho Instituto.

Finalmente, si bien deben ponderarse otras cuestiones --como el gasto electoral-- esta dualidad de órganos proporciona, sin duda, un control interorgánico adicional en un régimen electoral, que propicia la prevención de conflictos o la eventual reparación de violaciones por vía administrativa o jurisdiccional, con la aspiración de que esta última se utilice sólo excepcionalmente, dando carácter definitivo a las distintas fases del proceso electoral en beneficio de la seguridad jurídica, garantizando que los actos y resoluciones de las autoridades electorales administrativas se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, característica primordial de todo Estado constitucional democrático de derecho.

Cuadro 20
Organismos electorales
Naturaleza jurídica, año de las reformas e integración y designación

País	Nombre. Naturaleza jurídica y funciones	Año en que se estableció(eron) y reforma(s) vigente(s)	Integración y designación
Argentina	<i>Cámara Nacional Electoral</i> Poder Judicial; administrativo/ jurisdiccional; sus resoluciones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema, en el entendido de que dicha cámara no tiene competencia sobre resultados electorales	Se creó en 1972 y desde entonces no se realizaron modificaciones sustanciales	Tres miembros, nombrados en forma vitalicia por el presidente en acuerdo con el Senado (según lista del Consejo de la Magistratura)
Bolivia	<i>Corte Nacional Electoral</i> Autónomo; administrativo/ jurisdiccional. Sus resoluciones son impugnables (algunas ante ella misma), salvo por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional	1992 y 2000	Cinco miembros (4 nombrados por 2/3 del Congreso y 1 por el presidente, al menos 2 abogados)
Brasil	<i>Tribunal Superior Electoral</i> (además de 27 tribunales regionales, 1 por estado) Poder Judicial; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante el Tribunal Federal Supremo)	1934/1988	Siete miembros designados por dos años (3 por el Tribunal Federal Supremo entre sus miembros, 2 por el Tribunal Superior de Justicia entre sus miembros y 2 por el presidente entre los abogados)
Chile	<i>Tribunal Calificador de Elecciones</i> Autónomo; jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables <i>Servicio Electoral</i> Autónomo; administrativo	1925/1980 1986 (a nivel legal)	Cinco miembros (4 jueces o ex jueces de la Corte Suprema y un presidente o vicepresidente de alguna Cámara del Congreso, elegido por la Corte Suprema mediante sorteo) Su titular es nombrado por el presidente con acuerdo del Senado

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Nombre. Naturaleza jurídica y funciones	Año en que se estableció(eron) y reforma(s) vigente(s)	Integración y designación
Colombia	<p><i>Consejo Nacional Electoral</i> Autónomo; administrativo; sus resoluciones son impug- nables ante el Consejo de Estado</p> <p><i>Registraduría Nacional del Estado Civil</i> Autónomo; administrativo</p>	<p>1991</p> <p>1991 / Acto Le- gislativo No. 1 de 2003</p>	<p>Nueve consejeros elegidos por 4 años por el Congreso de la República a pro- puesta de los partidos y movimientos políticos (en forma proporcional a la composición del Congreso)</p> <p>Su titular es seleccionado por concur- so de méritos por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado</p>
Costa Rica	<p><i>Tribunal Supremo de Elecciones</i> Autónomo; administrativo/ jurisdiccional. Sus reso- luciones son definitivas e inimpugnables)</p>	<p>1949 (con reformas legales de 1996, 2001 y 2002)</p>	<p>Tres propietarios (y 6 suplentes) nom- brados por 6 años por 2/3 de la Corte Suprema de Justicia</p>
Ecuador	<p><i>Tribunal Supremo Electoral</i> Autónomo; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisio- nes son impugnables por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional</p>	<p>1998</p>	<p>Siete vocales propietarios, nombrados por 4 años por el Congreso Nacional de terna propuesta por los partidos políti- cos con mayor fuerza electoral</p>
El Salvador	<p><i>Tribunal Supremo Electoral¹</i> Autónomo; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisio- nes son impugnables por inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema</p>	<p>1994</p>	<p>Cinco miembros nombrados por la Asamblea Legislativa (3 a propuesta de los 3 partidos con mayor fuerza electo- ral y 2 de la Corte Suprema)</p>

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Nombre. Naturaleza jurídica y funciones	Año en que se estableció(eron) y reforma(s) vigente(s)	Integración y designación
Guatemala	<i>Tribunal Supremo Electoral</i> Autónomo; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema, y las de ésta ante la Corte Constitucional	1983 y 2004 (a nivel legal)	Cinco magistrados propietarios (y 5 suplentes) elegidos por 2/3 del Congreso, de una nómina de 40 candidatos de la comisión de postulación
Honduras	<i>Tribunal Supremo Electoral</i> Autónomo; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema ²	2002	Tres magistrados propietarios (y 1 suplente) elegidos por 5 años por 2/3 Congreso Nacional
México	<i>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</i> Poder Judicial; jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables	1987/1990/1993/ 1996 y 2007	Su Sala Superior se integra con 7 magistrados (y sus 5 salas regionales con 3 c/u) elegidos escalonadamente por 9 años por 2/3 del Senado de ternas propuestas por la Suprema Corte
	<i>Instituto Federal Electoral</i> Autónomo; administrativo	1990, 1994, 1996 y 2007	Su Consejo General se integra con 9 miembros elegidos escalonadamente por 9 años (salvo su presidente que dura 6) por 2/3 de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios previa consulta a la sociedad
Nicaragua	<i>Consejo Supremo Electoral</i> Poder Electoral; administrativo/ jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables	1939/1987,2000 y 2005	Siete magistrados propietarios (y 3 suplentes) elegidos por 5 años por 60% de la Asamblea Nacional, de listas separadas propuestas por el presidente y diputados
Panamá	<i>Tribunal Electoral</i> Autónomo; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante Corte Suprema	1956/1992 y 2004	Tres miembros designados escalonadamente por 10 años: 1 nombrado por la Corte Suprema, 1 por la Asamblea Nacional y 1 por el presidente

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Nombre. Naturaleza jurídica y funciones	Año en que se estableció(eron) y reforma(s) vigente(s)	Integración y designación
Paraguay	<i>Tribunal Superior de Justicia Electoral</i> Poder Judicial; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisiones son recurribles ante la Corte Suprema	1992/1995	Tres miembros designados por el Senado, en acuerdo con el Ejecutivo, de ternas propuestas por el Consejo de la Magistratura
Perú	<i>Jurado Nacional de Elecciones</i> Autónomo; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisiones son definitivas e inimpugnables <i>Oficina Nacional de Procesos Electorales</i> Autónomo; administrativo ³	1931/1993 1993	Cinco miembros elegidos por 4 años renovables (1 por la Corte Suprema, 1 por la Junta de Fiscales Supremos, 1 por el Colegio de Abogados de Lima entre sus miembros, 1 por los decanos de facultades de derecho públicas entre sus ex decanos y 1 por los de las privadas entre sus ex decanos Su jefe es nombrado por 4 años renovables por el Consejo Nacional de la Magistratura
República Dominicana	<i>Junta Central Electoral</i> Cámara Administrativa, Cámara Contenciosa y Pleno; (autónomo; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema	2005	Nueve miembros nombrados por el Senado

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Nombre. Naturaleza jurídica y funciones	Año en que se estableció(eron) y reforma(s) vigente(s)	Integración y designación
Uruguay	<i>Corte Electoral</i> Autónomo; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisiones son definitivas e inimpugnables	1924/1952/1996	Nueve miembros elegidos por la Asamblea General por tiempo indefinido (5 “neutrales” nombrados por dos tercios de la propia Asamblea General y 4 representantes de partidos políticos con mayor fuerza electoral
Venezuela	<i>Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia</i> Poder Judicial/ jurisdiccional. Sus decisiones son definitivas e inimpugnables	1999	Cinco miembros nombrados por 12 años por la Asamblea Nacional a propuesta del Poder Ciudadano previa propuesta del Comité de Postulaciones Judiciales
	<i>Consejo Nacional Electoral</i> (Poder Electoral; administrativo)	1999	Cinco miembros nombrados por 7 años en forma escalonada por 2/3 de la Asamblea Nacional a propuesta de diversos sectores ⁴

¹ Dentro del periodo que abarca este trabajo, entre 1982 y 1994, la organización de las elecciones estuvo a cargo del Consejo Central de Elecciones.

² Además, la reforma constitucional de 2002 también estableció como institución autónoma al Registro Nacional de las Personas (cuyo director y dos subdirectores son nombrados por 2/3 del Congreso Nacional), que se encarga, entre otras atribuciones, de extender la tarjeta de identidad única con la cual se vota, así como de proporcionar al Tribunal Supremo Electoral toda la información necesaria para elaborar el censo nacional electoral.

³ Asimismo, la reforma constitucional de 1993 también estableció como institución autónoma al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (cuyo jefe es nombrado por 4 años renovables por el Consejo Nacional de la Magistratura), que se encarga, entre otras atribuciones, de actualizar el padrón electoral, así como de proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales toda la información necesaria para el desempeño de sus funciones.

⁴ El actual Consejo Nacional Electoral fue nombrado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ante la omisión de la Asamblea Nacional.

Fuente: Elaboración propia.

11. Democracia directa

Si bien todos los regímenes políticos de América Latina asumen la forma de democracias representativas, durante los últimos 30 años un número cada vez mayor de países introdujo o

adoptó procedimientos y mecanismos para permitir la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Estos mecanismos, también conocidos como instituciones de la democracia directa, constituyen una vía para la participación política mediante el sufragio directo y

universal.¹¹¹ Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo.¹¹²

En la región se ha planteado un debate respecto de los beneficios y riesgos potenciales de esos mecanismos. Los críticos sugieren que podrían debilitar las instituciones democráticas representativas y subrayan el riesgo de su utilización con fines demagógicos. Entretanto, sus defensores sostienen que la supuesta contradicción entre la democracia directa y la representativa es anacrónica, argumentando que la experiencia comparativa prueba que las instituciones de la democracia directa pueden complementar los procesos representativos en lugar de suplantarlos o debilitarlos.

A nivel comparado, en América Latina existe una variedad de instituciones de democracia directa y una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión. En efecto, dado que la mayoría de las Constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes (iniciativa legislativa popular, plebiscito, referendo, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales), la búsqueda de una unidad de acepciones y conceptos que trasciendan el ámbito nacional resulta, aunque difícil, imprescindible.

En nuestro caso, hemos clasificado los mecanismos de democracia directa en tres grupos: 1) consulta popular (plebiscito/referendo),¹¹³ con

mucho el mecanismo más usado; 2) iniciativa legislativa popular, y 3) revocatoria de mandato. Conscientes de que toda clasificación presupone grados diversos de subjetividad y arbitrariedad, el propósito que nos anima es presentar un asunto complejo de la manera más eficaz posible.

A principios de los noventa en América Latina cobró fuerza la tendencia a expandir los mecanismos de democracia directa en busca de mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación. Cabe advertir que todas las Constituciones reformadas en la región durante las décadas de 1980 y 1990 incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa. Las razones para su adopción fueron diferentes en cada país, pero en varios casos se destacaron de manera significativa dos condiciones: 1) la crisis de los sistemas de partidos produjo un vacío creciente en el ámbito de la representación política, llenado en algunos países por líderes neopopulistas que llegaron al poder criticando la democracia representativa y prometiendo solucionar los grandes problemas nacionales mediante el uso de la democracia participativa y de la relación directa con el pueblo (Fujimori en Perú y Chávez en Venezuela, entre otros), y 2) circunstancias en las que los intereses políticos tradicionales sufrieron importantes presiones para democratizar las instituciones políticas, como válvula de escape para evitar el colapso del sistema democrático (Paraguay y Colombia, por ejemplo).

Uruguay constituye la excepción, ya que en ese país los mecanismos datan de 1934.¹¹⁴ Más

111 Este capítulo está enfocado en las instituciones políticas a escala nacional.

112 Aragón, Manuel y López, José Luis, "Plebiscito", *Diccionario electoral* (t. II), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2000, p. 981.

113 Consulta popular, plebiscito o referendo son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para referirse al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia) y referendo (consulta popular

que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales), en este trabajo empleamos el término "consulta popular" para referirnos indistintamente a ellos. Seguimos, en ese sentido, la posición de Santamaría Pastor y Biscaretti Di Ruffia.

114 Sin embargo, a partir de la vigencia de la Constitución de 1919, se fueron adoptando algunos institutos de democracia directa a nivel local. En el artículo 141, por ejemplo, se consagraba el derecho de iniciativa sobre asuntos de una localidad si era apoyado por 25% de los inscritos en una circunscripción.

recientemente Costa Rica,¹¹⁵ en mayo de 2002, Honduras en enero de 2004¹¹⁶ y Bolivia en febrero del mismo año, han incorporado estas figuras en sus Constituciones

República Dominicana y México no contemplan estos mecanismos en sus textos constitucionales, aunque en el caso mexicano funcionan a nivel regional en algunos de sus estados. El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay los incluyen aunque no los han empleado hasta el presente. Colombia, pese al amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su Constitución de 1991, los ha utilizado escasamente en el ámbito nacional.

Respecto al impacto de la reformas en esta materia, se observa que la progresiva incorporación de los mecanismos de democracia directa se ha complementado con una tendencia en aumento al empleo de estas instituciones. En efecto, mientras en la década de 1980 se realizaron nueve consultas populares, durante la de 1990 el

número saltó a 20, en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. A partir de 2000 se han realizado 13 consultas (3 en Venezuela, 2 en Bolivia, 2 en Ecuador, 2 en Uruguay, 1 en Brasil, 1 en Colombia, 1 en Costa Rica y 1 en Panamá).¹¹⁷

A escala nacional, no es posible establecer una regla general que explique por qué algunos países han empleado más que otros estos mecanismos; parecería que la respuesta pasa por el contexto partidario y por la cultura política dominante de cada país.

Como resultado de este rico proceso de reforma, un total de 16 países regulan actualmente en América Latina los mecanismos de democracia directa en cualquiera de sus modalidades. Como ya se señaló, los dos que no contemplan en sus textos legales esta herramienta son México y República Dominicana.

El cuadro 21 sistematiza de manera resumida, en tres categorías de países, la situación actual en materia de regulación y uso de los mecanismos de democracia directa en el ámbito nacional. De la información se deriva que existe un primer grupo de países (12) en los que existe al menos uno de los mecanismos y éste o éstos han sido utilizados. El segundo grupo de países (4) lo constituyen aquellos que no han utilizado ninguno de los mecanismos pese a que disponen de regulación. El tercer grupo (2) reúne a los países que no prevén ninguno de estos mecanismos a nivel nacional.

115 El artículo 4° de la Constitución Política de Costa Rica señala que el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum establecidos por la Constitución. Estos mecanismos están normados por la Ley 2631, del 20 de febrero de 2004.

116 El Congreso acordó reformar por adición el artículo 5° del Decreto Legislativo 131 del 11 de enero de 1982, en el cual se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referendo y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental de la vida nacional. Una ley especial aprobada por dos terceras partes de la totalidad de los diputados del Congreso Nacional determina los procedimientos, requisitos y demás aspectos necesarios para el ejercicio de las consultas populares (20 de enero de 2004).

117 La otra consulta popular incluida en este análisis es el plebiscito de 1978 en Ecuador.

Cuadro 21
Mecanismos de democracia directa a nivel nacional

País	Iniciativa legislativa popular	Consulta popular (plebiscito/referendo)	Revocatoria de mandato
Argentina	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Brasil	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Colombia	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Ecuador	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para diputados provinciales
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí ¹ Sí se ha utilizado
Perú	Sí No se ha utilizado	Sí	No ²
Uruguay	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Venezuela	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para todos los cargos
El Salvador	No	Sí No se ha utilizado	No
Honduras	No	Sí No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
México	No	No	No
República Dominicana	No	No	No

¹ De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria de mandato para destituir a los diputados que hayan postulado y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación.

² De acuerdo con el artículo 2, literal a, de la Ley 26300 y artículo 20 de la misma norma, existe la revocatoria del cargo de autoridades regionales y municipales.

Fuente: Elaboración propia.

Un análisis más detallado del tipo de instituciones de democracia directa que se utilizan en la región nos muestra lo siguiente.

En cuanto a las consultas populares, éstas pueden ser “obligatorias” o “facultativas” y a su vez subdividirse en: a) obligatoria automática, y b) obligatoria acotada.

En este sentido, en América Latina encontramos ejemplos de consulta obligatoria automática en países como Brasil, El Salvador, Guatemala y Panamá, donde determinadas decisiones que afectan a la soberanía nacional quedan sujetas a la decisión de los ciudadanos. En Brasil se convoca obligatoriamente a plebiscito en asuntos relativos a la modificación político-administrativa del territorio, en cuyo caso deberá consultarse a la población involucrada. En El Salvador se convoca a consulta popular ante la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En Guatemala, ante las regulaciones del diferendo territorial entre ese país y Belice, y en Panamá en los casos vinculados al destino del Canal de Panamá.

Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela cuentan con consultas obligatorias de carácter acotado. En Chile se consultan las reformas constitucionales sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Parlamento. En Ecuador se convoca a consulta popular para aprobar o rechazar las reformas constitucionales que el Congreso apruebe como urgentes a petición del presidente, o bien cuando el Congreso no se pronuncie sobre la urgencia de las reformas propuestas por el presidente en el término de 120 días a partir del vencimiento del plazo de un año. En Uruguay y Venezuela, de acuerdo con la Constitución, toda reforma constitucional debe ser aprobada por la Cámara de Representantes y la Asamblea Nacional respectivamente, y ratificada mediante referendo.

De los 16 países que regulan las consultas populares en la región, en 14 existe la posibilidad de

realizar consultas facultativas,¹¹⁸ que se pueden dividir con base en la legislación según el origen de la iniciativa.

- Ejecutivo, Legislativo o el pueblo: Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, y Venezuela.
- Ejecutivo o Legislativo: Argentina, Guatemala, Panamá y Paraguay.
- Ejecutivo o el pueblo: Colombia, Ecuador.
- Legislativo: Brasil.
- El pueblo: Perú y Uruguay.

En un buen número de países el campo material de aplicación de las consultas populares se restringe mediante la exclusión de determinadas materias o en base a disposiciones positivas más o menos precisas, como en Bolivia, Ecuador, Honduras, Guatemala y Colombia. Por el contrario, en pocos países, entre ellos Argentina, Brasil y Nicaragua, no existen límites expresos al posible campo de aplicación de una consulta popular.

Sólo Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela cuentan con la institución del referendo abrogativo o sancionatorio, que otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. En esos países, sin embargo, determinadas materias, por ejemplo la política fiscal, monetaria y crediticia, o en el caso específico de Uruguay, aquellas privativas del Estado, quedan excluidas de su campo de aplicación.

El segundo mecanismo de democracia directa es la “iniciativa popular”, entendiéndose por tal el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales, totales o parciales. Puede estar formulada o no formulada. La no formulada consiste en simples peticiones al Congreso a fin de que legisle sobre

118 Los dos países que no tienen consultas facultativas son Chile y El Salvador. Como ya se indicó, en estos dos países sólo pueden realizarse consultas populares de carácter obligatorio.

determinados asuntos; la iniciativa formulada va acompañada de un proyecto de ley. Si bien en 12 países de América Latina se regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, corresponde señalar su uso limitado, con la excepción de Uruguay y Colombia.

Finalmente, la “revocatoria de mandato” consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo. Por lo general, esta posibilidad queda limitada al ámbito subnacional salvo para los casos de Ecuador, Panamá y Venezuela, que lo contemplan a nivel nacional. En Ecuador, los ciudadanos pueden revocar el mandato de los diputados de su elección si se comprueban actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. En Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria para invalidar el mandato de los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación (lo que no configura una revocatoria de mandato pura).¹¹⁹ En Venezuela, la revocatoria se establece para todos los cargos de elección popular, incluido el de presidente de la República. Hasta la fecha, la revocatoria de mandato sólo se ha empleado a nivel nacional en Venezuela --agosto de 2004--, cuando se sometió a consulta ciudadana la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez. Por el contrario, este mecanismo está regulado en varios países en el ámbito subnacional y se ha utilizado en algunas oportunidades en Perú, Bolivia y Colombia, entre otros.

En términos generales podemos señalar que, pese a la extensa incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales, la mayoría de los sistemas políticos

119 En Panamá también existe la revocatoria para los Representantes de Corregimiento, y puede ponerse en práctica por iniciativa popular y por los partidos políticos cuando éstos los han postulado.

latinoamericanos mantienen un bajo componente de democracia directa en el plano nacional, con excepción de Uruguay y en menor medida de Ecuador, Panamá y Venezuela. Existe una riqueza mucho mayor, con una variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estatal y local/municipal, cuyo estudio comparado sigue inexplorado y abierto a una necesaria investigación.

Por último, en cuanto a los resultados de la aplicación de estos mecanismos, cabe destacar que en nuestra región han tenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulista y posiciones conservadoras o tradicionalistas. De esta forma, como lo demuestra la práctica latinoamericana, los mecanismos de democracia directa pueden significar un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad. Hace falta, por lo tanto, llevar a cabo un proceso de reforma en materia de democracia directa dirigido a democratizar el empleo de estos institutos, es decir, volverlos más accesibles a la ciudadanía.

IV. Reformas al sistema de partidos políticos

1. Democracia interna

El tema de la democracia interna de los partidos es uno de los que en los últimos años ha cobrado mayor relevancia en América Latina. Con la premisa de que los partidos y los Estados deben buscar mecanismos que contribuyan a mejorar el funcionamiento del Estado democrático y representativo, la legislación y la práctica política en la región han ido incorporando mecanismos de democracia interna en la vida de los partidos po-

líticos. Se parte de la idea de que “la democracia de partidos requiere a su vez la democracia en los partidos”.

¿Cuándo es democrático un partido en su dimensión interna? ¿Cómo saber si una organización cumple con unos mínimos de democracia interna? Freidenberg¹²⁰ señala que a la democracia interna, estudiada a partir de diferentes procesos intrapartidistas, pueden asociársele los siguientes aspectos:

- los mecanismos de selección de candidatos;
- la protección de los derechos de los afiliados;
- la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista;
- la elección de autoridades;
- la distribución del poder dentro de la organización;
- las responsabilidades en los órganos partidistas y el perfil social de las élites que componen esos órganos;
- la disciplina de los miembros en el Legislativo;
- los métodos de rendición de cuentas dentro de la organización, y
- la penetración de los grupos de interés en el partido, entre otros.

En ese sentido se puede decir que un partido gozará de democracia interna cuando sus dirigentes y candidatos sean elegidos por los miembros a través de mecanismos participativos, con decisiones inclusivas y tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; cuando los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos minoritarios), y cuando se respete una serie de derechos y res-

ponsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones.

Esta premisa, fácilmente identificable desde la perspectiva académica, no resulta tan clara desde el punto de vista jurídico, en el cual la noción de democracia interna constituye un concepto indeterminado y de difícil precisión. Sin embargo, diversos autores han procurado llegar a una definición “de mínimos” que permita avanzar en la concreción del alcance de las exigencias constitucionales y legales sobre este tema.

En ese sentido indica Navarro Méndez¹²¹ que el concepto de democracia interna en los partidos no puede ser absoluto ni puede lograrse una definición universal válida para todo momento y todo lugar. Sin embargo, queda claro que cuando se habla de democracia interna de los partidos se hace referencia a *quién ejerce el poder dentro del partido, cómo se tuvo acceso a ese poder y la forma en que el mismo se ejerce ante sus afiliados*. En pocas palabras, se refiere fundamentalmente a cuáles constituyen las reglas del juego dentro del partido político.¹²²

En América Latina, tras los procesos de democratización reciente, la presencia de partidos oligárquicos no impidió la institucionalización de las elecciones y la puesta en práctica de patrones de política democrática. Freidenberg señala que, si bien la mayoría de partidos latinoamericanos llevaron al máximo sus esfuerzos para competir en la arena electoral, no hicieron intentos significativos para mejorar la transparencia de sus procedimientos internos ni para garantizar la participación de sus militantes en la toma de decisiones. No se produjeron reclamaciones sobre ello mientras se consideró a los partidos como piezas centrales en las etapas de la transición política.

120 Freidenberg, Flavia, “Democracia interna en los partidos políticos”, en Nohlen, Dieter, *et al.*, nota 95, pp. 627-678.

121 Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, p. 527.

122 *Idem*.

Pero, tras los fracasos que muchos enfrentaron cuando llegaron al gobierno y la desconfianza que los ciudadanos manifestaron hacia la clase política y sus organizaciones, el foco de atención se centró en el funcionamiento interno. Desde diversos sectores nacionales e internacionales comenzaron a darse fuertes presiones para que los partidos cambiaran, para que emergieran formas alternativas de representación y para que el Estado regulara cada vez más la vida interna de los partidos y, con ello, los obligara a ser más inclusivos y participativos.¹²³

En consecuencia, para la década de 1990 (sobre todo en su segunda mitad), numerosos partidos latinoamericanos empezaron a reformar sus prácticas internas con el propósito de generar mayores niveles de transparencia y participación. De igual forma, muchos Estados buscaron someter a los partidos a exigencias legales en esta materia, previendo una serie de mecanismos dirigidos a garantizar que su funcionamiento respondiese a la imagen que de ellos tuvieron las Constituciones al incorporarlas en su texto.

Sin embargo, este proceso ha sido lento, gradual e irregular. No obstante ello, y pese a su carácter naciente y avance pausado, ha marchado en la dirección correcta, entre otras razones porque incrementa el control externo en pos de una mayor transparencia de los procedimientos internos, y porque propicia una mayor inclusión, al implantar prácticas democráticas en su interior.¹²⁴

Efectivamente, una mirada al periodo 1978-2006 permite identificar una tendencia nítida, en

un número considerable de países de la región, en favor de mayores niveles de transparencia, apertura y democratización interna, tanto en materia de selección de candidatos a cargos de elección popular, como de las autoridades partidistas, si bien estas últimas en menor grado.

Un balance de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región arroja resultados mixtos. Entre los efectos positivos debe destacarse que la introducción de elecciones internas competitivas ha refrescado las tradicionales estructuras oligárquicas, disminuido el grado de centralización del proceso de elección de candidatos y facilitado la inclusión de otros actores en la toma de decisiones dentro del partido. Al respecto señala Freidenberg que, si bien es cierto que siguen existiendo mecanismos, procedimientos y reglas no escritas que condicionan la selección de los candidatos y la definición de las autoridades, no puede negarse que la realización de elecciones internas ha sido una medida positiva para enfrentar directamente a la selección informal y discrecional de los candidatos.¹²⁵

Los efectos negativos de esta apertura en la vida de los partidos se manifiestan sobre todo en términos de su cohesión y armonía interna. Ciertamente, la adopción de prácticas democráticas en su interior ha significado, en muchos casos, el surgimiento de enfrentamientos entre las diferentes facciones partidistas, la fragmentación del partido e incluso su división. Además, y en relación con los resultados electorales, Colomer¹²⁶ ha indicado que la inclusión de las elecciones internas no ha significado necesariamente un éxito electoral para los partidos latinoamericanos, ya

123 Freidenberg, Flavia, “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en Sánchez, Fernando y Thompson, José (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*, San José, IIDH-CAPEL, 2006, p. 92, colección Cuadernos CAPEL, núm. 50.

124 Zovatto, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, IJ/UNAM, IDEA Internacional, México, 2006, p. 72.

125 Freidenberg, Flavia, “Democracia interna en los partidos políticos”, en Nohlen, Dieter, *et al.* (comps.), *op. cit.*, nota 120, p. 659.

126 Colomer, Josep, “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias”, en Abal Medina, Juan y Cavarozzi, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002, p. 119.

que en algunos casos los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las elecciones presidenciales correspondientes.

Sin embargo, pese a las dificultades y a la inevitable tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido, probablemente el pragmatismo se ha impuesto sobre cualquier intento de controlar las estructuras partidistas, y las cúpulas saben que la legitimidad y pervivencia de los partidos en los sistemas democráticos implica, en gran medida, la capacidad de éstos de conferirse una razonable dosis de democracia interna.

En ese sentido, como ha señalado Navarro Méndez:

El papel imprescindible que los partidos tienen hoy en día para el correcto funcionamiento del Estado democrático es el que, a nuestro juicio, permite sostener la necesidad de proyectar el principio democrático también en el interior de los partidos. De lo contrario el sistema democrático se resentiría, pues los sujetos que deben poner en marcha el engranaje del proceso democrático estarían viciados por déficits de democracia y, a partir de ahí, se transmitirían los resultados de tales défi-

cits a todo el sistema en su conjunto.¹²⁷

Al hacer un análisis sobre los mecanismos de democracia interna introducidos en la legislación latinoamericana durante el periodo de estudio se observa que en 13 países se regula la democracia interna de los partidos para la selección de candidatos, en su mayoría, mediante regulación en la legislación electoral. Sólo en Uruguay y Venezuela se regula también en el nivel constitucional. Por otra parte, en nueve países de la región existe regulación para la selección de autoridades internas.¹²⁸

Sin perjuicio de esta normativa, en todos los países la legislación delega a los estatutos de los partidos la facultad de darse sus propias normas en materia de selección de autoridades y candidatos.

127 Navarro Méndez, José Ignacio, 1999, *op. cit.*, nota 121, p. 38.

128 Cabe advertir que, en lo que respecta a las autoridades partidarias, la tendencia no es muy fuerte en el plano de la legislación, ya que, como ha indicado Orozco, aunque los ordenamientos constitucionales y legales sienten determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, igualmente delegan en los órganos competentes de los propios partidos su facultad de autoorganizarse y establecer en sus estatutos o cartas orgánicas las normas atinentes a su estructura y funcionamiento democrático interno.

Cuadro 22
Regulación de la democracia interna de los partidos políticos

País	Mecanismos de selección de candidatos a cargos de elección popular			Mecanismo de selección de autoridades	Intervención del Órgano Electoral	Financiamiento público
	Ley	¿Elecciones internas?	Reguladas por Constitución o Ley			
Argentina	No	Sí	Sí, abiertas	No	Sí	No
Bolivia	No	Sí	Sí ¹	Sí, legislación electoral	Sí	No
Brasil	No	No	Sí, cerradas/convenciones ²	No	No	No
Chile	No	Sí	Sí, cerradas. Plebiscito para ratificación de candidatos	No	Sí	No
Colombia	No	Sí	Sí, abiertas y/o convenciones	Sí, legislación electoral	Sí ³	Sí
Costa Rica	No	Sí	Sí, cerradas ⁴ /convenciones	No	Sí	No
Ecuador	No	No	--	No	Sí	No
El Salvador	No	No	--	No	Sí	No
Guatemala	No	Sí	Sí, cerradas/convenciones	Sí, legislación electoral	Sí	No
Honduras	No	Sí	Sí, abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	Sí
México	No	No	Sí, cerradas/convenciones ⁵	No	Sí ⁶	Sí ⁷
Nicaragua	No	No	--	No	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí, cerradas	No	Sí	Sí
Paraguay	No	Sí	Sí, cerradas	Sí, legislación electoral	Sí	No
Perú	No	Sí	Sí, cerradas/abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	No
República Dominicana	No	Sí	Sí, cerradas, convenciones	Sí, legislación electoral	Sí	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí, abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí, cerradas	Sí, Constitución Política	Sí	No

¹ La ley de partidos políticos define el principio electivo de la democracia interna. Cada partido define el mecanismo de elección.

² Aunque la ley delega a los estatutos partidarios la definición de los marcos de acción en el campo de la democracia interna, advierte que la participación en éstos se refiere a los afiliados de cada partido.

³ Opcional.

⁴ Si bien las elecciones internas se realizan con el padrón nacional, se entienden como cerradas porque se pide al votante dar su adhesión al partido en el momento de presentarse a emitir su voto.

⁵ Por jurisprudencia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Federal Electoral (IFE), mediante una serie de resoluciones emitidas entre los años 2002 y 2004, dictaron jurisprudencia de carácter obligatorio en donde definen claramente la existencia de una asamblea u órgano equivalente como principal centro de decisión del partido, conformada con todos los afiliados o al menos, con un gran número de delegados o representantes, y que debe funcionar periódicamente. De igual forma se requiere la existencia de procedimientos de elección mediante el voto directo o indirecto de los afiliados, en los que se garantice la igualdad y la libertad respecto de su derecho a elegir dirigentes y candidatos.

⁶ Si existe irregularidad en los procedimientos internos y si después de acudir a las instancias internas del propio partido político la situación prevalece, se puede promover un medio de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁷ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que tanto la elección de dirigentes partidarios como la designación de sus candidatos quedan comprendidos dentro de las actividades que ordinariamente efectúan los partidos políticos, de tal forma que su realización resulta susceptible de ser cubierta con los recursos provenientes del financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

FUENTE: Zovatto, Daniel (2006). *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*. p. 73.

En cuanto al sistema de elección de candidatos, se constata una tendencia cada vez mayor a pasar de procedimientos tradicionalmente en manos de las cúpulas partidarias, o en el de convenciones internas, al de elecciones primarias, abiertas o cerradas.¹²⁹ El análisis comparado pone de manifiesto lo siguiente:

- Siete países de la región utilizan el sistema de elección cerrada, en internas o en convenciones: Chile,¹³⁰ Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay, República Dominicana¹³¹ y Venezuela. Este sistema permite una participación directa solamente de los afiliados, militantes, adherentes o delegados (en el caso de las convenciones).
- Tres países utilizan el sistema de elección abierta: Argentina, Honduras y Uruguay. Este sistema abre la posibilidad de que participen ciudadanos no militantes del partido en cuestión.
- En Perú, la ley establece que cada partido puede definir en sus estatutos que la elección

129 Zovatto, Daniel, “La democracia interna de los partidos políticos en América Latina”, *Revista Debates de Actualidad*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, núm. 188, junio-septiembre de 2002, p. 59.

130 En Chile la legislación sobre partidos requiere que la dirigencia someta a su candidato presidencial a la ratificación de los militantes del partido. Para ello se celebra un plebiscito de nivel nacional en el que participan todos los afiliados.

131 Si bien en República Dominicana el Poder Ejecutivo promulgó en agosto de 2004 la Ley 826-04, estableciendo para los partidos políticos el sistema de elecciones primarias obligatorias mediante voto universal, directo y secreto, con participación de todos los electores inscritos en el padrón electoral, ésta fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia dictada el 16 de marzo de 2005. La situación actual varía por partido y procesos electorales. En las últimas primarias, celebradas en 2007, el PRD y el PRSC utilizaron un sistema abierto a toda la población electoral que no fuera militante de los otros partidos, mientras el PLD celebró primarias cerradas sólo con sus miembros.

sea abierta o cerrada. Algo similar se da en Colombia,¹³² donde el artículo 107 constitucional y el artículo 10 del Estatuto Básico de los Partidos Políticos indican que las consultas internas constituyen una alternativa para la elección de los candidatos partidarios, pero queda la libre opción de los partidos de utilizarla o no. En Bolivia, el artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos señala que todo partido, al constituirse, adoptará un Estatuto Orgánico donde se establezcan las normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna, mediante elecciones libres y voto directo y secreto.

- En cinco países no hay regulación alguna sobre el sistema que se ha de utilizar para la elección de sus candidatos: Brasil,¹³³ Ecuador, El Salvador, México¹³⁴ y Nicaragua.

132 Con respecto al mecanismo democrático de las consultas populares o internas para adoptar decisiones y seleccionar a sus candidatos, el artículo 107 constitucional solamente lo propone como una posibilidad y queda a la libre opción de los partidos el usarla o no. No siempre se han aplicado en la práctica, por lo que las decisiones se adoptan por las directivas de los partidos y se legitiman por la ratificación de convenciones o congresos.

133 Aunque la ley delega en los estatutos partidarios la definición de los marcos de acción en el campo de la democracia interna, advierte que la participación en éstos se refiere a los afiliados de cada partido.

134 En el caso mexicano, cabe señalar que hay una norma de tipo general, artículo 27 párrafo 1, inciso d) del Cofipe, en donde se establece que los estatutos de los partidos políticos deben contener, entre otros aspectos: “d) las normas para la postulación democrática de sus candidatos”. Asimismo, por jurisprudencia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Federal Electoral (IFE), mediante una serie de resoluciones emitidas entre los años 2002 y 2004, dictaron jurisprudencia de carácter obligatorio en donde definen claramente la existencia de una asamblea u órgano equivalente como principal centro de decisión del partido, conformada con todos los afiliados o, al menos, con un gran número de delegados o representantes, que debe funcionar periódicamente. De igual forma se requiere la existencia de procedimientos de elección mediante el voto directo o indirecto de los afiliados, en los que se garantice la igualdad y la libertad respecto de su derecho a elegir dirigentes y candidatos.

Sin embargo, a pesar de que sus legislaciones electorales o de partidos no establezcan compromisos formales en tal sentido, debe indicarse que en ciertos países algunos partidos han registrado prácticas de democracia interna. Tales han sido los casos de México (PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, Convergencia, entre otros), Nicaragua (FSLN) y El Salvador (FMLN, PDC). Este hecho es de especial importancia, pues pone de relieve el interés de las propias organizaciones partidistas sobre la necesidad de incluir prácticas democráticas en su funcionamiento interno.

Un análisis comparado de las prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región muestra lo siguiente:

- Pese al despertar de esa conciencia de la necesidad de democratizar internamente los partidos políticos, y que en muchos partidos latinoamericanos se han instaurado nuevas prácticas democráticas, todavía es importante el papel que desempeñan en ciertos casos las cúpulas, pero sobre todo los órganos colegiados.
- Debe tenerse en cuenta que existen partidos que utilizan más de un mecanismo de elección y escogen el más funcional según cada circunstancia, lo que evidencia la persistencia en muchos partidos de fuertes tendencias a la centralización en el proceso de toma de decisiones.
- Los avances más notables se han registrado fundamentalmente en el campo de la elección de los candidatos a cargos de elección popular, no así para la elección de las autoridades internas de los partidos políticos. Esta situación parece encontrar su asidero, por un lado, en la reticencia de las dirigencias tradicionales y, por otro, en la controversia sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Como bien

señala Orozco,¹³⁵ el legislador sólo prescribe excepcionalmente cómo deben integrarse los órganos directivos de un partido u otros aspectos referidos a su funcionamiento, como el periodo de mandatos, los límites de reelección, etcétera.

En síntesis, pese al progreso registrado hasta la fecha en las prácticas de democracia interna en los partidos políticos, la rica casuística de las diversas experiencias nacionales y el breve tiempo transcurrido no permiten extraer conclusiones definitivas acerca de los efectos positivos y negativos de este proceso en pro del fortalecimiento de los partidos, ni en relación con la representación política y la gobernabilidad democrática.

2. Financiamiento de los partidos políticos

Otro de los aspectos objeto de un intenso proceso de reforma en los últimos años por su importancia para el funcionamiento de los partidos políticos es el referido a su financiamiento.

Como sabemos, el funcionamiento de una democracia requiere partidos políticos y éstos, a su vez, precisan recursos suficientes y oportunos para existir y cumplir con sus funciones. Como cualquier otra organización, los partidos necesitan generar ingresos para financiar su vida permanente, costear sus operaciones y, muy particularmente, para ingresar en la contienda electoral y competir en ella. Como bien señala Angelo Panebianco, el dinero de los partidos significa un asunto relevante, no sólo por las cantidades implicadas o por sus fuentes de origen, sino porque éstos se han vuelto la columna vertebral del Estado democrático.¹³⁶ En palabras del Consejo

135 Orozco Henríquez, J. de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, diciembre de 2003, p. 12.

136 Panebianco, Angelo, en Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del finan-*

de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas: “La política es importante para mejorar la vida de todos nuestros ciudadanos. Los partidos políticos son un componente fundamental de nuestra política democrática y necesitan dinero para funcionar”.¹³⁷ En suma: la democracia no tiene precio pero sí un costo de funcionamiento que debe solventar.

La historia y la experiencia comparada demuestran que la relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja; además, constituye una cuestión clave para la calidad y el buen funcionamiento de la democracia. Giovanni Sartori subraya que, más que ningún otro factor, es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia. De ahí la importancia de que el sistema democrático controle al dinero y no a la inversa.

El tema del financiamiento político se ha convertido, así, en una cuestión estratégica de toda democracia pero, al mismo tiempo, dada su complejidad y los desafíos que presenta, también se ha convertido en un problema.

Debido a su creciente relevancia, esta cuestión ha venido ubicándose de forma gradual en el centro de la agenda política latinoamericana, como parte de las reformas electorales de segunda generación. Así, después de estar prácticamente ausente de la agenda política regional, recibe cada vez mayor atención, no sólo en el plano nacional, donde se registra un intenso proceso de reformas aunque con diferencias significativas entre los diversos países, sino también en el ámbito internacional.¹³⁸

Por financiamiento de los partidos políticos se entiende su política de ingresos y egresos tanto para las actividades electorales como permanentes. Existen tres sistemas de financiamiento:¹³⁹

1. *Financiamiento público*: se refiere al empleo de fondos públicos en beneficio de los partidos y las campañas. Puede hacerse de manera directa, transfiriendo a los partidos dinero del presupuesto nacional, o de manera indirecta, mediante la concesión de ventajas, prerrogativas, aportes en especie o subvenciones a favor de los partidos o de las campañas electorales, o como incentivo para las donaciones privadas.
2. *Financiamiento privado*: proviene, en dinero o en especie, del patrimonio de los particulares.
3. *Financiamiento mixto*: cuando concurren de manera simultánea fondos públicos y privados para los partidos y sus campañas.

Los procesos de reforma no sólo se refieren al sistema de financiamiento sino que también consideran otras variables como los mecanismos de control, el régimen de sanciones y la normativa sobre rendición de cuentas y divulgación de la información.

En materia de financiamiento, se han logrado en América Latina durante las últimas décadas reformas relevantes, aunque con sustanciales variaciones entre los distintos países. El proceso de

ciamiento político en América Latina, OEA-IDEA, San José, Costa Rica, 2004, p. 298.

137 Centro Carter, conferencia “El financiamiento de la Democracia en las Américas”, Carter Center, Atlanta, 17 a 19 de marzo de 2003, p. 66.

138 El tema empieza a tratarse en conferencias especializadas (México, 2001, y Atlanta, 2003) y en reuniones de los jefes de Estado del hemisferio (Cumbre de Québec y Carta De-

mocrática Interamericana, 2001), de los jefes de Estado del Grupo de Río (Reunión en Cuzco, Perú, 2003), al igual que en encuentros de los partidos políticos en el marco de las reuniones del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (FIAPP), Miami 2001, Vancouver 2002, Cartagena de Indias 2003 y Brasilia 2004.

139 Calle, Humberto de la, 2004, “Financiamiento político público, privado, mixto”, en Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 136, p. 23.

reforma sobre el sistema de financiamiento político en los 18 países de la región, permite enumerar entre sus características y tendencias principales las siguientes:

- En lo formal, un sistema predominantemente mixto, con una tendencia a favor del financiamiento público y una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas. Todos los países, excepto Venezuela, cuentan con financiamiento mixto, si bien en grados diferentes. Cabe destacar que en diciembre de 2007 los venezolanos rechazaron en referendo un paquete de reformas constitucionales que, entre otros aspectos, permitía el financiamiento de las campañas electorales con fondos estatales, queriendo eliminar de esa forma la prohibición incluida en la Constitución de 1999.

El financiamiento público tiene una larga tradición en América Latina. De forma similar a muchos regímenes políticos de Europa occidental, se optó por éste como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias. Su objetivo reside, por un lado, en lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos y, por el otro, en una mayor transparencia en materia de financiación, orientada a mitigar los altos niveles de corrupción política.¹⁴⁰ Sin embargo, debido a la combinación de múltiples factores tales como una regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de

140 Otro de los propósitos del financiamiento público, según sus defensores, es liberar a las fuerzas partidarias de la “humillante tarea de pedir dinero”, permitiéndoles concentrarse en sus labores de tipo político. Véase Gidlund, G., “Public Investments in Swedish Democracy”, *The Public Purse and Political Parties: Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, Helsinki, The Finnish Political Science Association, 1991, p. 25.

sanciones y de prácticas políticas hasta ahora favorables a la trasgresión de las normas, el financiamiento público ha funcionado en muchos casos, más que como un sustituto parcial del privado, como aditamento del mismo. Por ello, y pese a su contribución positiva, su impacto a la fecha ha sido limitado, variando de país en país.

No obstante las virtudes del financiamiento privado, no hay duda de que el tráfico de influencias, la captura de la agenda del Estado y los escándalos de corrupción política, riesgos asociados al financiamiento privado, determinaron que la mayoría de los países haya introducido prohibiciones en cuanto a su origen y algunos hayan impuesto límites en relación con sus montos. En general, a través del establecimiento de estas barreras o restricciones a las contribuciones privadas se procura evitar grandes desequilibrios o asimetrías en las arcas de los partidos, disminuir la magnitud de las contribuciones “plutocráticas” y la consiguiente influencia indebida de los “*fat cats*” o de instituciones y grupos de interés sobre las instituciones y políticas públicas e impedir la vinculación de las agrupaciones partidarias y candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas.

- Existe una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos bajo el concepto de inversión electoral, destinados al fortalecimiento de los partidos políticos mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación. Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú.
- Mientras ciertos temas han sido tratados adecuadamente, otros, en cambio, como el acce-

so equitativo a los medios de comunicación, cuentan en la mayoría de los casos con una regulación precaria o inexistente. En este sentido, surgen dos tendencias relevantes en los procesos de reforma: en primera instancia, la mayoría de los países confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación electrónicos, sobre todo en la televisión pública. Por otro lado, se observa la intención de otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral; sólo en Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú la legislación electoral específica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. No obstante la existencia de beneficios estatales, en la mayoría de los países queda aún mucho por avanzar en la regulación referida al acceso a los medios, particularmente en razón de que los efectos alcanzados sobre la equidad en la contienda y sobre el control de los gastos electorales no parecen haber sido significativos.¹⁴¹

- Los niveles de transparencia se mantienen bajos, si bien se observa un mayor número de reformas dirigidas a fortalecer la rendición de cuentas y a mejorar la divulgación. Se constata asimismo en este ámbito un papel creciente y positivo de los medios de comunicación y de la sociedad civil. Ciertamente, la mayor parte de los países latinoamericanos ha incorpora-

do en sus legislaciones la obligación de rendir cuentas, salvo El Salvador y Uruguay.¹⁴²

Sin embargo, aunque la obligación de rendir cuentas debe alcanzar a todos los actores importantes en el proceso de financiamiento, en casi todos los casos la tarea de la rendición en América Latina recae fundamentalmente en los partidos políticos; en unos pocos países la legislación electoral involucra a los candidatos u otros actores en este procedimiento. Esta actitud va claramente en contra del objetivo de transparencia.

En cuanto a la divulgación, el análisis comparado revela la existencia de una tendencia regional hacia la apertura de la información a los ciudadanos a través de la publicación de los balances de los partidos, aunque se trata de una tendencia aún incipiente y se refiere principalmente a la publicación en gacetas y diarios oficiales, por lo general de escasa circulación.

- Sin perjuicio de reconocer ciertos avances, la gran mayoría de las reformas recientes no ha venido acompañada del fortalecimiento necesario de los órganos de control y del régimen de sanciones.

Lamentablemente, en nuestra región los procesos de reforma han dejado serios vacíos en el área de control y sanciones, que han provocado que las normas se conviertan en letra muerta en numerosos países. En términos generales, podemos afirmar que los sistemas de control se caracterizan por:¹⁴³ a) la falta de leyes en algunos países y, a la inversa, en otros, un conjunto de normas excesivamente complejo y por lo tanto difícil de aplicar; b)

141 Cabe destacar las recientes reformas aprobadas en México en 2007, que cambian radicalmente la regulación que existía desde 1996. El régimen mixto que había establecido esa reforma y que permitía la compra de publicidad de manera exclusiva por los partidos políticos, de manera paralela a tiempos en que el propio IFE los contrataba y gestionaba, y los ponía a disposición de los partidos, fue sustituido por reglas muy distintas en la última reforma electoral de 2007. En particular, la prohibición terminante de que los partidos puedan contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación. Ésta, sin duda alguna, constituye la parte medular de la reforma de 2007 y es probable que será la de más impacto en el desarrollo del sistema de financiamiento en México en los próximos años.

142 Ferreira Rubio, Delia, "Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación", en Griner, Steven, *et al.* (comps.), *op. cit.*, nota 139, pp. 77-106.

143 Diagnóstico realizado en la conferencia en el Centro Carter, nota 137.

la ineficacia de los órganos y mecanismos de control; *c*) la falta de autonomía y recursos de las agencias u órganos encargados de hacer cumplir las reglas; *d*) la baja capacidad o disposición de los partidos políticos y sus candidatos para cumplir las leyes y reglamentos; *e*) la ausencia de códigos de conducta y recursos insuficientes para el registro y el control contable de las finanzas partidarias; *f*) la existencia de reglas que privilegian las sanciones más que los incentivos; *g*) el número reducido de organizaciones de monitoreo de la sociedad civil; y *h*) sociedades permisivas con pocos incentivos para denunciar malas actuaciones.

Estas tendencias evidencian la necesidad e importancia de fortalecer los órganos de control, verdadero Talón de Aquiles de los sistemas de financiamiento político en la mayoría de los países de la región.

Los sistemas de financiamiento vigentes en América Latina se caracterizan por privilegiar la regulación abundante; sin embargo, subsisten bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles, un régimen de sanciones bastante ineficaz y una cultura proclive al incumplimiento. Factores como el régimen de gobierno, el sistema de partidos y la cultura política pesan en la determinación de las características fundamentales y en el funcionamiento de los sistemas nacionales de financiación.

Actualmente en todos los ordenamientos regionales se regula la financiación de los partidos, si bien en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así, mientras algunos ordenamientos cuentan con normas detalladas, otros países, en cambio, disponen de regulaciones generales y escasas.

El mapeo de las principales características de dichos sistemas nos da el siguiente balance:

- En relación con el tipo de sistema de financiamiento, en la mayoría de los países se es-

tablece la existencia de un sistema mixto (con la excepción de Venezuela), en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario.

- En los 17 países que cuentan con financiamiento público existen subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etcétera).
- Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son fundamentalmente de tres tipos: proporcional a la fuerza electoral en nueve países (Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay); un método combinado en siete, en el que una parte se distribuye equitativamente entre los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana), y un tercer método en el que una parte se distribuye de manera proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria; se aplica en Paraguay.
- En 13 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana) se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Se refieren, específicamente, a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.
- En cuanto al desembolso del financiamiento público --si bien no existe un patrón homogéneo-- prevalece el sistema que lo divide en un monto anterior y otro posterior a los comicios, como en Bolivia, Chile, Colombia, El

Salvador, Guatemala,¹⁴⁴ Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay, seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones utilizado en Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Paraguay, y en tercer lugar por el que se entrega antes de las elecciones, utilizado únicamente en Argentina.

- La mayor parte de los países (16) establece restricciones sobre el origen de las contribuciones privadas, predominando las prohibiciones de donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros, como en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. En Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela están prohibidas las contribuciones de contratistas del Estado; de fuentes anónimas se prohíben en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela. Algunos países establecen límites al monto de las contribuciones privadas.
- En la mayoría de los países se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios

de comunicación del Estado durante la vigencia de la campaña electoral. Esto ocurre en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

- En casi todos los países (salvo Uruguay) existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales.
- Finalmente, la mayoría de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Prevalecen las penas pecuniarias, que se aplican en 15 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En segundo lugar se encuentra el uso de sanciones administrativas, además de otro tipo de sanciones que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley. Estas sanciones se aplican en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay, un total de nueve países.

144 En este grupo puede clasificarse a Guatemala porque, si bien el cálculo y pago del financiamiento estatal se hace después de las elecciones en cuatro cuotas anuales, en la práctica el pago de la última cuota se da en periodo electoral.

El cuadro 23 muestra las normas que rigen en materia de financiamiento en América Latina.

Cuadro 23
Resumen de los textos legales sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales

País	Constitución	Leyes electorales / Partidos políticos	Artículos de referencia
Argentina	1994 (Artículo 38)	Ley Orgánica de los Partidos Políticos No. 23298, del 30 de septiembre de 1985	Artículo 7
		Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, No. 25600, del 12 de junio de 2002. Ley No.26215 del 20 de diciembre de 2006	Texto completo
		Ley No.19945, Código Electoral, del 18 de agosto de 1983 y sus reformas	Artículos 64 quarter, 128bis, 128ter, 133bis
Bolivia	1995	Código Electoral No. 1984, del 4 de diciembre de 2001	Artículos del 115 al 120
		Ley de Partidos Políticos No. 1983, del 25 de junio de 1999	Artículos 50 a 64
Brasil	1988 (Artículo 17)	Ley Orgánica de Partidos Políticos No. 9096, del 19 de septiembre de 1995	Artículos 30 al 49 y 51
		Ley Electoral No. 9504, del 30 de septiembre de 1997	Artículos 17 al 33, y del 43 al 57
Colombia	1991 (Artículo 109, 110, 111)	Estatuto básico de los partidos políticos No. 130/94, del 23 de marzo de 1994	Artículos 12 al 22, 25, 26, 28, 30 y 31
			Artículos 107, 109, 110 y 111
	Acto Legislativo No.1, del 2003	Ley 996 del 2005, que reglamenta la elección de presidente de la República	Título II. Capítulos del I al VII
Costa Rica	1949 (Artículo 96)	Código Electoral, Ley No.1536/52, del 10 de diciembre de 1952	Artículo 57bis. Artículos 176 a 194

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Constitución	Leyes electorales / Partidos políticos	Artículos de referencia
Chile	1980 (Artículo 19)	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinio, No. 18700, del 6 de mayo de 1988	Artículos 30 y 31
		Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos No. 18603/87, del 23 de marzo de 1987	Artículos 33 al 36
		Ley Orgánica sobre Transparencia, límite y control del Gasto Electoral No. 19884/03, del 7 de julio de 2003	Texto completo
Ecuador	1998 (Artículo 116)	Codificación de la Ley de Elecciones del 11 de julio de 2000	Artículos 20, 142
		Ley de Partidos Políticos del 1º de noviembre de 2000	Artículos 32, 47, 57 a 62, 64 y 67
		Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la propaganda electoral del 22 de marzo de 2000	Texto completo
El Salvador	1983 (Artículo 210)	Código Electoral. Decreto No.417/92, del 14 de diciembre de 1992	Artículos 187 a 195
Guatemala	1985 (Título VIII, Disposiciones transitorias, Capítulo Único, artículo 17)	Ley Electoral y de Partidos Políticos, No.1-85, del 3 de diciembre de 1985	Artículos del 20 al 22, 65, 125, 150, del 221 al 223
		Decreto No.10-04 Reformas constitucionales y régimen electoral, del 21 de abril de 2004	Artículo 21
Honduras	1982 (Artículos 49 y 50)	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas No.53/81, del 19 de mayo de 1981	Artículo 23, del 33 al 38; artículo 64 y artículos del 242 al 246

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Constitución	Leyes electorales / Partidos políticos	Artículos de referencia
México	1917 (Artículo 41)	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 22 de noviembre de 1996	Artículos del 34 al 38, del 41 al 55 Artículos 182a, 183, 190, 191, y del 268 al 272
Nicaragua	1987 (con reformas de 1995)	Ley Electoral No. 331, del 19 de enero de 2000	Artículos 10, 62 y 63, 86, 90 al 106, 137 y 177
Panamá	1972 Reformada por los Actos reformativos de 1978, el Acto Constitucional de 1983. Los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No.2 de 1994, y el Acto Legislativo No.1 de 27 de julio de 2004 (Artículos 140 y 141)	Ley No.11 de 10 de agosto de 1983 y las siguientes leyes que las reforman: Ley 4 de 14 de febrero de 1984, la Ley 9 de 21 de septiembre de 1988, Ley 3 de 15 de marzo de 1992, Ley 17 de 30 de junio de 1993, y la Ley 22 de 14 de julio de 1997, Ley 60 de 17 de diciembre de 2002 y la Ley 60 de 29 de diciembre de 2006	Artículos del 176 al 195. Artículos 209, 419 y 420
Paraguay	1992 (Artículos 31 y 126)	Código Electoral, Ley No.834, del 17 de abril de 1996	Artículos 63 al 75. Artículos del 276 al 284. Artículos 301, 302, 304, 305, 336 y 337
Perú	1993 (Artículo 35)	Ley de Partidos Políticos del 1º. de noviembre de 2003	Artículos del 28 al 41
		Ley Orgánica de Elecciones No.26859/97, del 1º. Octubre de 1997	Artículo 183, 192, 361 y 362

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

País	Constitución	Leyes electorales / Partidos políticos	Artículos de referencia
República Dominicana	2002	Ley Electoral 275-97, del 21 de diciembre de 1997	Artículos del 47 al 55, 94
Uruguay	1967	No hay legislación permanente. Desde 1928 el financiamiento público se otorga mediante leyes <i>ad hoc</i> que se aprueban antes de cada acto electoral	
Venezuela	1999 (Artículo 67, 293)	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política del 13 de diciembre de 1997	Artículos 75, 199, 201 a 203, 209 a 213, 215, 255, 258, 261, 262 y 263
		Ley Orgánica del Poder Electoral, No.37573, del 19 de noviembre de 2002	Artículos 33 y 69
		Ley de Partidos Políticos, reuniones públicas y manifestaciones, según la Gaceta Oficial No. 27620 del 16 de diciembre de 1964	Artículos 25 y 35

Fuente: Zovatto, Daniel (2006). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. Actualizado, pp. 104-106.

Pese a los avances registrados en materia de regulación del financiamiento político, aún existe en América Latina una gran distancia entre las normas y la práctica. Los datos aportados en este análisis permiten señalar que, sin lugar a dudas, durante las últimas décadas se han logrado progresos, aunque con variaciones sustanciales entre los distintos países. Sin embargo, los avances en materia normativa han ido acompañados, en un buen número de países, de bajo cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz.

De ahí que no baste con recorrer el camino de las reformas legales y sea necesario ir más allá, al

ámbito cultural. Como bien señala De la Calle,¹⁴⁵ en este tema hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública. Por ello, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si no las acompaña el necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en los valores, actitudes y comportamiento de los políticos.

Asimismo, dada su complejidad y el alto grado de controversia que lo rodea, el tema está en constante evolución y su perfeccionamiento se alcanza sólo por aproximaciones sucesivas.

¹⁴⁵ Calle, Humberto de la, "Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia", en Castillo, P. del y Zovatto, D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH/CAPEL, 1998, pp. 101-146.

Por último, cabe señalar que con el objetivo de no hacer inoperantes las reformas legales, en este campo debe avanzarse con prudencia y evitar la regulación excesiva, legislando sólo en aquello que pueda hacerse cumplir y que pueda controlarse. En ese sentido, la experiencia latinoamericana muestra que aún es largo el camino por recorrer.

3. Reformas en materia de discriminación positiva

A. Género

Uno de los grandes temas presentes en los procesos de reforma en la región es el de la participación activa de las mujeres en la organización y la estructura interna de los partidos políticos, así como en la selección de los candidatos a cargos de elección popular. En ese sentido podemos señalar que la lucha de las mujeres por lograr la equidad de género, y particularmente la garantía del derecho de participación política en condiciones de igualdad con respecto a los hombres, ha obtenido resultados que se concretaron en varios instrumentos y acuerdos que los Estados han suscrito en el plano internacional, en los cuales las naciones reconocen como un deber estatal la incorporación de políticas de equidad de género para el logro de una democracia realmente representativa e incluyente. Entre estos instrumentos destacan la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, promulgada en 1979, y la Plataforma de Acción surgida de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en 1995 y organizada por las Naciones Unidas (ONU).

La ratificación de la Convención de las Naciones Unidas ha tenido como consecuencia la progresiva reforma de Constituciones y varios instrumentos legales, entre ellos códigos electorales y leyes de partidos políticos, así como la apro-

bación de leyes específicas para la promoción de las mujeres y la equidad de género en la mayoría de países de la región.¹⁴⁶ La evolución se ha dado con lentitud a partir de la década de 1990, y las principales reformas aprobadas se refieren, sobre todo, a la introducción del mecanismo de cuotas mínimas para mujeres en puestos de elección popular, así como otras medidas tendientes a promover la equidad en cargos públicos y políticos.

Las cuotas tienen el potencial de aumentar de manera significativa el número de mujeres elegidas al Congreso. Un recuento de la situación actual muestra un panorama con avances significativos, pero también con importantes tareas aún pendientes.

Durante el periodo de estudio, 11 países han reformado la inclusión de cuotas de participación femenina en las listas de candidatos de los partidos. Estos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

- En Argentina se estableció una cuota de 30% de representación para las candidaturas de las mujeres mediante la Ley de Cupos de 1991.
- En Bolivia se introduce a partir de 1997 en el Código Electoral la cuota para participación

146 En diciembre del 2000 entró en vigor el Protocolo Facultativo de esta Convención, instrumento internacional que, sin crear nuevos derechos, estableció un mecanismo de aplicabilidad y exigibilidad de los derechos sustantivos establecidos en la Convención, que la equipara con otros instrumentos de derechos humanos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW: Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women) fue autorizado para recibir y considerar las comunicaciones (demandas) presentadas por personas o grupos de personas, o en nombre de esas personas o grupos de personas, que aleguen ser víctimas de violaciones contra los derechos protegidos por dicha Convención. De esta forma, las mujeres afectadas en sus derechos pueden presentar sus casos ante instancias internacionales de derechos humanos cuando éstas hayan sido denegadas a nivel interno nacional.

de la mujer, que obliga a los partidos a incorporar en sus listas electorales nacionales 30% de mujeres como mínimo.

- En Brasil, el Congreso aprobó en 1995 una propuesta de cuotas para mujeres candidatas en las listas abiertas para diputado (estatal y federal) y regidores. Esta cuota (de 20%) fue aplicada en las elecciones municipales de 1996 y la de 30% en las elecciones para diputados en 1998, 2002 y 2006.
- En Costa Rica se dio a partir de 1988 un proceso de discusión e iniciativas de reforma para incluir un mínimo de representación de mujeres, pero no fue sino hasta 1996 cuando en la legislación electoral se incluyó la regulación sobre cuotas, estipulándose un mínimo de 40% de representación femenina en las delegaciones de las diferentes asambleas de los partidos políticos.
- En Ecuador, la reforma en materia de cuotas se inició en 1997 con la Ley de Amparo Laboral, que estableció un cupo mínimo de 20% para la participación de las mujeres en las listas pluripersonales en las elecciones para diputados nacionales y provinciales que se dieron en noviembre de 1998. Luego se realizó la reforma constitucional de 1998, que contempló la participación equitativa de hombres y mujeres en los procesos electorales. Más recientemente, la reforma a la Ley de Elecciones o Ley de Participación Política de 2000, fijó cuotas en grados ascendentes de 5% en cada proceso electoral, a partir de un mínimo de 30% y hasta llegar a la representación equitativa de 50%.
- En Honduras, el Instituto Nacional de la Mujer, a través de un pacto con las organizaciones de mujeres y las diputadas, generó un movimiento político-social para aprobar cambios a las leyes electorales que obligaran a la inclusión de ese género en los listados de los partidos. Esto se materializó en el año 2000 por medio de la Ley de Igualdad de Oportunidades de la Mujer, que estableció la participación efectiva de la mujer en una base 30% en forma progresiva, hasta lograr la equidad entre ambos géneros.
- En México, existe en el ámbito federal un solo criterio de discriminación positiva reconocido en la ley, introducido mediante una reforma aprobada en 1998, que refiere a la cuota de género que los partidos deben cumplir en la postulación de sus candidaturas. Esta cuota señala que en ningún caso un partido puede proponer un número de candidatos de un mismo género inferior a 30% del total de candidaturas presentadas.
- En Panamá, con las reformas de 1997, se incorporó al Código Electoral una disposición que señala que los partidos deben garantizar que en sus elecciones internas o postulaciones participen entre los precandidatos 30% de mujeres. Otro de los aspectos tratados de manera específica es la obligación de los partidos políticos de destinar un porcentaje mínimo de 25% del subsidio postelectoral a la capacitación de sus miembros en general, y que 10% de dicho porcentaje debe necesariamente destinarse para la capacitación de mujeres.
- En Paraguay se dan, con la caída del régimen de Stroessner en 1989, las primeras reivindicaciones de las mujeres, sobre todo en el interior de las estructuras partidarias. Para 1991, la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) se había constituido en el primer partido político en introducir cuotas partidarias a favor de las mujeres, y en 1996 el actual Código Electoral dispone la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje

no inferior al 20% y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión.

- En Perú, las iniciativas de inclusión de cuotas de mujer se iniciaron en 1994, cuando el Foro Mujer propuso formalmente el establecimiento de una cuota femenina de 30%; sin embargo, la propuesta no fructificó. No fue sino hasta 1997 cuando en la nueva Ley de Elecciones se estipuló que mujeres y hombres deberían, cada uno, abarcar al menos 25% en las listas partidarias; esta normativa se aplicó por primera vez en las elecciones municipales de 1998. Sin embargo, la reforma de 2000 elevó este porcentaje a 30% para las elecciones legislativas, regionales y municipales, proporción que se mantiene a la fecha.
- En República Dominicana la ley de cuotas fue introducida en la Ley 275 de 1997. Dirigentes perredeístas como José Francisco Peña Gómez y Milagros Ortiz Bosch promovieron antes iniciativas introducidas previamente en el PRD para sus candidaturas partidarias a un mínimo

de 25%. La insatisfacción con el establecimiento de la cuota a sólo 25% y el resultado de las elecciones de 1998 llevaron a otra reforma electoral en 2000, que aumentó la cuota de mujeres para la Cámara de Diputados y en las municipalidades a un mínimo de 33%.

De esta forma, a partir de la primera mitad de la década de los noventa, los cambios experimentados en estos países marcaron un antes y un después, y significaron un acelerador importante para la mejora de los niveles de representación política femenina. Antes de la aplicación de la cuota, el porcentaje de representación de mujeres en los parlamentos de estos países apenas alcanzaba 9%. Tras la adopción de las cuotas, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana vieron como ese porcentaje promedio se duplicó, llegando a 18%. Honduras, país que las adoptó tiempo después, tuvo un incremento de 6 a 23%.

Como producto de toda esta tendencia de reformas para favorecer la participación de la mujer en la vida política, la situación actual en la región se refleja en el cuadro 24.

Cuadro 24
Normas sobre el enfoque de género en la legislación

País	Exigencia de cuotas en las candidaturas (%)	Sanción por incumplimiento de cuotas en las candidaturas
Argentina	30	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Bolivia	30 ¹	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Brasil	30	Si no se cumple el número requerido de candidaturas femeninas, las plazas quedan abiertas y no pueden ser sustituidas con hombres
Chile	N/R	N/R
Colombia	N/R	N/R
Costa Rica	40	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Ecuador	45 ²	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
El Salvador	N/R	N/R
Guatemala	N/R	N/R
Honduras	30	N/R
México	En ningún caso se incluirá más de 70% de un mismo género	Amonestación pública y no inscripción de candidaturas
Nicaragua	N/R	N/R
Panamá	30	N/R
Paraguay	Una candidata mujer por cada cinco lugares	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Perú	No inferior a 30% del total de candidatos	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Rep. Dominicana	33	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Uruguay	N/R	N/R
Venezuela ³	N/R	N/R

¹ Cabe señalar que para la convocatoria a la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente de 2006, el artículo 15 de la Ley Especial de Convocatoria a Asamblea Constituyente señala que: “deberá existir alternancia tanto en las listas plurinominales y uninominales en la Elección de Constituyentes”, lo cual sitúa el porcentaje de representación de hombres y mujeres en 50% respectivamente.

² El 45% aplica en las elecciones de 2005. En las siguientes elecciones este porcentaje debe situarse en 50%.

³ La reforma constitucional de 2007 establece el principio de paridad en la conformación tanto de los miembros de las direcciones de las asociaciones con fines políticos, así como en la elección de los candidatos a cargos de elección popular.

N/R: No regulado.

Fuente: Zovatto, Daniel (2006). *Regulación Jurídica de los partidos políticos*, pp. 86,87.

Si se analizan las características de las legislaciones, es posible observar que la corriente predominante asigna cuotas específicas porcentuales de representación femenina en las listas de candidatos a cargos de elección popular. En general, estas cuotas se ubican en rangos que van de 30 a 40% de la representación.

También existen otras consideraciones legales que procuran dar a la mujer una posibilidad real de acceso a los cargos en concurso. En ese sentido, algunas legislaciones se refieren a que la incorporación de candidaturas femeninas se realice en puestos con posibilidades de resultar electas (Argentina, Costa Rica). Otras legislaciones estipulan que la ubicación en los listados de candidatos debe darse de forma alternada (hombre-mujer, mujer-hombre), como en Ecuador. Otra modalidad, utilizada en Paraguay, consiste en colocar las candidaturas femeninas con base en un criterio numérico, que señale que debe haber por lo menos una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas.

Resulta interesante mencionar, en forma específica, los casos de la legislación mexicana y peruana, que se adaptan a estas tendencias de inclusión, reconociendo la calidad genérica tanto en hombres como en mujeres. La relevancia de este tratamiento legal reside en que equipara a ambos géneros en la oportunidad de candidaturas y no da a ninguno un trato de minoría.

Un aspecto por destacar es el relacionado con las medidas establecidas en la normativa ante el incumplimiento de las disposiciones en la materia. Hay que tomar en cuenta que, sin un precepto coercitivo, las normas quedan como meros enunciados y no se cumplen. Así, en la mayoría de los casos las sanciones establecidas se vinculan directamente con la no aceptación de la inscripción de la lista respectiva, lo cual obliga a los partidos a ajustarse a lo normado ante el riesgo de quedarse sin participación. Caso especial es el de Brasil, donde se señala que el juez electoral solicitará al partido que complete la cuota, y si no hubiere

mujeres en número suficiente para cumplirlas sus plazas permanecerán abiertas y queda prohibida la sustitución con hombres.

Por último, como ya se señaló, debe destacarse que pese al enfoque que se da a este tema en varios países de la región, aún quedan siete naciones que carecen de leyes que regulen en función de la equidad de género, vacío que en los estatutos de algunos partidos políticos se llena con disposiciones de uso interno.

En suma, un balance de los efectos de la aplicación de regulaciones positivas con criterio de género nos permite señalar lo siguiente:

- La implementación de las cuotas en la región es muy reciente, por lo que aún no se cuenta con un periodo suficiente de vigencia para medir su funcionamiento efectivo. Sin embargo, se utilizan algunos criterios para evaluar la efectividad de estas medidas. Entre ellos destacan:
 - El porcentaje de mujeres que ha logrado representación en los Congresos. En este sentido cabe apuntar que la representación femenina en las Cámaras Bajas de la región se incrementó de una media de 9% en 1990 a 15% en 2002, y de 5 a 12% en el Senado en dicho lapso (medias regionales para América Latina).¹⁴⁷
 - Actualmente, según cifras de la Unión Interparlamentaria,¹⁴⁸ la región tiene un promedio de participación femenina en Cámaras Bajas del orden de 19%. Un análisis más detallado revela que en los 11 países que han establecido cuotas en sus legislaciones la representación alcanza en promedio 22%, mientras en aquellos que no las han establecido apenas llega a 14%. Sin embargo, aun-

147 Htun, Mala, "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en Ballington, J. y Méndez, M., *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Suecia, International IDEA, 2002, p. 20.

148 Al respecto véase: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

que importantes, estas cifras están lejos aún de garantizar una masa crítica de mujeres, con la excepción de tres países: Costa Rica y Argentina y recientemente Perú.

- La incorporación, en los estatutos de algunos partidos, de disposiciones tendientes a vincular a las mujeres en sus cargos directivos, otorgándoles entre 30 y 40% de representación en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Perú, Paraguay y Venezuela.¹⁴⁹
- La evidencia latinoamericana indica que, si bien las cuotas pueden establecerse en forma de legislación, el verdadero reto consiste en garantizar su implementación en la práctica, una tarea difícil indistintamente del país donde se introduzca. Las cuotas rendirán frutos en la medida en que estos mecanismos estén acompañados por procesos de cambio capaces de generar un tejido social más equilibrado entre géneros. En este sentido, el acceso al financiamiento político y la democratización interna de los partidos son condiciones importantes para lograr esa equidad.
- El establecimiento de cuotas ha tenido un importante efecto simbólico. Peschard¹⁵⁰ señala que su uso ha sensibilizado a la población sobre el problema de la desigualdad, y que el debate en torno a la adopción de cuotas ha permitido que se piense que las mujeres son profesional y políticamente capaces de ocupar cargos públicos.

Para concluir cabe destacar que, pese a los avances registrados en la materia, los especialistas coinciden en que estas regulaciones atacan el

problema de la subrepresentación de las mujeres pero no sus causas; de ahí que deben entenderse como instrumentos temporales, como punto de partida para el desarrollo de nuevos mecanismos que impulsen y fortalezcan la participación política de las mujeres.

B. Minorías étnicas

Si en relación con las reformas en materia de género el proceso ha sido lento y presenta aún carencias sustantivas, el vacío es prácticamente total con respecto a otros sectores de la población tradicionalmente subrepresentados. Así, por ejemplo, resulta sorprendente que en una región del continente con un alto grado de presencia de etnias aborígenes exista una ausencia casi total de normas referidas a la inclusión política de grupos étnicos.

Se estima que en América Latina la población indígena es de unos 40 millones de personas. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁵¹ y con la División de la Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía: Celade, los pueblos indígenas llegan en la región aproximadamente a 8% de los números demográficos. En algunos países, estos sectores representan más de 40% de la población, como en Bolivia y Guatemala.¹⁵²

Si bien es cierto que en los últimos años los Estados latinoamericanos han realizado profundos cambios en relación con los grupos étnicos o pueblos indígenas, que se expresan en su reconocimiento constitucional, no todas las referencias en que se reconoce expresa o implícitamente la presencia de grupos étnicos diversos se han

149 Griner, Steven y Daniel Zovatto (comps.), *op. cit.*, nota 139, p. 326.

150 Peschard, Jacqueline, "El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general", *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe de Taller*, International IDEA, Lima, 2003, p. 183.

151 Deruyttere, Anne, "Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: el papel del Banco Interamericano de Desarrollo", Foro de las Américas, 8 de abril de 1997, en: www.iadb.org, 1997, p.1.

152 Bello, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile 2004, p. 29.

complementado con normas relacionadas con la participación política de estas poblaciones; ello arroja un vacío importante en la búsqueda de una integración real de estas etnias en el desarrollo social, económico y político de las naciones que integran la región. En ese sentido se ha pronunciado la CEPAL al señalar:

Existe un conjunto de países en que se registran escasos avances en el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas, donde se les sigue negando la participación y aún se desea que se “integren” a la vida nacional, sin que se consideren sus especificidades socioculturales. En estos países la existencia de conflictos es casi obvia, pues en ellos los grupos étnicos han tomado conciencia de la necesidad de transformar sus relaciones con el Estado y la sociedad nacional. Hay otros países --la mayoría-- en que se han implementado importantes reformas jurídico-legales y aplicado diversas medidas políticas destinadas a otorgar derechos específicos a la población indígena, así como a corregir las injustas condiciones en que viven.¹⁵³

Los países latinoamericanos que han reformado sobre la participación política de las etnias son Bolivia, Colombia, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Las principales reformas han sido las siguientes:

Bolivia: la reforma constitucional de 2004 otorgó a las agrupaciones indígenas el derecho de postular directamente candidatos a cargos de elección popular.

Colombia: la Constitución creó una circunscripción nacional especial para elegir dos senadores por comunidades indígenas, y facultó

que se emita una ley especial para asegurar la participación de los grupos étnicos y minorías políticas en la Cámara de Representantes.

México: en algunos estados se establecen disposiciones en el sentido de que en las demarcaciones geográficas donde exista población indígena se buscará la nominación de candidatos que representen a los grupos étnicos, como en Chiapas y San Luis Potosí.

Nicaragua: la Ley Electoral dispone que los partidos están obligados a otorgar espacios a minorías étnicas en ciertas demarcaciones de las regiones autónomas de la Costa Atlántica. Indica específicamente que en ciertas circunscripciones el primer candidato de toda lista presentada deberá ser misquito, creole, sumo o mestizo, respectivamente. Sin embargo, cabe advertir que esto se refiere a elecciones de consejos regionales.

Panamá: la reforma constitucional de 2004 garantiza a cada comarca indígena una cantidad mínima de diputados en la Asamblea Nacional.

Perú: si bien ni la Constitución ni la Ley Electoral o de Partidos norma la participación de sectores indígenas, la ley que regula las elecciones municipales establece la obligatoriedad de otorgar un porcentaje (15%) de las candidaturas a representantes de los consejos regionales a poblaciones nativas e indígenas.

Venezuela: la Constitución Política garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la participación política y señala la obligación del Estado de garantizar su representación en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales con población indígena. Asimismo, establece que los pueblos indígenas eligen tres diputados de acuerdo con lo que se establezca en la ley electoral.

En el cuadro 25 se presenta la normativa legal vigente en los países de América Latina que cuentan con regulación sobre la participación política de las poblaciones indígenas.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 22.

Cuadro 25
Referencias legales a la participación política de las poblaciones indígenas

País	Referencia legal
Bolivia	<p>El artículo 222 de la Constitución señala que la representación popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.</p> <p>El artículo 224 indica que las agrupaciones indígenas pueden postular directamente candidatos a presidente, vicepresidente, senadores, diputados, constituyentes, concejales, alcaldes y agentes municipales en igualdad de condiciones ante la ley, cumpliendo los requisitos establecidos por ella.</p>
Colombia	<p>Artículo 171 de la Constitución. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.</p> <p>Habrán un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.</p> <p>Artículo 176 de la Constitución. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes.</p>
México	<p>El artículo 37 del Código Electoral de Chiapas señala que, en los distritos y municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos preferirán registrar candidatos a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los ayuntamientos, la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente representada.</p> <p>El artículo 33 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí establece que, en los municipios con población mayoritariamente indígena, los partidos políticos incluirán en las planillas para la renovación de ayuntamientos a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas de dicho municipio.</p>
Nicaragua	<p>El artículo 142 de la Ley Electoral obliga a los partidos a otorgar espacios a minorías étnicas en ciertas demarcaciones de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.</p>
Panamá	<p>El artículo 147 de la Constitución Política sostiene que a cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de Diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la reforma constitucional del 2004.</p>
Perú	<p>El artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales estipula que en las listas de candidatos a elecciones regionales debe existir 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia.</p>
Venezuela	<p>El artículo 125 de la Constitución política garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la participación política y la obligación del Estado de garantizar la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales con población indígena.</p> <p>El artículo 186 de la Constitución dispone que los pueblos indígenas elegirán tres diputados de acuerdo con lo que se establezca en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.</p>

Fuente: Elaboración propia.

El examen efectuado muestra que los marcos normativos latinoamericanos son insuficientes, lo cual deja una tarea pendiente en el proceso de fortalecimiento de la democracia participativa e igualitaria. Aunque hay quienes argumentan que no es necesario legislar a estas poblaciones de forma específica, porque las disposiciones vigentes no son excluyentes, basta una mirada a la realidad política de la región para reconocer que se necesitan reformas que propicien la equidad en la representación política de las poblaciones indígenas. Se trata de un problema para el cual hace falta buscar una solución. Como bien ha señalado la CEPAL, sin perjuicio de los avances logrados aún queda un largo camino por recorrer:

Tras 10 años de reformas constitucionales, es posible señalar, sin equivocarse, que muchos de los cambios sólo respondieron a objetivos superficiales, en el mejor de los casos simbólicos, encubiertos por una retórica que no resuelve el fondo de los problemas y que, a mayor redundancia, sólo genera expectativas y frustraciones. Decir esto no significa desconocer que se han producido enormes avances con respecto a las décadas anteriores; y es así como hoy día la problemática indígena se encuentra en casi todas las agendas de la región, y asimismo es difícil que alguien, ya sea institución o autoridad, pueda sostener abiertamente posturas asimilacionistas o racistas como las que existieron en el pasado, que sin embargo existen; por eso los avances ocurridos sólo pueden ser leídos como eso, como avances, aunque está claro que queda mucho por hacer.¹⁵⁴

4. Candidaturas independientes

En una democracia los partidos políticos deben desempeñar las funciones básicas relacionadas con la representación y la participación. Deben convertirse en canalizadores de demandas

e intereses; en constructores de propuestas para la sociedad; en administradores de gobierno; en agregadores de intereses y sujetos de representación social. Sin embargo, en el cumplimiento de estas funciones muchos partidos políticos no han estado a la altura de los desafíos económicos y sociales y no han logrado cumplir eficazmente su papel de intermediarios. En palabras de Abal Medina y Suárez Cao:¹⁵⁵

... los déficit en la función gubernativa son los que más claramente explican la decepción colectiva con el desempeño de los partidos mismos. En el nuevo siglo, la percepción del fracaso se torna evidente, los distintos partidos que ocuparon los gobiernos no fueron finalmente capaces de mejorar el nivel de vida de los ciudadanos ... Es este fracaso el que explica en gran medida el deterioro de las capacidades articuladoras y representativas de los partidos. El profundo hiato entre las grandes promesas electorales y los más que mediocres logros de gestión acentuó, en la mayoría de los casos, la sensación de que la política actúa como mera arena autorreferencial en la que los distintos actores pelean por acceder a los beneficios del aparato estatal despreocupándose por la suerte de las poblaciones, que se convertían para ellos en meros mercados electorales.

La situación descrita ha incidido en una severa crisis de credibilidad en los partidos políticos y, en consecuencia, en la búsqueda por parte de los ciudadanos de otras alternativas para canalizar sus intereses; ello ha motivado el surgimiento

¹⁵⁴ Bello, Álvaro, *op. cit.*, nota 152, p. 24.

¹⁵⁵ Abal Medina, Juan y Julieta Suárez Cao, "Post-Scriptum. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década", en Abal Medina, Juan y Cavarozzi, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002, p. 424.

de candidaturas y movimientos políticos independientes.

¿Qué entendemos por candidatura independiente? Raúl Ferreyra sostiene que la candidatura independiente es la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso ni principal ni complementario de un partido político,¹⁵⁶ y agrega:

... este derecho a presentar candidaturas independientes, claramente diferenciado de la competencia partidaria, tiene en el denominado déficit de la representación de los partidos políticos su principal anclaje. Sin que sea del todo cierto ni exacto, el principio de igualdad en el curso y decurso del proceso electoral estatal, donde se trata de poner pie de igual de oportunidades a los individuos que concurren personalmente y los individuos que concurren nominados por un partido político, es esgrimido en forma frecuente como basamento más sólido de este tipo de candidaturas.¹⁵⁷

Claramente, la aparición de estas nuevas instancias de representación ha tenido sus efectos en la vida jurídica de los Estados y de los partidos, y las legislaciones también han debido adaptarse para regular su participación en la vida política. Como señala De la Peza¹⁵⁸ al referirse a la existencia de movimientos y agrupaciones no institucionalizadas:

156 Ferreyra, Raúl, "Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos", exposición presentada en las Jornadas sobre reforma política y constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto de 2002, p. 7.

157 *Idem.*

158 Peza, José Luis de la, "Candidaturas independientes", en Nohlen, Dieter, *et al.* (comps.), *op. cit.*, nota 65, p. 618.

... es necesario, en este sentido, el diseño de normas que transformen esta realidad práctica en tipos jurídicamente relevantes, con eficacia operativa, sobre todo tratándose de cuestiones políticas, en las que se presupone la actuación conjunta de la sociedad civil, lo que se traduce en la exigencia de regular las condiciones en las cuales los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por los partidos pueden presentarse como candidatos a los cargos electivos.

Desde una perspectiva histórica, cabe advertir que la tendencia a incorporar agrupaciones y candidatos independientes al desarrollo político latinoamericano se inició en el ámbito municipal, y ha ido avanzando hasta ser reconocidos como sujetos de representación popular en los niveles legislativo y presidencial.

En el ámbito nacional, la historia reciente de América Latina muestra que las reformas han avanzado hacia la incorporación de otras formas de participación política fuera de los partidos. Entre ellas se cuentan movimientos políticos, agrupaciones y candidatos independientes.

En efecto, en el nivel presidencial, ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) reformaron para permitir las candidaturas independientes en el régimen político electoral. Por el contrario, 10 países de la región mantienen el monopolio de la representación política en los partidos, si bien en algunos casos se da solamente en el nivel de candidaturas presidenciales y de diputados.

Los países que permiten las candidaturas independientes han regulado de la siguiente manera:

Bolivia: el artículo 222 de la Constitución señala que la representación popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

Chile: la Constitución Política, en su artículo 19, postula como principio que los partidos políticos no podrán tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana.

Colombia: la Constitución, en su artículo 108, señala que los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

Ecuador: el artículo 98 constitucional establece que pueden presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos.

Honduras: en forma expresa, la ley electoral en el artículo 5, permite la postulación de las candidaturas independientes.

Paraguay: el artículo 125 de la Constitución establece la libertad ciudadana de asociarse en partidos y movimientos políticos.

República Dominicana: la ley electoral se ocupa también del tema de las candidaturas independientes, las que pueden presentarse en los niveles nacional, provincial y municipal como candidaturas accidentales en cada elección (artículo 76).

Venezuela: La Constitución en su artículo 67, permite la posibilidad de los ciudadanos y ciudadanas y asociaciones con fines políticos, de postular candidaturas. Asimismo, la Ley Orgánica del Sufragio indica que las postulaciones de candidatos podrán ser efectuadas por los partidos políticos y por los grupos de electores.

El cuadro 26 muestra la situación actual de la región con respecto a la regulación de otras formas de representación política.

Cuadro 26
Candidaturas independientes

País	Candidaturas independientes			Monopolio de los partidos políticos
	Presidente	Diputados / Senadores	Municipios	
Bolivia	Sí	Sí	Sí	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	No
Honduras	Sí	Sí	Sí	No
Paraguay	Sí	Sí	Sí	No
Rep. Dominicana	Sí ¹	Sí ¹	Sí ¹	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí	No
Panamá	No	Sí ²	Sí	Sí ³
Perú	No	No	Sí	Sí ⁴
Guatemala	No	No	Sí	Sí ⁴
Argentina	No	No	No	Sí
Brasil	No	No	No	Sí
Costa Rica	No	No	No	Sí
El Salvador	No	No	No	Sí
México	No	No	No	Sí
Nicaragua	No	No	No	Sí
Uruguay	No	No	No	Sí

¹ Nótese que en República Dominicana existe la figura de las agrupaciones políticas que pueden presentar candidaturas para cargos de elección popular; sin embargo, estas agrupaciones deben cumplir con los mismos requisitos que un partido político.

² En Panamá, por reforma constitucional de 2004, podrá haber candidaturas independientes para el cargo de Diputado a la Asamblea Nacional a partir de las elecciones de 2009.

³ Se mantiene el monopolio de los partidos políticos para las candidaturas de presidente de la República.

⁴ El monopolio de los partidos políticos es aplicable para las elecciones de Presidente y congresistas.

Fuente: Zovatto, Daniel, *Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina*, IJ/UNAM, IDEA Internacional. México, 2006, p. 141.

Cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. Ello es así porque la hegemonía de los partidos políticos se ve socavada por la presencia cada vez mayor de este tipo de organizaciones, muchas veces carentes de la estructura necesaria para articular y poner en práctica un buen programa de gobierno; sin embargo, están alcanzando importantes niveles de incursión en la dinámica política latinoamericana.

Los defensores de las candidaturas independientes señalan que el cercenar a los individuos su derecho a participar en la gestación y dirección de la política estatal puede estar reñido con la igualdad de oportunidades garantizada en las Constituciones. Al respecto, Ferreyra manifiesta:

... una sociedad abierta y democrática no debería confinar a nadie. Cuanto más generoso y receptivo sea el régimen jurídico para permitir la postulación de candidatos, más amplio será el derecho de libertad política del que se goce en esa comunidad. Puede pensarse que uno de los rasgos fundamentales de una sociedad bien ordenada es aquel donde cada persona tenga un derecho igual al sistema más amplio de libertades básicas, compatible con un sistema similar para todos. Dentro de este esquema la limitación del derecho de participación política de los candidatos independientes no aparece como necesariamente justificada.¹⁵⁹

En sentido similar, Jorge Castañeda, quien intentó postularse como candidato independiente en México para los comicios de 2006,¹⁶⁰ ha señalado lo siguiente:

159 Ferreyra, Raúl, 2002, *op. cit.*, nota 156, p. 20.

160 Jorge Castañeda, ex secretario de Relaciones Exteriores de México, acudió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para presentar una queja contra las autoridades electorales mexicanas que rechazaron su candidatura independiente a las elecciones presidenciales de 2006.

... la idea de democracia implica no sólo la posibilidad de elegir sino la de poder ser electo sin la condición de aceptar un programa, una ideología y una estructura predeterminedada como la de los partidos. El principio democrático implica que todo ciudadano puede ser electo sobre la base de su propio programa, su propia ideología y con la estructura de campaña electoral que sea capaz de crear, mientras que respete la legislación y cumpla con las condiciones razonables que impone la ley.¹⁶¹

Por su parte, los opositores a las candidaturas independientes piensan que éstas debilitan el sistema de partidos y que, cuando llegan al poder, no tienen el amarre necesario para asegurar la gobernabilidad. En ese sentido, Valenzuela expresa lo siguiente:

El débil enraizamiento de los partidos políticos contribuye al fenómeno de las candidaturas independientes impulsadas por los medios, candidaturas que al no estar ancladas en estructuras partidarias tienden a impulsar a líderes que al llegar al poder tienen pocas bases organizativas para gobernar, apelando a discursos populistas o plebiscitarios que han contribuido a las crisis institucionales de países como Haití, Perú, Guatemala y Ecuador.¹⁶²

Sean cuales sean los argumentos de aceptación o rechazo hacia formas diferentes de participación a los partidos políticos, la realidad latinoamericana muestra que en muchos países de la región se despojó a los partidos del monopolio de la representación política que habían mantenido durante varias décadas.

161 Castañeda, Jorge, 2005, página no disponible.

162 Valenzuela, Arturo, "Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina", documento, Georgetown University-Círculo de Montevideo, Madrid 1998.

De igual manera, la experiencia demuestra que estas nuevas formas de representación política en ciertos países cuentan con la aceptación de grandes sectores de la ciudadanía, por lo que necesariamente, a fin de regular los términos de la competencia política, se han promulgado normas para incorporarlos a la vida jurídica del Estado.

Sin embargo, su reciente introducción en la vida política de la región no nos permite determinar con certeza elementos definitivos de juicio para determinar su impacto y afirmar si estos mecanismos han contribuido o no a mejorar la representatividad y la canalización de los intereses de la ciudadanía.

5. Transfuguismo político

El transfuguismo es uno de los problemas que afectan a los partidos políticos y los principios de representación y gobernabilidad del sistema democrático. Éste se entiende como “aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra”.¹⁶³ Se trata de una conducta que, para algunos, atenta contra la voluntad popular y constituye incluso un ejemplo de corrupción personal. Sin embargo, algunos opinan que no se trata de un problema tan grave, ya que en todos los países la naturaleza del juego democrático implica cambios de orientación en coyunturas específicas.

El transfuguismo, fenómeno que viene cobrando una importancia cada vez mayor en América Latina en los últimos años, ha sido objeto de amplios debates por sus efectos en la representación política. En el centro de la discusión se

encuentra el tema de la titularidad personal del escaño. Para algunos juristas, la titularidad de un cargo público representativo constituye una habilitación normativa para la expresión de la representatividad conferida por los electores, con lo que los representantes no son los dueños de esa representatividad sino, más bien, un instrumento al servicio de su realización. En virtud de ello, la pretensión de asegurar al máximo la fidelidad partidaria es una exigencia consustancial al sistema representativo democrático.¹⁶⁴ En suma, quienes se oponen al transfuguismo señalan que este comportamiento ocasiona una modificación en la legitimidad otorgada por los electores.

En sentido contrario, otra interpretación jurídica ha señalado que, una vez electo, un individuo es dueño de su escaño y, por consiguiente, puede marcharse libremente a otro partido diferente del que lo presentó a las elecciones, sin que ello signifique un falseamiento del proceso de expresión real de la voluntad popular, como en la interpretación dada por el Tribunal Constitucional de España. Esta interpretación provee de cobertura jurídica al transfuguismo, por lo que este comportamiento aparece como jurídicamente inatacable. Sin embargo, comporta una connotación moral negativa.

En Argentina, la Justicia entendió que, en el caso de los diputados, las bancas pertenecen al legislador y no al partido a diferencia del caso de los senadores, dado que el artículo 54 de la Constitución Nacional entiende que las bancas de senadores pertenecen a los partidos y no a los legisladores.

Desde el punto de vista político, más allá de su justificación jurídica, se ha señalado que en la práctica el comportamiento del tránsfuga debilita

163 Reniu y Vilamala, Josep María, *Diccionario Crítico de Ciencia Sociales*, Universidad Complutense de Madrid: www.usm.es/info/eurotheo/diccionario/T/Transfuguismo.htm

164 Presno, Miguel Ángel, “La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, núm. 277, 1998.

el sistema de partidos, favorece la inestabilidad política partidaria, afecta la credibilidad no sólo del tráfuga en cuestión sino del conjunto de la clase política, deteriora la cultura democrática y distorsiona efectivamente la representatividad surgida de las elecciones. En ese sentido el especialista español Josep María Reniu y Vilamala ha señalado que del transfuguismo se desprenden algunas consecuencias:¹⁶⁵

- conlleva a un falseamiento de la representación ... constituye una especie de estafa política al ciudadano que ve modificada la expresión de su voluntad política;
- supone el debilitamiento del sistema de partidos, puesto que la correlación de fuerzas resultantes de las elecciones sufre modificaciones que afectan a los demás elementos del sistema, y
- posibilita la generalización de la corrupción ... y favorece a su vez el proceso de debilitamiento de la élite política ante la ciudadanía.

En América Latina, si bien el impacto del transfuguismo ha generado acciones para tratar de evitar este tipo de prácticas políticas, este fenómeno no se ha visto reflejado en un proceso relevante de reforma. Aunque en algunos países como Argentina, Brasil, México y Perú, entre otros, el incremento del transfuguismo ha generado preocupación y propuestas para atacarlo, lo cierto es que no han prosperado las iniciativas para regularlo expresamente.

En Brasil, ante la severidad del problema (de 513 diputados elegidos en 2002, 175 habían cambiado de partido en 2005), se introdujo una reforma constitucional que pretendía acabar con los tráfugas y ordenar el juego político, pero fue postergada por un acuerdo entre el gobierno y la oposición. Dentro de sus principales puntos,

la reforma pretendía introducir el concepto de “fidelidad partidista” para obligar a los políticos a mantenerse en un solo partido al menos durante una misma legislatura. Si bien este tema no ha sido aprobado mediante reforma constitucional, en 2007 el Tribunal Superior Electoral lo incorporó por jurisprudencia, como se detalla más adelante.

En Perú se han presentado iniciativas parlamentarias para proponer una reforma constitucional que incorpore la figura del transfuguismo político como una falta merecedora de sanción. Entre estas iniciativas se encuentran: la revocatoria de mandato de los congresistas; tipificar la conducta del tráfuga en el Código Penal, y establecer sanciones en el reglamento del Congreso de la República.

En Argentina, el senador Eduardo Menem presentó un proyecto de reforma a la ley de Ética Pública que pretendía que los legisladores nacionales, electos o en funciones, se abstuvieran de afiliarse, adherir o integrar un bloque político de un partido distinto al de su candidatura. Además pretendía incluir en el Código Penal una multa de 5,000 a 50,000 pesos y la inhabilitación de cuatro a 10 años a quienes se cambiaban de partido.¹⁶⁶

Otro tipo de iniciativas para atacar el problema se ha dado también en otras regiones, como Canarias, donde se firmó un Código Ético para la política en el cual las organizaciones firmantes se comprometieron a “no utilizar tráfugas para constituir, mantener o cambiar las mayorías de gobierno en las instituciones públicas. Asimismo, desincentivar el transfuguismo político a través de la adopción de medidas disuasorias de carácter económico, reglamentario, e incluso protocolario”.

Asimismo, cabe señalar el Acuerdo sobre un Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales, sus-

165 Reniu y Vilamala, Josep María, *op. cit.*, nota 163.

166 Expediente S-3751/05, Senado de la Nación, Argentina.

crito por el Ministro de Administraciones Públicas y los representantes de 13 formaciones políticas españolas en julio de 1998, cuyo fin era articular previsiones concretas contra la práctica del transfuguismo en las corporaciones locales.

Un análisis de la situación latinoamericana muestra que la reforma en este ámbito ha sido prácticamente inexistente. En efecto, la legislación vigente no presenta un tratamiento de este tema y, en algunos casos, más bien separa (por una ficción jurídica) a los electos, congresistas o diputados, de los partidos políticos al darles carácter nacional, como sucede en Chile y Costa Rica. Los únicos países que regulan expresamente en su legislación el tema de los tránsfugas son Bolivia y Ecuador y, por jurisprudencia, Brasil. En Bolivia, la ley de partidos políticos señala lo siguiente:

Artículo 28. (Separación de Senadores y Diputados) Constituye, entre otras, falta grave la acción por la que un Senador o un Diputado, desde el momento de su elección, se incorpore a un partido distinto de aquel por el que fue postulado o se declare independiente a cambio de prebenda o beneficio de naturaleza económica o política. En tal caso, procederá su separación temporal o definitiva, a demanda expresa del partido afectado, de conformidad con los Reglamentos Camarales y en aplicación del Artículo 67, inciso 4 de la Constitución Política del Estado y de la presente Ley.

La referida ley también regula situaciones similares que se presentan con los alcaldes, concejales y agentes cantonales.¹⁶⁷ No obstante, como

167 Ley de Partidos Políticos. Artículo 29 (Inhabilitación y separación de Alcaldes, Concejales y Agentes cantonales). Cuando un alcalde, concejal o agente cantonal, antes o después de tomar posesión del cargo, incurriera en la falta grave

señala Lazarte, a pesar de estas disposiciones, con el debilitamiento de la adhesión ideológica de los militantes a sus partidos y la pragmatización de estos últimos, junto a la profunda crisis por la que atraviesan, el transfuguismo político en Bolivia ha ido creciendo con el tiempo, y la efectividad de la regulación es casi nula.¹⁶⁸

En Ecuador, en donde el transfuguismo se ha producido sistemáticamente en cada legislatura durante los últimos 27 años, el Código de Ética de la legislatura (Ley 16, R.O. 73, de 24 de noviembre de 1978), establece en su artículo 23 sanciones para los diputados que se desafilien o sean expulsados por la agrupación política por la que fueron elegidos. Específicamente se señala la pérdida de la calidad de diputado por desafiliación.

En Brasil, el Tribunal Superior Electoral respaldó de forma unánime, en 2007, la propuesta del magistrado Carlos Ayres Britto de revocar el mandato a quien cambie de formación política una vez electo. Con este fallo, dicho Tribunal instauró el concepto de “fidelidad partidaria” y estableció la obligación a todos los representantes de elección popular a mantenerse fieles a los partidos que los postularon.

En Panamá, donde si bien la legislación no contempla normas taxativas al transfuguismo, la Constitución prevé la figura de la revocatoria de mandato a los diputados, utilizada por los partidos

a que se refiere el artículo anterior, será pasable a su inhabilitación o separación definitiva, según corresponda, por la Corte Nacional Electoral, a demanda del partido afectado y de acuerdo con el siguiente procedimiento: I. Presentada la demanda, la Corte Nacional Electoral la correrá en traslado al o los demandados, quienes tendrán el plazo de 10 días para contestar. II. Con la contestación o sin ella, se abrirá término de prueba, de 10 días, común a las partes; vencido el cual y dentro de los cuatro días siguientes, se pronunciará resolución fundamentada. III. La inhabilitación o separación del Alcalde, alcanza también al ejercicio de la concejalía. IV. Contra la resolución de la Corte Nacional Electoral no procede recurso alguno.

168 Lazarte, Jorge, “Reforma política y electoral en Bolivia”, estudio elaborado para esta investigación.

que contemplan la figura del transfuguismo en sus estatutos como un mecanismo para evitarlo.

Por último, en Uruguay existen normas a nivel interno de los partidos para evitar el transfuguismo en las elecciones primarias. En palabras de Jorge Lanzaro, “una vez que entran en esta instancia, para evitar el ‘transfuguismo’ de los perdedores, en la misma temporada electoral los candidatos no están autorizados a cambiar de partido”.¹⁶⁹

En suma, la realidad latinoamericana muestra el crecimiento del transfuguismo político, fenómeno ante el cual los sistemas electorales no han ideado mecanismos de control eficientes para fortalecer la institucionalidad de los partidos. Éste es uno de los temas pendientes en el proceso de reforma electoral latinoamericano.

V. Conclusiones y reflexiones finales

Corresponde ahora formular algunas de las conclusiones principales que se desprenden de nuestro análisis. Comencemos con las que guardan relación con el *régimen de gobierno*. Sobre este particular cabe apuntar las siguientes cuatro:

1. En materia de régimen de gobierno no se han producido en la región cambios significativos. Todos los países siguen siendo presidenciales, si bien con diferencias formales relevantes entre ellos y con cambios en el funcionamiento de hecho, como ocurre con los llamados presidencialismos de coalición, o lo que algunos expertos denominan un estilo parlamentarista de ejercer el presidencialismo.
2. Los procesos de reforma política sobre los

regímenes de gobierno de América Latina han estado orientados, en general, hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales de los respectivos países, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo.

3. La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas ha sido una de las principales carencias institucionales de la región. Para atender este rezago, las reformas recientes han incorporado a los sistemas políticos instituciones encargadas de velar por la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, así como por fiscalizar las actividades gubernamentales, principalmente en cuanto el control del ejercicio del gasto público (contralorías o cortes de cuentas), además de otras encargadas de velar por la protección no jurisdiccional de los derechos humanos (defensorías, procuradurías o comisiones de los respectivos derechos).
4. Se observa una tendencia a otorgar autonomía técnica al Ministerio Público en los sistemas presidenciales, aunque con resultados diversos en los diferentes países latinoamericanos. Ciertamente, en algunos la pretendida autonomía técnica todavía es más un postulado constitucional que una realidad; sin embargo, se mantienen los esfuerzos para alcanzarla.

En cuanto a los *sistemas electorales*, las principales conclusiones son:

- Para la elección presidencial predomina la elección por mayoría absoluta o especial con previsión de dos vueltas; sin embargo, el “*ballotage*” no ha estado en varios países a la altura de las expectativas, y ha agravado los problemas de gobernabilidad, particularmente cuando se lo combinó con elecciones legislativas no simultáneas.

¹⁶⁹ Lanzaro, Jorge, “Reforma política y electoral en Uruguay”, estudio elaborado para esta investigación.

- En materia de reelección presidencial, la tendencia es favorable a su establecimiento. En este sentido, predomina la reelección de manera no inmediata, sin perjuicio de las cinco reformas realizadas en Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana y Venezuela, que marcharon en sentido contrario, es decir en favor de la reelección inmediata.

- En el nivel legislativo, predomina la representación proporcional en listas cerradas y bloqueadas. Asimismo, la mayoría de los países (14) cuentan con elecciones (presidenciales y legislativas) simultáneas o parcialmente simultáneas.

Esta predominancia de los sistemas electorales proporcionales, que favorecen el valor de la representación (aunque no demasiado) por encima del valor de la eficacia, ha traído, entre otras, tres consecuencias principales: 1) los partidos pequeños tienen la oportunidad de obtener representación, pero no suele ser proporcional a la totalidad de su fuerza electoral; 2) en estas casi tres décadas se ha producido un aumento del número efectivo promedio de partidos políticos, y 3) consecuencia de todo ello, en América Latina la mayoría de los Ejecutivos han tenido serios problemas durante las últimas décadas a la hora de armar las mayorías necesarias en el legislativo (gobiernos divididos), provocándose que pese a contar con presidentes fuertes (buenos niveles de apoyo popular y considerables facultades constitucionales) hayan enfrentado problemas de gobernabilidad y de bloqueo legislativo al encontrarse en minoría en el Congreso.

- Con respecto a los mecanismos de democracia directa, el análisis de la experiencia latinoamericana muestra su progresiva incorporación en los cuerpos legales de la región. En particular a principios de los años noventa cobró fuerza la tendencia a expandir dichos mecanismos en

busca de mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación y enfrentar los problemas de gobernabilidad. No obstante, su uso a escala nacional ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número reducido de países. Asimismo, la aplicación de estos mecanismos ha obtenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulistas por parte de los presidentes en algunos casos, y posiciones conservadoras o tradicionalistas en otros. En este sentido, en términos generales la región debe todavía ganar madurez política a fin de ver los mecanismos de democracia directa como instrumentos para consolidar el sistema democrático, que complementan, pero no sustituyen, a las instituciones de la democracia representativa.

- En materia de organismos electorales, se observa en la región dos tendencias: 1) la creación legislativa de un órgano administrativo y/o jurisdiccional especializado en materia electoral, y 2) su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad, transformándose de órganos temporales en permanentes, y asumiendo mayores responsabilidades y funciones. En este sentido, la mayoría de las veces se encomienda a los organismos electorales tanto funciones administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, como jurisdiccionales, consistentes en la resolución de los conflictos surgidos durante su desarrollo.
- Sin embargo, también en algunos países, durante el periodo bajo análisis, se han creado organismos electorales distintos para encargarse de la organización o administración de los comicios, por una parte, y de la resolución de los conflictos que surgen con motivo de los mismos, por la otra, en lugar de reunir en un solo organismo ambas funciones.

En lo relativo a la *reforma en el sistema de partidos políticos* destacan los siguientes aspectos:

- Democracia interna de los partidos. En estas tres décadas la región ha generado reformas con una tendencia cada vez mayor a pasar de procedimientos de designación de autoridades y candidatos en manos de las cúpulas, al de elecciones internas (cerradas o abiertas). Estos cambios, si bien han sido significativos y van por el camino correcto al incrementar el control y la transparencia al interior de los partidos, siguen siendo parte de un proceso lento y gradual. Por ello, es necesario continuar con el fortalecimiento de las estructuras democráticas internas.
- Financiamiento de los partidos políticos. La región se ha caracterizado por la regulación abundante, acompañada de bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones bastante ineficaz. En este sentido, la experiencia comparada permite concluir que la sola existencia de una reglamentación del financiamiento de la vida política o del financiamiento público no protege a los países de los escándalos político-financieros. Por ello, pese a los avances en la regulación del financiamiento, existe aún en América Latina una gran distancia entre las normas y las buenas prácticas. Es por eso que la nueva generación de reformas debe avanzar en la línea de fortalecer los órganos de control y crear un verdadero y eficaz régimen de sanciones.
- Mecanismos de discriminación positiva. En el caso de la participación política de la mujer, aunque la región ha incluido en un número significativo de países (11) medidas para asegurar la inclusión femenina en los espacios políticos, se trata de un tema reciente sobre el cual aún no se pueden sacar conclusiones

claras en cuanto a sus efectos. América Latina debe seguir avanzando en la línea de garantizar la paridad de género, no sólo en la regulación sino fundamentalmente en la práctica política.

En materia de participación política de minorías étnicas, y en específico de las poblaciones indígenas, cabe señalar que los marcos normativos siguen siendo insuficientes para garantizar el acceso político a sectores que tradicionalmente han sido subrepresentados. Todavía queda mucho por hacer.

- La dinámica política de los países de la región ha requerido procesos de reforma para incorporar las candidaturas independientes. El surgimiento y regulación de esas candidaturas ha significado el rompimiento del monopolio de los partidos a nivel presidencial en ocho países. A pesar de que su incorporación legislativa ha sido reciente, la experiencia muestra que el descrédito general de los partidos ha generado una aceptación importante de estas nuevas formas de participación, por lo cual es probable que futuros cambios deban considerar esta variable.
- El transfuguismo político, identificado como uno de los principales problemas que enfrentan los partidos políticos de la región, no ha generado a la fecha instrumentos de reforma significativos. En efecto, a excepción de Bolivia, Ecuador y, más recientemente, Brasil, existe un vacío importante de regulación. Sin embargo, y ante el crecimiento de este fenómeno en la vida partidaria, es probable que se vuelva de atención obligada en los siguientes procesos reformadores.

Como se desprende de lo señalado, en América Latina se han dado importantes avances en relación con la reforma política y electoral requerida para fortalecer la institucionalidad democrática en los diferentes países. Sin embargo, debe

destacarse que en términos generales muchas de estas reformas no han dado los resultados esperados debido a los siguientes factores:

- a) Muchas de ellas se han efectuado de manera coyuntural, con un enfoque más táctico que estratégico, para obtener beneficios concretos a favor de una fuerza o fuerzas políticas en el corto plazo. En efecto, como señalan Colomer y Negretto,¹⁷⁰ en el mundo real la elección de instituciones comporta una interacción estratégica en la que diversos actores con preferencias diferenciadas deciden según su propio interés. En otras palabras, los actores políticos no eligen instituciones para aumentar la eficiencia social sino para maximizar su probabilidad de ganar cargos y, una vez elegidos, ejercer influencia sobre las políticas públicas. Por ejemplo, los individuos y los partidos que controlan o esperan controlar el Ejecutivo, suelen favorecer una fuerte concentración de poderes en la presidencia, mientras que los legisladores ordinarios y los partidos que esperan perder la presidencia en la siguiente elección tienden a apoyar reglas que incrementan el poder del Congreso.
- b) En muchos casos no existe un compromiso verdadero con las reformas, hay mucho de “gatopardismo” y de falta de voluntad para acatarlas. Como señala Osvaldo Hurtado:

... frecuentemente el principal y más grande obstáculo que debe enfrentar una reforma política se encuentra entre quienes deben aprobarla y ejecutarla. Los partidos y sus líderes, si está de por medio la posibilidad de que pudieran ser afectados sus intereses, o mermada su influencia,

suelen postergar su discusión y cuando se ven enfrentados a considerarla interponen toda clase de obstáculos para que siga su curso legal. En el caso de que, debido a circunstancias singulares llegara a aprobarse, manipulan su puesta en práctica o simplemente no cumplen las nuevas disposiciones, conspiración que les resulta fácil de armar en razón de que controlan los órganos encargados de plasmarla. Enfrentados los partidos a decidir entre el interés de la democracia y el suyo, con frecuencia se pronuncian por el segundo. Una muestra de su conducta utilitaria es el hecho de que los partidos que se opusieron a determinadas reformas cuando fueron minoritarios las apoyaron al convertirse en mayoritarios, y viceversa.¹⁷¹

- c) Además de falta de voluntad, ha existido también bastante ignorancia y desconocimiento de parte de los actores que tienen a su cargo efectuar las reformas. Muchas se han llevado a cabo sin dar respuesta a preguntas clave como las siguientes: ¿Cuál es el problema que queremos solucionar? ¿Qué soluciones alternativas existen? ¿Cuáles opciones serían las más adecuadas para el caso concreto? ¿Qué factores condicionan qué variables? ¿Cuáles son los efectos deseados y los perversos o no queridos de cada una de las opciones? ¿Cuál es el grado de viabilidad que las diferentes opciones tienen en relación con el contexto dentro del cual deben operar? ¿Qué tan viables son políticamente las diferentes opciones? Y, por último: ¿Qué experiencias comparadas podemos analizar para aprovechar la curva de conocimiento sobre el tema?

170 Colomer, Josep M. y Negretto, Gabriel L., “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y Gobierno*, México, núm. 1, primer semestre, 2003.

171 Hurtado, Osvaldo, *Elementos para una reforma política en América Latina*, Sustainable Development Department Technical Papers Series, SGC-104, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

Todo lo hasta aquí analizado arroja dos conclusiones principales. La primera, que durante las últimas décadas se han logrado avances importantes en materia de reforma política y electoral en el área latinoamericana, aunque con variaciones sustanciales entre los distintos países. La segunda, que la región aún tiene desafíos por enfrentar, para los cuales hace falta desarrollar nuevos procesos de reforma, junto a una nueva manera de hacer política que ponga fin a los “políticos de negocios” y se encuentre firmemente enraizada en una nueva cultura política e institucional.

Esta nueva agenda de reformas debe cumplir con el objetivo de buscar la cooperación y un balance adecuado entre representación y gobernabilidad, así como entre estabilidad, representación y eficacia. En particular debe buscar:

- 1) Mejorar la estabilidad y eficacia del régimen político, reequilibrando las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y estableciendo mecanismos que faciliten la cooperación y la toma de decisiones sin descuidar los niveles de supervisión y control.
- 2) Mejorar el desempeño del sistema político a través de un mejor rendimiento de los sistemas presidenciales.
- 3) Lograr un mejor balance entre los objetivos de la representación, la participación y la gobernabilidad, pero con énfasis en el fortalecimiento de la gobernabilidad sin perder en el camino demasiada representación.

Debe asimismo ser capaz de dar respuesta a las tres crisis principales que atraviesa la región: 1) la crisis de representación, vinculada con el sistema electoral y los partidos políticos; 2) la crisis de rendición de cuentas, y 3) la crisis de eficacia relacionada con el Estado mismo. Hoy, como consecuencia de estas tres crisis y de la debilidad institucional que aqueja a la mayoría de

los países de América Latina, si bien en grado diverso, éstos no cuentan con los mecanismos institucionales idóneos para enfrentar severas presiones políticas, sociales y económicas.

Durante los últimos años se puso demasiado énfasis en los aspectos de la representación y de la participación. Ahora es necesario que la región se preocupe por mejorar la gobernabilidad, en especial la capacidad de los sistemas electorales para formar coaliciones cuyo objetivo sea crear mayorías que respalden a los gobiernos sin perder representación.

Reflexión final

La nueva agenda de reformas que la región necesita en materia política y electoral debe dar respuesta, entre otros, a los siguientes interrogantes: ¿Cómo logramos, mediante diseño institucional, fortalecer y democratizar los sistemas políticos para que puedan resistir, democráticamente, los múltiples desafíos que enfrentan? ¿Cómo creamos las condiciones de estabilidad política y de eficacia que aseguren la gobernabilidad? ¿Cómo conciliamos los objetivos de representación, de participación y de gobernabilidad de manera equilibrada y eficaz? ¿Cómo diseñamos y ponemos en marcha un sistema político capaz de dar respuesta, vía políticas públicas, a los problemas de la pobreza y de la desigualdad? ¿Cómo damos respuestas institucionales eficaces a los problemas de la personalización del poder, de la desinstitucionalización de la política, a la fragmentación de los partidos y a la captura del Estado por parte de intereses privados?

A la hora del diagnóstico, y sobre todo de las recomendaciones, hay que escapar de la perversa lógica binaria --bueno o malo-- tan característica de América Latina, e incorporar a la paleta de colores la variedad de grises; la región no va a dar respuesta a los graves problemas de gobernabilidad sólo mediante la reforma constitucional o la ingeniería institucional. En América Latina

sobran ejemplos de cómo han fracasado intentos de esta naturaleza. Sin embargo, un diseño apropiado facilita la gobernabilidad democrática.

En este sentido, la prioridad debe pasar por el fortalecimiento y la institucionalización del sistema de partidos, así como por la calidad del liderazgo político. Los problemas actuales de la democracia regional no se resolverán si apostamos todo a la ingeniería constitucional. Ésta importa y mucho, ya que permite crear los incentivos adecuados para mejorar el desempeño de las instituciones del sistema político, pero la prioridad debe pasar por la institucionalización de un sistema democrático de partidos y el fortalecimiento de la calidad del liderazgo.

Al decir de Lipset, nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos; y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.

En efecto, como advierte Ludolfo Paramio:

... el éxito de la reforma del Estado, tanto en el sentido de las reformas de la segunda generación como en la búsqueda de una nueva democracia ciudadana, pasaría por una transformación radical de lo que se ha dado en llamar la clase

política. No sólo se trata de reformar las instituciones de la democracia para lograr parlamentos más eficientes y gobiernos más responsables, o de modificar los sistemas bajo los que se eligen legisladores y gobernantes.¹⁷²

En suma, hay que reformar las instituciones y las reglas, hay que crear ciudadanía, pero también hay que ayudar a cambiar, y para bien, a la clase política. La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos, no su extinción.

Los problemas de la democracia se solucionan con mejores partidos y no con *outsiders*, con política de mejor calidad y no con antipolítica. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorar su calidad, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética, pero sobre todo reconectarla con la gente. Hay que poner fin, y de manera urgente, a este proceso perverso y absurdo de una política vaciada de sociedad y de una sociedad vaciada de política. Es apremiante y prioritario construir “capital político” que asegure el éxito de los futuros procesos latinoamericanos de reforma.

172 Paramio, Ludolfo, “Reforma del Estado y reforma política”, ponencia introductoria de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San José, Costa Rica, 2004, p. 19.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAL Medina, Juan y Suárez Cao, Julieta, "Post-Scriptum. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década", en Abal Medina, Juan y Cavarozzi, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002.
- ACKERMAN, John y Sandoval, Irma, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI, 2005.
- ARAGÓN, M. y J. López, "Plebiscito", *Diccionario electoral* (t. II), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2000.
- BELLO, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile, 2004.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, traducción de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CALLE, Humberto de la, "Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia", en Castillo, Pilar del y Zovatto, Daniel, *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH/CAPEL, 1998.
- CALLE, Humberto de la, "Financiamiento político público, privado, mixto", en Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José, Costa Rica, 2004.
- CARPIZO, Jorge, "México, ¿sistema presidencial o parlamentario?", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 1, 1999.
- CARPIZO, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1985, 5a. ed., 1985.
- CASTRO V., Juventino, *El Ministerio Público en México. Funciones y disfunciones*, México, Porrúa, 1976.
- Centro Carter, "El financiamiento de las democracias en las Américas: partidos políticos, campañas y elecciones", Atlanta, Serie especial de conferencias, 17-19 marzo de 2003.
- COLOMER, Josep M. y Negreto, Gabriel L., "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", *Política y Gobierno*, núm. 1, primer semestre, México, 2003.
- COLOMER, Josep, "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias", en Abal Medina, Juan y Cavarozzi, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002.
- DERUYTTERE, Anne, "Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: el papel del Banco Interamericano de Desarrollo", Foro de las Américas, 8 de abril de 1997, en: www.iadb.org.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962.
- FERREIRA RUBIO, Delia, "Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación", en Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José, Costa Rica, 2004.
- FERREYRA, Raúl, "Sobre las candidaturas elec-

- torales independientes de los partidos políticos”, exposición presentada en las Jornadas sobre reforma política y constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto de 2002.
- FIALLOS OYANGUREN, Mariano, “Derecho electoral y procesos electorales democráticos. La experiencia de Nicaragua (1984-1990)”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, UNAM, 1993.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, año XX, núms. 58-59, enero-agosto de 1967.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La función constitucional del ministerio público”, *Anuario Jurídico*, núm. V-1978, México, UNAM, 1979.
- FREIDENBERG, Flavia, “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en Sánchez, Fernando y Thompson, José (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*, San José, IIDH-CAPEL, 2006, colección Cuadernos CAPEL, núm. 50.
- FREIDENBERG, Flavia, “Democracia interna en los partidos políticos”, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, TEPJF, IFE y Fondo de Cultura Económica, 2007.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, “Reconstrucción del sistema político y la ingeniería constitucional”, *Perú 2000: un triunfo sin democracia*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2000.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, “Nuevas instituciones de derecho electoral centroamericano”, *Justicia Electoral*, núm. 1, México, Tribunal Federal Electoral, 1992.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, Juan Ignacio, “Proceso y justicia electoral”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, México UNAM, 1993.
- GIDLUND, G., “Public investments in Swedish democracy”, *The Public Purse and Political Parties: Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, Helsinki, The Finnish Political Science Association, 1991.
- GRINER, Steven y Zovatto, Daniel, “De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina”, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José, Costa Rica, 2004.
- GROS ESPIELL, Héctor, “El predominio del poder ejecutivo en América Latina”, *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977.
- GROS ESPIELL, Héctor, *La corte electoral del Uruguay*, San José, IIDH/CAPEL, 1990.
- HTUN, Mala N., “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, en Ballington, J. y Méndez, M., *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Suecia, International IDEA, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.
- HURTADO, Osvaldo, “Elementos para una refor-

- ma política en América Latina”, Sustainable Development Department Technical Papers Series, SGC-104, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- International IDEA, *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Estocolmo, International IDEA, 1997.
- JARAMILLO, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, TEPJF, IFE y Fondo de Cultura Económica, 2007.
- KAUFMANN, Daniel, Kraay, Aart y Mastruzzi, Massimo, *Governance Matters V. Governance Indicators for 1996-2005*, Banco Mundial, septiembre de 2006.
- LANZARO, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas*, Buenos Aires, FLACSO, 2001.
- LINZ, Juan, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdowns and Reequilibrations*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.
- LINZ, Juan, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- LINZ, Juan, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 1, 1990.
- LINZ, Juan, “The Virtues of Parliamentarism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 4, 1990.
- LINZ, Juan, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en Linz, J. y Valenzuela, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1994.
- LINZ, Juan y Valenzuela, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1994.
- LOEWENSTEIN, Karl, “La ‘presidencia’ fuera de los Estados Unidos (Estudio comparativo de instituciones políticas)”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año II, núm. 5, 1949.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, traducción de Alfredo Gallego, 2a. ed., Barcelona, Editorial Ariel, 1976.
- MAINWARING, Scott, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 24, núm. 1, octubre de 1993.
- MAINWARING, Scott y Shugart, Matthew S., “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- METTENHEIM, Kurt von (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Baltimore, 1997.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- NOHLEN, Dieter, “Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina (Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, 1991.
- NOHLEN, Dieter, “Presidencialismo vs. Parlamentarismo: Dos enfoques contrapuestos”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

- NOHLEN, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, TEPJF, IFE y Friedrich-Nauman Stiftung, 1999.
- NOHLEN, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, UNAM-Editorial Porrúa, 2006.
- NOHLEN, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, TEPJF, IFE y Fondo de Cultura Económica, 2007.
- O'DONNELL, Guillermo A., "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1999.
- O'DONNELL, Guillermo A., "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política", *Isonomía*, núm. 14, abril de 2001.
- O'DONNELL, Guillermo A., "Democracia y estado de derecho", *Nexos*, México, núm. 325, enero de 2005.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "La división de poderes", *Derechos del pueblo mexicano*, t. I, México, Cámara de Diputados-Ed. Porrúa, 3a. ed., 1985.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "Los sistemas justicia electoral en el derecho comparado", *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, TEPJF, 2001.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, diciembre de 2003.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "El contencioso electoral. La calificación electoral", *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), México, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, TEPJF, IFE y Fondo de Cultura Económica, 2007.
- OROZCO Y VILLA, Alejandro, *Rendición de cuentas en América Latina: Fiscalización y acceso a la información*, tesis de maestría en Relaciones Internacionales, Università di Bologna, 2007.
- ORTIZ ORTIZ, Richard, "Introducción. Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina", en Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, UNAM-Editorial Porrúa, 2006.
- PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- PARAMIO, Ludolfo, "Reforma del Estado y reforma política", ponencia introductoria de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros

- de Administración Pública y Reforma del Estado San José, Costa Rica, 2004.
- PAYNE, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo, Mercedes, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IDEA y Editorial Planeta, México, 2006.
- PESCHARD, Jacqueline, “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”, *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe de Taller*, Lima, International IDEA, 2003.
- PEZA, José Luis de la, “Candidaturas independientes”, en Dieter Nohlen, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, TEPJF, IFE y Fondo de Cultura Económica, 2007.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel, “La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, Madrid, 1998, núm. 277.
- RENIU Y VILAMALA, Josep María, *Diccionario crítico de ciencias sociales*, Universidad Complutense de Madrid: www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm.
- ROSSEN, Keith, “The Protection of Judicial Independence in Latin America”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, t. II, 1988.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- SARTORI, Giovanni, “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, en Linz, J. y Valenzuela, A., *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1994.
- SHUGART, Matthew y Carey, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- SHUGART, Matthew S., “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en el libro compilado por ellos *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- SILVA, José Afonso Da, *Curso di direito constitucional positivo*, 9a. ed., São Paulo, 1993, pp. 69-70; Jardim, Torquato, “Processo e justiça electoral (Introdução ao sistema electoral brasileiro)”, *Tendencias contemporâneas del derecho electoral en el mundo*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, UNAM, 1993.
- Sitio web: <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/59165>.
- Sitio web: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.
- UGALDE, Luis Carlos, “Relaciones ejecutivo-legislativo en México: el caso del veto presidencial”, *Relaciones entre gobierno y congreso*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, 2002.
- URRUTY, Carlos A., “La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay”, *Justicia Electoral*, núm. 1, Tribunal Federal Electoral, México, 1992.
- VALADÉS, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1974.
- VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003.
- VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007.

- VALENZUELA, Arturo, "Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina", documento, Madrid, Georgetown University-Círculo de Montevideo, 1998.
- VALENZUELA, Arturo, "The Crisis of Presidentialism", en Mainwaring, Scott y Valenzuela, Arturo, *Politics, Society, and Democracy. Latin America*, Boulder, Westview Press, 1998.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM, 1998.
- VILLEGAS ANTILLÓN, Rafael, "El Tribunal Supremo en la Constitución de Costa Rica", *Justicia Electoral*, núm. 1, Tribunal Federal Electoral, 1992.
- WALL, Allan, Ellis, Andrew, Ayoub, Ayman, Dundas, Carl W., Rukambe, Joram y Staino, Sara, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Estocolmo, 2006.
- ZOVATTO, Daniel, "América Latina", en Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro, Carlos, Zovatto, Daniel, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- ZOVATTO, Daniel, "La democracia interna de los partidos políticos en América Latina", *Revista Debates de Actualidad*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, núm. 188, junio-septiembre de 2002.
- ZOVATTO, Daniel, "La reforma político electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias 1978-2005", ponencia presentada en el Seminario UIMP, Santander, agosto de 2005.
- ZOVATTO, Daniel, "Reforma institucional y desarrollo, forma de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral", *Seminario: Una nueva agenda de reforma política para América Latina*, Santander, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 2005.
- ZOVATTO, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, IJ/UNAM, IDEA Internacional, México, 2006.
- ZOVATTO, Daniel, "América Latina después del rally electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes", *Revista Nueva Sociedad*, núm. 207, enero-febrero de 2007.
- ZOVATTO, Daniel, "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos", en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, TEPJF, IFE y Fondo de Cultura Económica, 2007.
- ZOVATTO, Daniel, "Las instituciones de democracia directa", en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, José y Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2007.

RESEÑAS CURRICULARES

Ileana Aguilar Olivares

Costarricense. Politóloga por la Universidad de Costa Rica. Laboró como oficial de programas del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), del Instituto Interamericano de Derechos Humanos durante el periodo 1993-2001. A partir de 2001 y hasta la fecha se desempeña como oficial de programas de IDEA Internacional en el programa de América Latina.

Lorenzo Córdova Vianello

Mexicano. Licenciado en Derecho por la UNAM y doctor de investigación en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde coordina el área de derecho electoral, así como profesor de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Autor de varios textos sobre temas electorales, constitucionales y de teoría política. Su último libro, coordinado conjuntamente con Pedro Salazar es *La reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo* (TEPJF, México, 2008). Es miembro de comités editoriales de varias publicaciones y en la actualidad dirige la *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Es comentarista de cuestiones político-electorales en varios medios de comunicación, además, es articulista del diario *El Universal* y colaborador de las revistas *Nexos* y *Voz y Voto*. Conductor del programa de televisión *México Diferente* de Canal 11 y de la serie *Elecciones 09* del Canal del Congreso.

Antonio Lizarazo Ocampo

Colombiano. Abogado especializado en Derecho Administrativo, con amplia dedicación al ejercicio de la profesión como litigante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y como asesor, consultor y conferencista. Concejal de Cúcuta (1982-1984), diputado a la Asamblea de Norte de Santander (1984-1986). En 1982 fue designado Secretario de Gobierno Municipal de Cúcuta y posteriormente, entre 1990 y 1991, se desempeñó como Gobernador de Norte de Santander. Igualmente ha ejercido cargos en la administración nacional, entre ellos el de Viceministro de Educación (1993-1994), y en el servicio diplomático como Ministro

Plenipotenciario de la misión de Colombia ante la República Bolivariana de Venezuela. Se desempeñó como Magistrado del Consejo Nacional Electoral (2002–2006). En la actualidad ejerce la docencia y la profesión de abogado. Es asesor del Proyecto Fortalecimiento Democrático PNUD-IDEA.

Juan Fernando Londoño

Colombiano. Periodista y comunicador social. Master en Política Pública Internacional y en Ciencia Política. Especialista en Derecho Constitucional y Parlamentario, y en Gestión Pública. Coordinador del Proyecto Fortalecimiento Democrático PNUD-IDEA Internacional en Colombia. Experto en temas relacionados con gobernabilidad democrática y modernización del Estado, tanto a nivel nacional como internacional.

Ha sido profesor en varias universidades colombianas. Actualmente es profesor titular en la Universidad Externado de Colombia. Ha sido compilador y coautor de varios libros. Colaborador en revistas analíticas y periódicos de Colombia.

José de Jesús Orozco Henríquez

Mexicano. Maestro en Derecho Comparado por la Universidad de California en los Ángeles. Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Se desempeñó como magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y como magistrado de la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral. Asimismo, en la UNAM, ha sido director general de Asuntos Jurídicos, director general de Legislación Universitaria y secretario académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Ha participado en más de 200 eventos académicos nacionales e internacionales en más de veinte países de América, África, Asia y Europa. Es autor y coautor de varios libros, entre otros: *Justicia electoral y garantismo jurídico*; *El derecho constitucional consuetudinario*; *Derecho electoral y los derechos humanos de los mexicanos*.

Hugo Picado León

Costarricense. Abogado y politólogo. Candidato a Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca, España. Tiene una Maestría en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Política por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y una Licenciatura en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Labora en

el Tribunal Supremo de Elecciones costarricense desde 1993, donde actualmente ocupa el cargo de Letrado. Es profesor en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y coordinador del Consejo Editorial de la Revista de Derecho Electoral. Es autor de varios trabajos sobre sistemas electorales, democracia y Estado de Derecho.

Luis Antonio Sobrado González

Costarricense. Licenciado y Doctor en Derecho, grados académicos otorgados por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones a partir de 1999. Actualmente es el Presidente del organismo electoral costarricense y, en esa condición, ejerce la presidencia pro tempore de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe; coordina además las comisiones de Asuntos Académicos y de Gobierno Digital del TSE y dirige su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad había ocupado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de veinte años de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Autor de los libros *La justicia electoral en Costa Rica*, *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica* y de varios artículos en revistas especializadas.

Daniel Zovatto Garetto

Argentino. Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Maestro en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard; profesor visitante de diferentes universidades de América Latina, Europa y Norteamérica. Fue director ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; secretario ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur y de la Unión Interamericana de Organismo Electorales.

Actualmente es director regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Fue presidente de la Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Político Electoral de la Provincia de Córdoba, Argentina. Es autor y coautor de numerosas obras sobre derechos humanos, partidos políticos, y elecciones y democracia en América Latina.