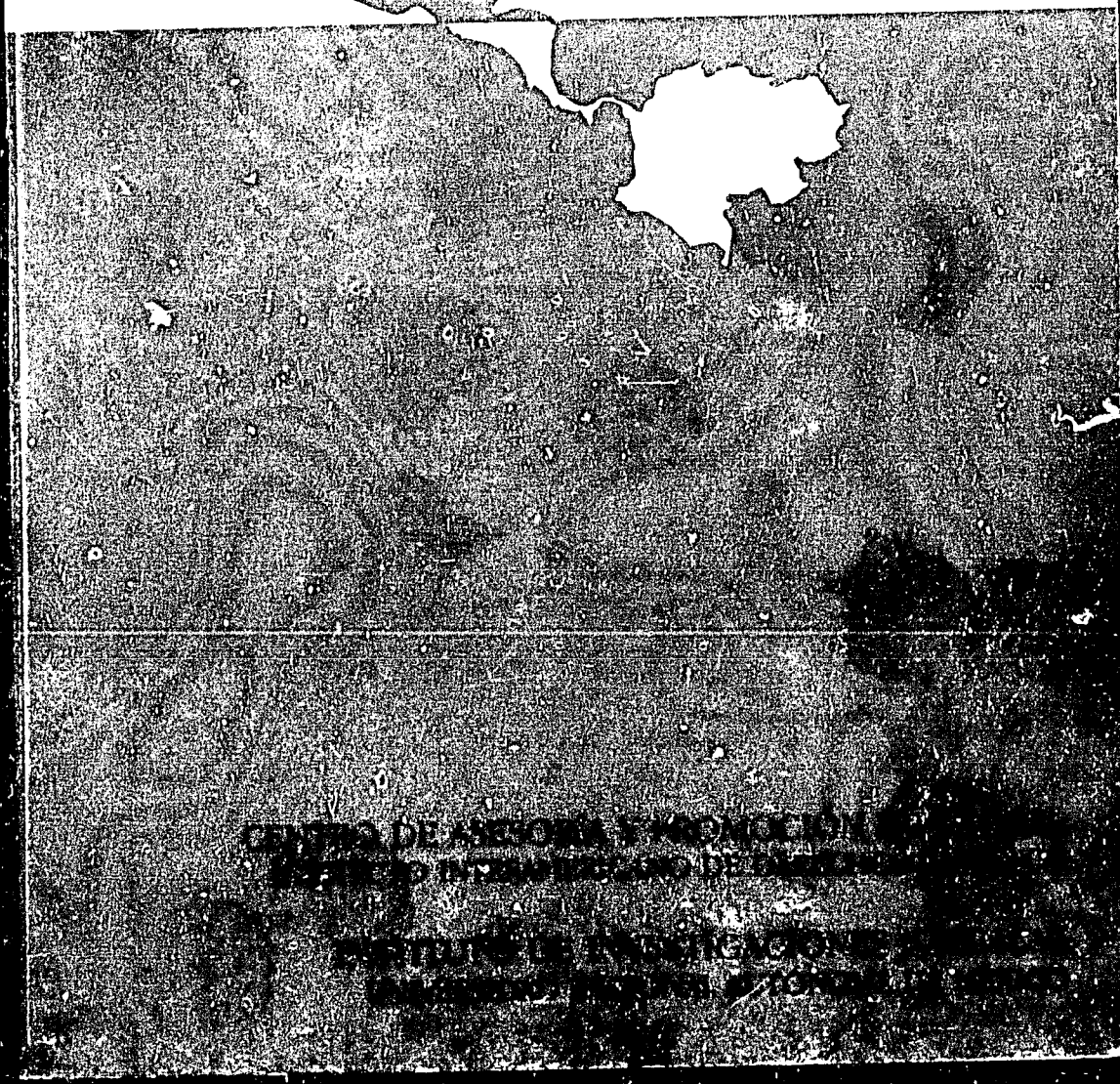
LEGISLACIÓN ELECTORAL COMPARADA

Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica



LEGISLACION ELECTORAL COMPARADA
Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica

EDICIONES CAPEL

Coordinó la edición:
Cecilia Cortés

La edición de este libro estuvo bajo la dirección y responsabilidad de la Editorial Universitaria Centroamericana –EDUCA–

·b·

Augusto Hernández Becerra, Rafael Villegas Antillón
Mario Samayoa, Carlos Alfredo Escobar
Efraín Moncada Silva, José de Jesús Orozco
Walter Antillón Montealegre, Humberto E. Ricord
Boris Bunimov-Parra, Jorge Luis Madrazo Cuéllar

LEGISLACIÓN ELECTORAL COMPARADA

Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica

Prólogo de Jorge Mario García Laguardia

CENTRO DE ASESORIA Y PROMOCION ELECTORAL
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

San José, Costa Rica
1986

Primera Edición
CAPEL, Costa Rica, 1986

324.2
L514-1 Legislación electoral comparada: Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica. -- San José, Costa Rica: CAPEL, 1986.
p.: gráficos; 23 cm.

ISBN 9977-52-000-3

1. Elecciones – Legislación – América Central. 2. Elecciones – Legislación – Colombia. 3. Elecciones – Legislación – México. 4. Elecciones – Legislación – Venezuela. I. Título.

Diseñó la portada: Valeria Varas

PROLOGO

El Estatuto de nuestro Centro, establece que sus fines serán la asesoría técnica electoral y la promoción de las elecciones, con un enfoque multidisciplinario que debe tener en cuenta, en especial, los problemas de América. Establece también que el Centro sustentará su acción en los principios de la democracia representativa, y el estado de derecho, el pluralismo ideológico, el respeto de los derechos humanos... y el principio de las elecciones libres como parte esencial de la teoría y la práctica de los derechos humanos, condición de la democracia y fundamento del derecho a la libre determinación y de la paz en la convivencia nacional e internacional.

El *Centro de Asesoría y Promoción Electoral,* fue creado el 14 de enero de 1983, por el *Instituto Interamericano de Derechos Humanos,* como una rama especializada suya, atendiendo a los principios establecidos en la *Convención Americana de Derechos Humanos,* artículo 23.1 que dice: "Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) La voluntad del pueblo es la base de las autoridades del poder público" y que "esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".

Se parte del supuesto de que la democracia es un sistema de vida que se basa en un mecanismo racional de convivencia, legitimado por el consentimiento ciudadano manifestado a través de su participación, que persigue la identificación de propósitos entre gobernantes y

gobernados. Un compromiso que fija canales de expresión y equilibrio de intereses plurales y a veces antagónicos.

La búsqueda de la democracia es una gran aventura compartida, en la que todos estamos en el derecho y en la obligación de participar. Y es una aventura difícil de coronar. Porque identificar al sujeto y al objeto del poder político, a los gobernantes y gobernados, a los detentadores y a los destinatarios del poder, es el ideal que persigue un auténtico régimen democrático, en su visión más comprensiva.

Por eso, la práctica y la autenticidad del sufragio, constituyen vías de legitimación del poder político, resultado del libre consentimiento y la participación popular. Así, la promoción del derecho y los procesos electorales democráticos debe entenderse como la defensa de un derecho humano fundamental, que está íntimamente relacionado con otros derechos básicos, especialmente los de libre expresión y asociación.

Los procesos electorales se convierten así, en un elemento indispensable para el funcionamiento real de un auténtico régimen democrático. La democracia se define por tres elementos que integran su contenido: el principio de la igualdad política que se expresa a través del sufragio universal, el voto igual, directo y secreto de todos los ciudadanos sin exclusiones; la idea de la soberanía nacional que atribuye la fuente del poder político a la comunidad como un todo y que considera a la ley como la expresión de la voluntad general expresada directamente por los ciudadanos o a través de sus representantes, según la vieja afirmación de la Declaración Francesa de Derechos de 1789; y finalmente, el pluralismo político, que significa igualdad de concurrencia y que se traduce en la libertad de participación, de discusión y de oportunidades. Y las elecciones tienen funciones básicas en ese contexto, porque a través de ellas, se busca la legitimación del poder, se fijan canales para organizar la representación y se integran los cuadros de gobierno.

La estructura social es por naturaleza heterogénea, como suma de muchas realidades económicas, sociales, profesionales, étnicas, que muchas veces generan intereses contrapuestos. Un estado moderado de conflicto es un elemento natural para calificar un sistema democrático legítimo. Y el pluralismo significa el reconocimiento de esa diversidad y la canalización de su expresión a través de instituciones intermedias. La negación de esa realidad, el bloqueo de expresión de esos intereses contrapuestos en un sistema abierto de competencia, produce un régimen de exclusión que deviene en un régimen autoritario, no importa el signo con el cual se imponga una fórmula de convivencia por una minoría a los demás. Al reconocer la legitimación del conflicto y establecer reglas de juego claras por las cuales deba dis-

currir, se establece un régimen realmente democrático en el cual se acepta el conflicto, se reconoce el pluralismo político y social, se establecen los mecanismos de intermediación y representación, canales de conciliación y formación de consenso, instrumentos de movilización y participación de los miembros de la comunidad para influir en la organización política. De otra forma, se genera una situación de intransigencia recíproca, de división de la sociedad en "amigos" y "enemigos", de irreductibilidad que impide la posibilidad de la convivencia sobre bases democráticas, polariza la vida política y estimula la violencia que sufrimos en muchos países de América Latina en forma estacional.

Los partidos políticos en este contexto, constituyen un elemento necesario de la vida democrática. No es posible concebir, fuera de alternativas autoritarias que colocan en manos de minorías armadas de diverso signo la decisión del proceso político, otras instituciones que suplan las funciones atribuidas a las organizaciones políticas que hemos indicado. El gran jurista Hans Kelsen afirmó que los partidos, son la base esencial de la democracia moderna, y que sólo por ofuscación o dolo podía sostenerse la posibilidad de una democracia sin partidos. Ellos son los instrumentos a través de los cuales se realizan los valores del pluralismo democrático.

De ahí, la gran responsabilidad de las cúpulas partidarias, que no siempre han actuado al nivel de sus obligaciones históricas. En el trasfondo de los procesos electorales es necesaria la presencia de una virtud, de una ética. La "ética de las ideas" de que hablaba Max Webber, debe orientar en su totalidad la actividad política, para que adquiera respetabilidad y legitimidad.

Naturalmente, que hacer realidad estos principios es una tarea complicada, y a veces parece irrealizable lograr el autogobierno de la sociedad, porque factores socio-políticos e históricos se oponen a permitir que la comunidad política participe en su propio gobierno. Pero las consultas libres y auténticas a los gobernados y los mecanismos de designación y control de los gobernantes, son los instrumentos mejor logrados, siempre que no se desnaturalicen, para obtener un sentido colectivo de participación en la vida pública, apoyo popular a la gestión de los gobernantes y además, lograr una sucesión normal y consensual de los equipos de gobierno.

Y también sería pertinente subrayar, que compartir estos principios, no significa, sino todo lo contrario, apoyar las mixtificaciones que en nuestra América y en el mundo, se han hecho con los procesos electorales, manipulados, desvalorizados por grupos políticos irresponsables o grupos de intereses económicos particulares, desbordamiento de instituciones castrenses, o por inconvenientes presiones

de intereses extraños a las propias comunidades políticas nacionales, únicas depositarias de la soberanía.

A través de las elecciones se persigue controlar y encauzar las pretensiones sociales y mitigar, articular los intereses y encuadrar los antagonismos naturales en el cuerpo social. Las elecciones condicionadas, producen más la exacerbación que la resolución de los conflictos. Por eso no sólo es indispensable que sean absolutamente libres, sino también especialmente que la voluntad expresada a través de las urnas, se transforme auténticamente en poder, porque de otra manera, la expresión ciudadana, quedaría limitada a seleccionar a una clase burocrática instrumentalizada por las fuerzas reales de poder. Y por otra parte, tampoco es correcto pensar que las elecciones son un fin en sí mismas, ni la llave mágica para la realización de la democracia, sino debemos estar conscientes de que se necesita no sólo un mecanismo político en busca de consenso, sino además, una decisión política clara para establecer las condiciones reales para que ella se realice, suprimiendo injusticias y pugnando por la real existencia, no sólo formal, del catálogo más amplio de derechos.

Este proyecto de investigación se inscribe dentro de las actividades normales de nuestro Centro. En su propio Estatuto, se establece que podrá organizar programas de investigación en materia de elecciones y legislación electoral comparada, que podrán realizarse con la cooperación de otras instituciones que persigan fines análogos o complementarios y compartan sus principios. Así fue como, en el inicio de actividades de la Institución, entramos en contacto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, a efecto de realizar un análisis comparado de las instituciones jurídicas electorales de un grupo homogéneo de países de la región y con la coordinación del licenciado Jorge Madrazo, Director del Instituto y la colaboración del Director del Centro, organizamos este proyecto, cuyo informe final hoy presentamos. La selección de los países incluidos en el informe, los cinco de Centroamérica y los cuatro del grupo llamado Contadora, se inscribe en nuestra profunda convicción de que los conflictos de América Latina, deben resolverse por la amable vía del diálogo y de la aplicación de las normas de derecho y no de la confrontación irracional.

El análisis de la legislación electoral, trasciende los marcos de un estudio de tipo jurídico. Porque al abordar el estudio de esas instituciones, se llega al centro de los problemas de la democracia representativa. Y aparecen los valores y principios que se persiguen: consolidar los regímenes democráticos, perfeccionar las instituciones políticas, buscar la paz interna e internacional e influir en el desarrollo de la justicia social. Por eso, el estudio de la legislación electoral, debe

hacerse dentro del contexto al que pertenece: los procesos sociales, los conflictos políticos y los problemas económicos. Las leyes electorales están en el centro de la relación entre el orden normativo y la realidad política, entre la Constitución formal y la Constitución material.

Los expertos que colaboraron en este proyecto, son todos juristas de reconocida competencia, maestros de amplia experiencia y gran responsabilidad. El trabajo que realizaron es excelente y es un aporte sin precedente en la región. Esperamos completar el análisis de la legislación electoral de América Latina, con dos estudios sobre el resto de países que aquí no se incluyen y que tenemos en preparación. Estas obras enriquecerán la muy escasa bibliografía sobre derecho y procesos electorales que se ha producido en la región. Lo entendemos como una colaboración en favor de la búsqueda de un orden auténticamente democrático.

Jorge Mario García Laguardia
DIRECTOR EJECUTIVO
CAPEL

EL REGIMEN ELECTORAL COLOMBIANO

AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA *

---

* Abogado colombiano especializado en Derecho Público, es profesor de la Universidad Externado de Colombia desde hace once años, donde ha dictado cursos de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo. Actualmente ejerce la cátedra de Historia de las Ideas Políticas en el primer año de la Facultad de Derecho y es coordinador general del Departamento de Derecho Público.

Fue investigador visitante en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM– y es miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. El doctor Hernández ha publicado las siguientes obras: "Instituciones Políticas Colombianas", "Estado y Territorio", "Apuntes para la historia del Municipio Colombiano", "Guía elemental para el Estudio" y "Desarrollo Institucional Colombiano".

INTRODUCCION

El estudio del régimen electoral de un país proporciona la oportunidad excepcional de analizar el conjunto del sistema político a la luz de un enfoque inusitado y revelador. Aun cuando abundan los estudios de sociología y ciencia política sobre el tema de las elecciones y los partidos políticos, sorprende la rara frecuencia de estos estudios en el campo de la teoría del Estado y del Derecho Constitucional. Así al menos ocurre en nuestro país.

Esta omisión es aún más sorprendente si se tiene en cuenta que las instituciones políticas diagramadas en el papel de la Constitución y las leyes cobran animación, perduran y evolucionan precisamente gracias a la actividad de los partidos políticos. Actividad que, gracias a las regulaciones electorales, se encauza para constituir los órganos del poder público conforme a una idea de representación democrática.

Nadie podrá discutir que éstos son, pues, temas fundamentales del Derecho Constitucional, que deberían ser objeto de un tratamiento más detenido en los textos y de un estudio más concienzudo en las facultades de derecho.

Las elecciones y los partidos políticos son temas de gran significación y rico contenido en el caso colombiano. Constituyen núcleo de encendidas e inagotables controversias y actualmente se encuentran en el primer orden de las preocupaciones nacionales. No otra cosa indica, por ejemplo, el proceso de apertura democrática dirigido por el actual gobierno y la invitación a las organizaciones guerrilleras para que se transformen en partidos políticos.

Mucho ha significado en la historia de nuestro país la actividad organizada de los partidos políticos y la práctica de las elecciones. Quizá por ello es que se han concentrado tantas críticas en las dos instituciones: porque han protagonizado, tal vez en exceso, la historia nacional.

La decadencia de los partidos políticos tradicionales, la corrupción electoral, el esterilizante caciquismo, el abstencionismo electoral, la escasa representatividad del sistema democrático, la vetustez de la organización electoral, la inexistencia de una oposición política organizada, el Estado parasitado por los partidos tradicionales, se encuentran entre las máculas que han dado lugar a numerosos congresos, seminarios, investigaciones y monografías y son tema permanente en las polémicas de especialistas y ciudadanos rasos.

Si esto es así, ¿en qué estaría pensando el profesor Karl Loewenstein cuando en 1959, a propósito del neopresidencialismo en el mundo, se refiere a Colombia como "el Estado de Iberoamérica con la más larga y profunda tradición democrática"[1] y reitera dicho concepto en la misma obra más adelante (p. 447).

Aún cuando la democracia y los partidos tradicionales en Colombia sean blanco de críticas frecuentemente justificadas, aún cuando la historia registre en su contra feos lunares, y aún cuando el estado actual de la política interna sea francamente sombrío, en su favor se abonan, sin embargo, los valores absolutos que arrojan ciertas estadísticas en una amplia perspectiva histórica.

Se trata de aquella sostenida **tradición democrática** formal, es decir, electoral, que se registra ininterrumpidamente desde 1886, salvo el interludio dictatorial del general Gustavo Rojas Pinilla, quien con el consentimiento de los partidos políticos ocupó de facto la presidencia en 1953 y en 1957 fue depuesto por un movimiento cívico nacional promovido por numerosas fuerzas sociales, incluidas las fuerzas armadas y, claro está, los partidos políticos.

Desde la independencia hasta 1886 la historia política también fue protagonizada más por partidos políticos que por caudillos o personalidades fuertes. Sólo que la sucesión de los gobiernos no siempre fue producto de elecciones, sino de guerras civiles, debido al encono de las luchas partidistas, a las ambiciones no bien disimuladas de jefes regionales y a los celos regionalistas de las secciones del país contra el gobierno central.

Los partidos políticos colombianos han derivado históricamente su legitimación de dos fuentes: el respeto de la Constitución y su

---

1. Loweinstein, Karl, "Teoría de la Constitución", Barcelona, Editorial Ariel, 2a. edición, 1970, p. 88.

participación en el proceso electoral. Mientras los partidos no llegaron a un *modus vivendi* en relación con las bases constitucionales, no hubo paz ni estabilidad política duraderas: esa fue la historia del siglo XIX. Así, el constitucionalismo se ha elevado a la categoría de mito en la historia política nacional y en el orden de las representaciones colectivas. La reiteración y la periodicidad de las elecciones indican que otro tanto ha ocurrido con el proceso electoral.

Procuraremos abarcar y desarrollar estos y otros aspectos afines en el presente trabajo que, por los requerimientos y limitaciones del mismo, consistirá fundamentalmente en una relación descriptiva de la forma cómo se han dispuesto las instituciones jurídicas para regular las elecciones y la actividad de los partidos políticos.

La exposición se ha dividido en seis partes, a saber: fundamentos jurídico-políticos, sistema electoral, organización electoral, las elecciones, los partidos políticos y las garantías del sufragio.

I. FUNDAMENTOS JURIDICO-POLITICOS

Comenzaremos por dar noticia de aquellos principios de carácter doctrinario que, dada su persistente consagración en los diversos ordenamientos constitucionales que han regido el Estado colombiano, con su constante revisión y perfeccionamiento han venido a integrar las normas fundamentales de nuestro régimen electoral, considerado éste desde el punto de vista jurídico-formal.

En cuanto dichos principios forman también aspecto sustancial de las controversias partidistas y, en un más amplio sentido, del debate a que permanentemente está sometida la democracia como problema político en todos los órdenes de la vida nacional, se justifica también que hayamos iniciado por esta parte la explicación del régimen electoral colombiano.

Corresponde, así, a esta parte, la consideración de aquellas disposiciones jurídicas que explican y justifican la existencia e integración de los órganos del poder público y que prescriben y regulan la participación o no participación de los individuos en la integración de dichos órganos.

Estas materias se hallan en la raíz misma de la teoría política y del Derecho Constitucional, pues definen por excelencia la naturaleza del Estado y el grado de evolución política de la sociedad. Vale agregar que, sin excepción, hacen referencia a principios políticos regularmente establecidos en las democracias occidentales, tales como: derecho a elegir y ser elegido, sufragio universal, democracia representativa, representación de las minorías.

Esta temática, que técnicamente los especialistas asignan al denominado Derecho Electoral, será expuesta en cuatro partes, a saber: soberanía nacional, ciudadanía, sufragio y democracia representativa.

A. *SOBERANIA NACIONAL*

Salvo el período comprendido entre 1853 y 1885 (período federal), en que el Estado colombiano se fundó en el principio de la soberanía popular, nuestros ordenamientos constitucionales han acogido la doctrina de la soberanía nacional como fundamento dogmático a partir del cual se concibe la organización institucional, y se asigna en ella a la ciudadanía unas modalidades específicas de participación que con detenimiento estudiaremos más adelante.

El que nuestra organización política emane de la **Nación** y no del **Pueblo** es consecuencia no simplemente de un azar de vocabulario sino de una intención ideológica cuyo amplio significado ha sido exhaustivamente analizado en la teoría general del Estado y del Derecho Constitucional, y que en nuestro particular ámbito político, aparte de que tiene un especial significado histórico, ha dado motivo para encendidas polémicas.

Al dogma de la soberanía nacional algunos atribuyen las graves limitaciones participativas de que adolece nuestra democracia, y que podrían remediarse con la introducción de aquellos mecanismos que se derivan de la soberanía popular: referéndum, plebiscito, veto popular, mandato del elector, revocabilidad del mandato, cabildo abierto, iniciativa popular para presentar proyectos de leyes y de reformas constitucionales.

Sin embargo, no es evidente que el principio de la soberanía nacional sea incompatible con la introducción de estas prácticas propias de la llamada democracia semidirecta.

Los efectos y restricciones de la democracia real, por otra parte, dependen más de las circunstancias socioeconómicas concretas del país, considerado en el contexto internacional y en su estructura interna, y del sistema político globalmente considerado, que de la simple adopción constitucional de una fórmula teórica.

El que hayan fracasado algunos proyectos inspirados por la intención de perfeccionar nuestro sistema democrático, no se explica tanto por la supuesta rigidez de la doctrina de la soberanía nacional cuanto por la evidente rigidez de las actuales condiciones sociopolíticas. De hecho, aun cuando parezca una impostura doctrinaria o una afirmación poco ortodoxa, la Constitución española de 1981, que es una Constitución moderna, hace indistintamente referencia a

uno y otro principio. Algo semejante hemos advertido en la Constitución de Guatemala aprobada en mayo de este año.

En todo caso, sea bajo el signo de la soberanía popular o bajo el de la soberanía nacional, el contenido de nuestro Derecho Electoral se ha mantenido esencialmente invariable, obedeciendo sus progresos y metamorfosis más a la influencia de la evolución general que las instituciones electorales registraron en el plano internacional, que a la controversia sobre las doctrinas de la soberanía, referida en nuestra historia constitucional más estrictamente a una decisiva confrontación entre la concepción federal y la concepción unitaria del Estado.

El Art. 2 de la Constitución vigente (expedida en 1886) consagra el principio de la soberanía nacional en el doble sentido de reconocer el hecho de que la soberanía, es decir, el poder del Estado, **reside** en la Nación, y en el de establecer una fórmula de legitimidad según la cual de la Nación **emanan** los poderes públicos.[2]

Es necesario hacer una concordancia de este precepto con todas las disposiciones constitucionales de contenido orgánico, para obtener una visión completa de dichos **poderes públicos.** Esta operación de concordancia bien puede iniciarse por el Título V de la Constitución, que se ocupa "De las ramas del poder público y el servicio público", y más precisamente por el Art. 55 C.N., que define como ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional, y atribuye sus funciones respectivamente al Congreso, el Gobierno y los Jueces.

Importante alusión a la doctrina de la soberanía nacional encontramos en el Art. 105, donde a propósito de los miembros del Congreso Nacional, se estatuye que *los individuos de una y otra Cámara representan a la Nación entera y deberán votar consultando únicamente la justicia, y el bien común.*

De esta norma se desprende que el Congreso es personero privilegiado de la Nación y, dentro de la estructura del Estado, su más autorizado representante. Aunque se ha anotado que esta disposición complementa la exclusión del mandato estipulada en el Art. 179 C.N.[3] y de hecho exime de responsabilidad política al congresista frente a sus electores, (lo que es indiscutiblemente cierto) debe señalarse que el Art. 105 conserva hoy la redacción original que se le dio en 1886, cuando luego de una guerra civil cruenta se derrumbó la organización

---

2. "Art. 2o. La soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación y de ella emanan los poderes públicos que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece".

3. "Art. 179. El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo".

federal y el Estado adoptó la forma unitaria. Por ello, a la lectura del Art. 105 C.N. debe seguir la del Art. 1 C.N., que le da su más auténtico sentido histórico: *La Nación colombiana se reconstituye en forma de República unitaria.*

Así, a partir de 1886 los individuos de una y otra Cámara, antes que representar los intereses de sus respectivas regiones, circunscripciones o agrupaciones electorales (lo cual por otra parte es inobjetable y ha debido buscar especiales cauces institucionales en nuestro ordenamiento constitucional), **representan a la Nación entera**, con lo cual se quiso excluir radicalmente del Congreso todo vestigio de federalismo y de sentimiento regional como fundamento de la tarea legislativa para sustituirlo por este nuevo espíritu de unión nacional que en la práctica se ha concretado en un férreo centralismo político-administrativo.

Para efectos del derecho electoral la doctrina de la soberanía nacional suministra, en nuestro ordenamiento constitucional, un elemento doctrinario que, complementado con las prescripciones sobre ciudadanía y sufragio, permiten construir la institución de la democracia representativa.

Aun cuando en principio la soberanía nacional contribuye a la legitimación de los poderes públicos sin excepción, la organización de nuestro régimen electoral ha dispuesto que la Nación, como ente político, participe directamente en la integración del ejecutivo y del legislativo, y sólo indirecta o mediatizadamente en la conformación de los otros **poderes** o **servicios**. También tiene la Nación, subdividida en las diferentes circunscripciones electorales acordadas para el efecto, directa injerencia en la conformación de las corporaciones de representación popular de carácter no nacional establecidas para los órdenes departamental y municipal.

B. CIUDADANIA

El nacional colombiano (sea ya por nacimiento, ya por adopción) que llegue a la edad de dieciocho años adquiere la calidad jurídica de ciudadano (Art. 14 C.N.).

La ciudadanía implica, en general, la posibilidad de disfrutar de una categoría especial de derechos de los cuales hasta entonces el individuo estuvo marginado, los derechos políticos, e implica, correlativamente, nuevas responsabilidades frente al Estado y a la sociedad.

Desde el punto de vista del Derecho Electoral nos interesan especialmente aquellos derechos característicos del ciudadano que le per-

miten participar del proceso electoral y ser protagonista del mismo.

En efecto, de acuerdo con el Art. 15 C.N., la ciudadanía otorga al individuo el derecho de contribuir con su voto a la composición de los órganos estatales (*ius eligendi*) y, dentro de determinadas condiciones, a candidatizarse para ocupar cargos electivos (*ius honorum*). Para poder desempeñar algunos de los más elevados cargos del Estado la Constitución ha impuesto al ciudadano el requisito especial de la nacionalidad por nacimiento,[4] existiendo por lo demás igualdad jurídico-política entre nacionales por nacimiento y nacionales por adopción.

Siendo la nacionalidad presupuesto de la ciudadanía, ésta se pierde de hecho cuando la persona abraza nacionalidad distinta de la colombiana (Art. 14 C.N.).

La ciudadanía también puede perderse o suspenderse en virtud de decisión judicial, en los casos que determinen las leyes. Así, se tiene que el Senado, en cumplimiento de la atribución conferida por los Arts. 96 y 97 C.N. para conocer de las acusaciones elevadas a él por la Cámara de Representantes contra altos funcionarios, (Art. 102, ord. 4o. C.N.) dentro del repertorio de sanciones disciplinarias y políticas aplicables podrá imponer *la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos.*

Cuando los procesos penales concluyeren en sentencia condenatoria con penas de presidio o prisión, el Juez impondrá como pena accesoria la suspensión o pérdida de la ciudadanía.

En todos los casos en que por decisión judicial se hubiere perdido o suspendido la ciudadanía, podrá solicitarse rehabilitación, conforme está dispuesto en el Art. 14 C.N. Así, el Código Penal establece el procedimiento que deberá seguirse para recuperar los derechos ciudadanos. Corresponde al Tribunal Superior (en Sala Penal) del respectivo distrito judicial pronunciarse sobre el caso.

Conviene hacer mención de otros derechos que, en el ordenamiento constitucional, complementan, refuerzan y procuran garantizar los derechos de ciudadanía, tales como el derecho de reunión y manifestación (Art. 46 C.N.), el derecho de asociación (Art. 44 C.N.), el derecho de petición (Art. 45 C.N.), la libertad de conciencia (Art. 53 C.N.), la libertad de prensa (Art. 42 C.N.) y el derecho a las acciones públicas de inexequibilidad (Art. 216 C.N.) y de nulidad de los actos administrativos (Art. 141 C.N. y desarrollos legales).

Sin perjuicio del libre ejercicio del derecho de sufragio, la Carta

---

4. Es requisito indispensable para desempeñar los siguientes cargos electivos: Presidente de la República (Art. 115 C.N.) y Senador de la República (Art. 94 C.N.).
No existe tal condición para ser: representante a la Cámara, diputado, consejero intendencial o comisarial, concejal municipal o distrital.

Política ha sometido a especial reglamento el ejercicio de los derechos ciudadanos por parte de los **empleados y funcionarios de la carrera administrativa**, con miras a marginarlos de la intervención activa en la política partidista mientras permanezcan en sus cargos (Art. 62 C.N.). Sentido semejante tiene la prohibición establecida en el Art. 178 C.N. a los funcionarios y empleados subalternos de la rama jurisdiccional del poder público y del Ministerio Público.

La intención que subyace en estas restricciones (la primera originaria del plebiscito de 1957 y la segunda del Acto Legislativo No. 1 de 1945) es la de mantener la administración y la justicia por fuera de la confrontación partidista cotidiana, para establecer un clima de serenidad y estabilidad en la atención de los servicios a cargo del Estado, y de imparcialidad del Estado frente a las contiendas de los partidos políticos.

Estas medidas se explican bien por las particulares circunstancias de la historia política reciente del país, en que las rivalidades partidistas generaron violencia hasta el extremo de la guerra civil y donde no fue extraño que el Estado se inclinara por uno u otro de los contendientes. Así, la prohibición de participar en política impartida a los empleados públicos se convirtió en elemento esencial de este estatuto de coexistencia pacífica de los partidos que se institucionalizó con el plebiscito de 1957, y que se llevó a la práctica durante 16 años del que se ha llamado "Frente Nacional".

Otros sectores sociales, por la naturaleza de su profesión (los sacerdotes, los miembros de las Fuerzas Armadas) también son objeto de disposiciones constitucionales que restringen sus derechos ciudadanos pero, como se aplican con perjuicio del derecho de sufragio, los estudiaremos más adelante.

C. *SUFRAGIO*

1. El Sufragio – Función

El Sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo. Esta es la redacción que, fijada por el Constituyente de 1886, aún hoy conserva el Art. 179 de nuestra Carta Política.

Aun cuando la proclamación del sufragio como **función constitucional** sugiere la obligatoriedad del mismo, el hecho es que el sufragio ha sido siempre en Colombia simplemente un derecho del cual puede libremente disponer el ciudadano, sin que su no ejercicio

acarree sanción alguna. No pocas han sido las voces que han abogado por el establecimiento del voto obligatorio, como medio de incrementar la participación política y de combatir el crónico abstencionismo electoral, pero diversas iniciativas en tal sentido han sido infructuosas hasta la fecha.[5]

El funcionario electo no asume ninguna obligación respecto del elector ni recibe mandato que pudiera en algún futuro ser revocado. También se han escuchado críticas contra esta salvedad constitucional, y recomendaciones para que, revisándola, se establezcan principios que aseguren por parte del elegido, la lealtad debida a su afiliación partidista, a los programas del partido, a sus promesas electorales.

2. El voto democrático

La historia de nuestro régimen electoral es, en buena parte, la historia de cómo se ha procurado democratizar el voto en orden a las ya clásicas cinco características del voto democrático, entendiendo que éste debe ser: secreto, directo, igual, libre, universal.[6] No obstante el general reconocimiento de la ciudadanía a los nacionales adultos varones durante el Siglo XIX, sin distinción de raza, credo o condición social, la integración de los órganos Ejecutivo y Legislativo se realizaba por voto indirecto, y con frecuencia los sufragantes o electores debían saber leer y escribir y figurar en el censo con una renta anual o un patrimonio mínimos.

Nuestro régimen electoral conoció, sin embargo, un momento excepcional bajo la Constitución centro-federal de 1853. En efecto, bajo el influjo de la renovación liberal que entonces vivía el país, se determinó que eran ciudadanos todos los varones granadinos (por entonces el Estado había adoptado el nombre de Nueva Granada), fuesen o no casados, mayores de veintiún años, sin ninguna otra condición. Además, todos los ciudadanos votarían **directamente** por el Presidente de la República, Vicepresidente, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la Nación, Gober-

---

5. En numerosas ocasiones, sin éxito alguno, se han presentado al Congreso diversas iniciativas para hacer obligatorio el voto. En la historia legislativa reciente cabe citar el proyecto del Acto Legislativo 009 de 1978 presentado a la Cámara de Representantes por importante grupo de congresistas, que muy moderado y modificado fue acogido en el Acto Legislativo No. 1 de 1979, de efímera existencia debido a la sentencia de inexequibilidad con que lo sancionó la Corte Suprema de Justicia.

6. García Pelayo, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1951, p. 169.

nador de cada Provincia, Senadores, Representantes y miembros de las legislaturas provinciales.

Por haber acordado esta Constitución a las provincias *el poder Municipal en toda su plenitud* (Art. 18) e, inclusive, *poder constitucional bastante* para disponer lo relativo a su organización interior (Art. 48), todas las Provincias se dieron su propia Constitución, habiéndose llegado en el caso de una de ellas, la Provincia de Vélez, a reconocer a las mujeres el derecho al sufragio.[7]

Con todo, la Constitución de 1886, antípoda de las Constituciones liberal-federales que le antecedieron, retomó los hilos de un sistema que reservaba a la clase ilustrada y propietaria el ejercicio paternalista de la función electoral, y es así como en el siglo XX todavía debieron librarse decisivas batallas por la democratización del voto: el Acto Legislativo No. 1 de 1936 abolió el voto censitario e indirecto al establecer que *Todos los ciudadanos eligen directamente Concejeros Municipales, Diputados a las Asambleas Departamentales, Representantes al Congreso Nacional y Presidente de la República* (Art. 33); el Acto Legislativo No. 1 de 1945 dispuso que *son ciudadanos los colombianos mayores de veintiún años* (Art. 13), pero en el Art. 14 puntualizó: *Sin embargo, la función del sufragio y la capacidad para ser elegido popularmente, se reservan a los varones;* el mismo Acto Legislativo No. 1 de 1945 extendió el voto directo para la elección de Senadores (Art. 76) y en el Art. 77 abrió paso al sistema de cociente electoral para las votaciones plurinominales; la reforma constitucional aprobada por plebiscito en 1957 reconoció expresamente el derecho de sufragio y la capacidad para ser elegida popularmente a la mujer colombiana mayor de veintiún años (Art. 1o.); el Acto Legislativo No. 1 de 1975 redujo a dieciocho años la edad necesaria para adquirir la calidad de ciudadano.

3. Limitaciones

Nuestro sistema político limita y restringe el derecho de sufragio, tanto en su sentido activo como en su sentido pasivo, por diversas razones de orden biológico, administrativo, político y de conveniencia, en relación a determinadas instituciones y sectores de la sociedad. Veamos cuáles son las principales de estas limitaciones:

---

7. Restrepo Piedrahita, Carlos, "Constituciones de la primera república liberal". Bogotá, Ed. Universidad Externado de Colombia, 1979, Tomo I, pp. 173 a 178.

a) *Los extranjeros.* Por razones evidentes, están excluidos totalmente del derecho al sufragio. No debe confundirse con el caso de los nacionalizados, quienes al nacionalizarse precisamente han dejado de ser extranjeros y se someten al régimen de los colombianos por adopción.

b) *Nacionalizados.* Los ciudadanos que han adquirido su nacionalidad colombiana mediante carta de naturalización, pueden votar sin limitación alguna. Sin embargo, no pueden ser elegidos para aquellos cargos de especial significación política que, en la Constitución, han sido reservados a los colombianos por nacimiento.

c) *Menores de edad.* De acuerdo con el régimen constitucional de ciudadanía están excluidos del derecho de sufragio los colombianos menores de dieciocho años.

d) *Las fuerzas armadas.* De acuerdo con el Art. 168 C.N., inciso tercero, *los miembros del ejército, de la policía nacional y de los cuerpos armados de carácter permanente, no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo.*

e) *Sacerdotes de la Iglesia Católica.* Pueden votar, pero no postularse para cargos electivos, debido a la prohibición del Art. 54 C.N., que forma parte del Título IV ("De la religión y de las relaciones entre la Iglesia y el Estado"): *El ministerio sacerdotal es incompatible con el desempeño de cargos públicos. Podrán, sin embargo, los sacerdotes católicos ser empleados de la instrucción o beneficencia públicas.*
Vale la pena señalar que esta prohibición constitucional no cobija a ministros de otras confesiones religiosas.

f) *Indignidad penal.* No pueden votar ni postularse para cargos electivos quienes estén privados de sus derechos políticos por efecto de la sanción accesoria que se aplica a quien es condenado en juicio penal o pena de prisión.

g) *Indignidad política.* Los más altos funcionarios del Estado que taxativamente señala la Constitución, pueden ser privados de sus derechos políticos por decisión del Senado de la República, por razón de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o por mala conducta.

h) *Sanción disciplinaria.* La privación temporal de los derechos po-

líticos también puede ser impuesta como sanción adicional a la de destitución del empleo público, impuesta en proceso disciplinario por violación grave de las obligaciones legales y reglamentarias relativas al cargo.

i) ***Reglamentos electorales.*** El ciudadano que carezca de cédula de ciudadanía laminada no podrá votar, dado que éste es documento indispensable para la identificación personal en todos los actos civiles, políticos, administrativos y judiciales (Ley 39 de 1961, Art. 1o.).
No podrán votar tampoco los ciudadanos cuyas cédulas de ciudadanía no figuren en el censo electoral o en la lista de sufragantes del lugar donde desea votar.

j) ***Otras causas legales.*** Anota el profesor Luis Hernando Palencia que hace falta un mayor desarrollo legal de la previsión contenida en el Art. 14 C.N., según la cual la ciudadanía se pierde o se suspende *en los casos que determinen las leyes.* Se refiere al caso específico de aquellas personas que, por padecer de deficiencias mentales, no están en capacidad de ejercer con lucidez y responsabilidad sus deberes ciudadanos.[8] Menciona como antecedente el desaparecido Art. 17 de la Constitución de 1886, que decía: *el ejercicio de la ciudadanía se suspende: por notoria enajenación mental; por interdicción judicial; por beodez habitual; por causa criminal pendiente desde que el Juez dicte auto de prisión.*

k) ***Condiciones de elegibilidad.*** La posibilidad que tiene el ciudadano colombiano de ser elegido para ocupar determinadas posiciones públicas está restringida por la Carta Política y la legislación, que de acuerdo con la naturaleza y la importancia del cargo exige como prerrequisito que el aspirante posea determinadas calidades: una edad especial, haber desempeñado ciertos cargos públicos, ser profesional universitario, haber ejercido dicha profesión o la cátedra universitaria durante un tiempo mínimo, etc. Para el caso vale citar los Arts. 94, 100, 115, 185 C.N., el Art. 5o. del Decreto 3133/68, el Art. 209 de la Ley 85 de 1916, el Art. 7o. de la Ley 1a. de 1972. Cuando la Constitución o la Ley no exigen calidades, se entiende que basta para ocupar el cargo con ser ciudadano colombiano.

---

8. Hernández, Augusto y otros, "Instituciones Políticas Colombianas", Bogotá, Ed. Universidad Externado de Colombia, 1984, p. 44.

l) ***Estatuto de inelegibilidades.*** *La denominada no elegibilidad también conocida como inelegibilidad, es el conjunto de normas especialmente constitucionales que excluyen a determinados ciudadanos de la posibilidad de ser elegidos por motivos previstos en la Carta.*[9]

Como bien dice Ignacio Vives en su obra citada, lo que en nuestra Constitución se denomina "inhabilidades" es un concepto más amplio, pues se refiere al conjunto de prohibiciones para que alguien sea elegido o nombrado. La no elegibilidad es la especie de las inhabilidades que impide el escogimiento de alguien mediante el sistema electivo (p. 245).

Las principales causales se refieren: al ejercicio previo de jurisdicción o autoridad dentro de los seis meses (en unos casos) o el año (en otros casos) inmediatamente anteriores a las elecciones (Art. 108 C.N.); a la inelegibilidad simultánea de Senador y Representante, es decir, la doble representación (Art. 108 C.N., último inciso); a la inelegibilidad por gestión de negocios con el gobierno (Art. 111 C.N.); a la inelegibilidad por haber sido condenado mediante sentencia judicial a pena de presidio o prisión, con excepción de los delitos políticos (Arts. 94 y 100 C.N.); a la inelegibilidad por haber desempeñado la Presidencia de la República en el período constitucional inmediatamente anterior (Art. 129 C.N.).

m) ***Otras sentencias judiciales.*** De acuerdo con el Art. 244 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), *cuando se decrete la nulidad de la elección porque los candidatos no reunían los requisitos y calidades exigidas por la Constitución Política y la Ley o porque violaron prohibiciones contenidas en las mismas normas, en la sentencia se impondrá a los afectados la pena de interdicción para el ejercicio de cualquier cargo público por un término igual al del período de la corporación para la cual habían sido elegidos, contado a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva providencia.*

9. Vives Echevarría, José I, "Tratado de Derecho Electoral Colombiano", Bogotá, Ed. Temis, 1985, p. 245.

D *DEMOCRACIA REPRESENTATIVA*

1. El principio general

a) La representación en la Constitución

Colombia, como en general todos los países americanos que, al separarse del reino español, se constituyeron en Estados independientes, históricamente ha conservado a través de sus diversos momentos constitucionales la forma republicana. Ello significa, políticamente, compromiso con el ideal de un gobierno que represente legítimamente a los gobernados gracias a su origen electivo y, en términos aún más generales, una preferencia por la integración de la voluntad colectiva mediante la práctica periódica de elecciones, cuya finalidad es concretar el espíritu de democracia que alentó el nacimiento de estas ya antiguas repúblicas.

En cuanto que los sucesivos ordenamientos constitucionales han sido uniformes en excluir la forma monárquica de gobierno a la que originalmente se opuso la novel república, ella, como tantas otras repúblicas americanas, se ha anotado un triunfo histórico concluyente, muy a pesar de las continuas presiones e intervenciones de las potencias europeas durante el siglo XIX.

No obstante lo anterior, muchas otras batallas han debido librarse en esta permanente lucha por la democracia, que es el telón de fondo de la vida política de los pueblos, y que en la historia de las naciones independientes de Iberoamérica completa ya más de ciento setenta años.

El principio de la representación se encuentra, pues, en los orígenes históricos del Estado colombiano y es uno de los pilares esenciales del orden constitucional, aun cuando ha debido revisarse constantemente, en un proceso de continua adaptación a las cambiantes circunstancias políticas y sociales del país.

Numerosas disposiciones consagran en la Constitución Política el principio representativo, construido sobre el concepto de Nación, y así leemos en el Art. 2o. que *La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece.* La representación aparece frecuentemente hermanada con los principios de supremacía constitucional y de legalidad, de manera que para el analista de nuestro sistema político se ha hecho prácticamente inseparable el que las autoridades son los representantes de la Nación democráticamente instituidos por el voto, y el que sus funciones están restringidas por la Constitución y las leyes bajo pena de responsa-

bilidad (Arts. 16, 20, 51, 59, 63, 96, 97, 102, ordinal 5o. y Título XIV de la Constitución Nacional).

b) La vía electoral. Organos de integración electiva

El Título XVII de la Constitución se ocupa exclusivamente de las elecciones, y en su primera disposición, el Art. 171, establece como principio general: *Todos los ciudadanos eligen directamente Concejales, Consejeros intendenciales, diputados a las asambleas departamentales, representantes, senadores y presidente de la república.*

Dicho de otra manera, esta norma constitucional establece la vía electoral como medio para integrar: la jefatura del Ejecutivo en el orden nacional (Presidente de la República), el órgano legislativo nacional (Congreso de la República, bicameral), y las corporaciones de representación popular departamentales (Asambleas departamentales), intendenciales (Consejos Intendenciales) y Municipalidades (Concejos Municipales).

2. Instituciones especiales

Ya en otra parte se ha relatado de qué manera el voto directo se extendió por fin a todas las elecciones y cómo, por otros aspectos, se ha perfeccionado la regulación jurídica del voto democrático, especialmente en cuanto concierne al sufragio universal. En este aspecto el régimen constitucional de las elecciones ha evolucionado en consonancia con las más generales tendencias de las democracias occidentales.

Quedan por considerar aquellas regulaciones electorales que han sido más directa y poderosamente determinadas por circunstancias particulares de nuestro sistema político. El principio universal de la democracia representativa ha debido sujetarse en Colombia a modalidades especiales (que son en verdad restricciones, limitaciones o salvedades) para asegurar que todos los participantes en las elecciones (sean éstos candidatos singulares, listas de candidatos o partidos políticos) se encuentren en un pie de igualdad, ganen una representación proporcional y no sean borrados totalmente de la nómina oficial luego de una derrota electoral.

Los problemas singulares que, en esta perspectiva, ha debido conjurar la democracia representativa colombiana, son varios. En primer lugar la previsible tendencia de los gobernantes a perpetuarse en el poder, mediante la aceptación de sucesivos mandatos. En segundo

lugar, la tendencia análoga de los partidos políticos a permanecer indefinidamente en el gobierno. En tercer lugar, la tendencia particular de los partidos políticos colombianos no simplemente a conquistar el gobierno como es lo natural y ordinario en tratándose de partidos políticos, sino a adueñarse de todo el Estado (Gobierno, Legislativo, justicia, burocracia, presupuesto), en condiciones tan intolerables para el perdedor que, con frecuencia en nuestra historia, la oposición se ha expresado por medios violentos.

Es por ello que temas como la alternación en el gobierno, la representación de las minorías y la paridad en la integración de los órganos estatales revisten especial interés en la historia política del país.

a) La alternación

A más de que desde la primera Constitución que tuvo el país (1821) hasta la actual siempre se concibió la elección de presidente para un período fijo y más bien breve (que ha variado entre dos, cuatro y seis años, siendo actualmente de cuatro), sin excepción nuestras constituciones han estipulado prohibición semejante a la que hoy aparece en el Art. 129, inciso primero: *El Presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el período inmediato.* Este es un precepto que estimula la alternación de los protagonistas del gobierno y con frecuencia la de los mismos partidos políticos en el poder. Sin embargo, no imposibilita la reelección, y en ello algunos encuentran reparo a nuestro régimen presidencialista.

El dispositivo de la alternación también se ha extendido constitucionalmente a los dos partidos políticos tradicionales (el partido liberal y el partido conservador), si bien temporalmente, y con el exclusivo propósito de superar el estado de virtual guerra civil a que fue arrastrada la nación por el espíritu sectario y violento que se adueñó de las contiendas partidistas. Por reforma constitucional, en los cuatro períodos presidenciales comprendidos entre 1958 y 1974 la presidencia fue desempeñada, alternativamente, por ciudadanos pertenecientes a los partidos conservador y liberal. Fue éste el sistema del llamado "Frente Nacional", que logró establecer un clima de coexistencia pacífica de los partidos tradicionales y que Karl Loewenstein comentó así en su momento: "Presenta interés el futuro desarrollo de este intento de incorporar en la Constitución la técnica del gobierno de coalición en un sistema bipartidista, tal como ocurre extraconstitucionalmente en Austria desde hace más de una década a través de los acuerdos de los partidos".[10] El interludio de alternación

10. Loewenstein, op. cit., p. 448.

de los partidos en la presidencia cumplió plenamente su cometido. El país ha superado plenamente las circunstancias que le llevaron a diseñar este mecanismo electoral, y al prescindir de él enfrenta ahora una problemática política planteada en términos de orden interno e internacional completamente diferentes.

b) La representación de las minorías

Según nuestro constitucionalista Tulio Enrique Tascón, *fue Colombia una de las primeras naciones del mundo que consagraron la representación proporcional, adelantándosele sólo algunos cantones suizos (1891) y Bélgica (1899).*[11] El principio de la representación de las minorías fue introducido en nuestro ordenamiento constitucional mediante el Acto Legislativo No. 8 de 1905, Art. 4o.[12] El país acababa de salir de una terrible guerra civil entre liberales y conservadores y desde entonces esta norma, morigeradora de las costumbres políticas, se ha mantenido a través de distintas fórmulas constitucionales y legales (voto incompleto, cuociente electoral) hasta llegar al actual Art. 172 que establece el cociente electoral no sólo para asegurar *el derecho de representación de las minorías, sino la representación proporcional de los partidos.*

c) La paridad

A partir del plebiscito de 1957 y como aspecto importante de la reconciliación que conoció el país durante el período del Frente Nacional, constitucionalmente fue acordado, como fórmula transitoria, que todos los cargos públicos se distribuirían por partes iguales entre ciudadanos pertenecientes a los dos partidos políticos tradicionales en: el Congreso Nacional, las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales (de origen electivo) y, además, la administración pública (en sus tres órdenes, nacional, departamental y municipal) y la administración de justicia. Salvo en relación con esta última, el régimen de paridad concluyó en 1974, fecha a partir de la cual recuperó plena vigencia el sistema de cuociente electoral.

---

11. Tascón, Tulio Enrique, "Derecho Constitucional Colombiano". Bogotá, Ed. Minerva S.A., 1934, p. 296. El dato se confirma al consultar literatura extranjera, v.gr., Carreras, Francesc de, "Las elecciones", Barcelona, Ed. Blume, p. 103.

12. "Art. 4o. En toda elección popular que tenga por objeto constituir corporaciones públicas, y en el nombramiento de Senadores, se reconoce el derecho de representación de las minorías, y la ley determinará la manera y términos de llevarlo a efecto".

d) El gobierno compartido

Como secuela permanente del sistema del Frente Nacional ha quedado el controvertido parágrafo del Art. 120 C.N., donde se dice que *para preservar... con carácter permanente el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública,* el Presidente de la República deberá dar *participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al suyo* en el nombramiento de Ministros, Gobernadores, Alcaldes y demás cargos de la rama ejecutiva.

Se ha criticado severamente la ambigüedad del lenguaje y el carácter mismo de la institución, que tiende a perpetuar un monopolio de la burocracia en favor de los dos partidos tradicionales, desvirtúa el principio de la representatividad y la mecánica natural de las elecciones, tiende a confundir orgánica y doctrinalmente los partidos políticos, y destruye los presupuestos necesarios para una oposición política actuante y un control verdaderamente democrático sobre los actos del gobierno.

II. SISTEMA ELECTORAL

Atendiendo a los distintos tipos de elecciones establecidos en nuestro Derecho Electoral, esto es, por una parte la elección de Presidente de la República y por otra las elecciones para integrar las corporaciones públicas nacional (Congreso), departamentales, intendenciales y comisariales (Asambleas y Consejos) y municipales (Concejos), observamos que en ellas tienen cabida tanto el principio mayoritario como el principio de proporcionalidad.

De acuerdo con la doctrina,[13] el sistema electoral se define a partir de uno de los dos principios fundamentales antes enunciados, pero su concepción integral abarca, además, otros aspectos de procedimiento y de regulación concreta, tales como: la organización de las circunscripciones electorales, las formas de la candidatura (personal o listas), los procedimientos de votación y las reglas para distribución de escaños. En efecto, señala el tratadista Dieter Nohlen que una *valoración y distinción de los sistemas electorales según los principios fundamentales de la representación política como base de la sistemática electoral tiene que ir acompañada, sin embargo, de un*

13. "...Cuando se habla de la elección proporcional o de la elección mayoritaria, estos términos no se pueden entender como sistemas sino como principios, como sinónimos de las dos concepciones fundamentales de la representación" (Nohlen, Dieter. "Sistemas electorales del mundo". Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 94).

análisis detallado de los elementos configuradores constitutivos de cada sistema electoral.[14] En este orden de ideas explicaremos a continuación el sistema de elección mayoritaria establecido para las elecciones presidenciales, y el sistema de elección proporcional que se aplica a la integración por voto ciudadano de las corporaciones de representación popular.

A. LA ELECCION DE PRESIDENTE. SISTEMA MAYORITARIO

Según el Art. 114 inciso segundo de la Constitución, *El Presidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo de los ciudadanos y para un período de cuatro años, en la forma que determine la ley.* El Art. 171, ya lo hemos visto, dispone que *todos los ciudadanos eligen directamente* Presidente de la República. Cualquiera otra disposición relativa a la organización de las elecciones presidenciales debemos buscarla en las leyes. Veamos en forma esquemática cuáles son los elementos integrantes del sistema mayoritario en la elección presidencial.

1. El territorio nacional, junto con las embajadas, consulados y legaciones colombianas en el exterior, constituye circunscripción única para la elección de Presidente de la República. (Ley 28 de 1979, Art. 47).
2. Se trata, obviamente, de una circunscripción uninominal, porque la elección a ella referida tiene como propósito designar a un solo representante.
3. Se impone de la naturaleza de la elección que la forma de la candidatura es personal.
4. El procedimiento de votación es de voto único, es decir, el elector sólo ha de emitir un voto.
5. El voto es, además, directo. El elector se pronuncia por el candidato a la presidencia de su predilección, sin valerse de intermediarios. Esta es la votación que se llama también de primer grado.
6. Gana la elección el candidato que obtenga la mayoría simple o relativa de los votos. Un solo voto de ventaja sobre los adversarios otorga la victoria (Ley 28 de 1979, Art. 151).
7. La elección se celebra en un mismo día para toda la circunscripción electoral.
8. La elección presidencial se verifica en una sola vuelta. Debido a

14. Nohlen, Dieter, op. cit., p. 105.

la frágil representatividad que puede afectar al candidato que se ha impuesto en elecciones reñidas por un margen mínimo de votos, importantes sectores políticos defienden la necesidad de introducir el principio de una mayoría calificada (absoluta o especial en alguna proporción) y la mecánica de las dos vueltas para asegurar un Ejecutivo con respaldo claramente mayoritario entre el electorado.

Vale la pena observar que, como la Constitución ha diferido a la ley prácticamente todo lo relativo a las elecciones presidenciales, la introducción de modificaciones a aspectos importantes del sistema parece en principio sencilla y descomplicada, pues no exige reforma constitucional.[15]

B. *CORPORACIONES PUBLICAS. SISTEMA DE CUOCIENTE ELECTORAL*

La Reforma constitucional de 1968 estableció el sistema del cuociente electoral como norma general para la integración de las corporaciones de representación popular (Congreso, Asambleas Departamentales, Consejos Intendenciales y Concejos Municipales; la ley ha agregado la integración parcial, por este mismo sistema, de los Consejos Comisariales).

El sistema es explicado en el Art. 172 C.N. así:

"A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una Corporación Pública, se empleará el sistema del cuociente electoral. El cuociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer.

"Si se tratare de la elección de sólo dos individuos, el cuociente será la cifra que resultare de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno.

"La adjudicación de puestos a cada lista se hará en proporción a las veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos.

"Si quedaran puestos por proveer se adjudicarán a los residuos, en orden descendente".

El sistema colombiano del cuociente electoral tiene las siguientes características generales:

---

15. Infortunadamente las leyes que modifiquen el régimen de elecciones, de acuerdo con el Art. 83 C.N., "deberán ser aprobadas por los dos tercios de los votos de los asistentes", lo cual tiende a hacer de nuestro régimen electoral un sistema extremadamente rígido que en nada contribuye a las urgentes necesidades de modernización y rectificación que acusa este importante capítulo de nuestra legislación.

1. Las circunscripciones electorales coinciden con la división político-administrativa del territorio.[16] Vale decir, que para efectos electorales no se ha establecido una división territorial especial, salvo el caso excepcional de las intendencias y comisarías (territorios menos poblados y de relativo menor desarrollo), que se han agrupado en cuatro circunscripciones para la elección de Representantes a la Cámara (Art. 177 C.N., inciso segundo).
   Así, tenemos que cada departamento constituye una circunscripción para la elección de congresistas, es decir, Senadores y Representantes (Arts. 176 y 177 C.N.), y forma un "Círculo único" para la elección de diputados a las Asambleas Departamentales (Art. 175 C.N.). Intendencias y Comisarías forman, unas y otras, círculos electorales para la elección total de Consejeros Intendenciales y parcial de Consejeros Comisariales (Decreto 1926 de 1975, Arts. 6, 7, 10 y 11; Decreto 1817 de 1976, Art. 4). Los distritos municipales constituyen a su vez circunscripciones para la elección de su máximo órgano administrativo, el Concejo Municipal.
   Por coincidir el mapa electoral con el mapa político-administrativo, el medio tradicional para aumentar las circunscripciones electorales ha consistido en la creación de nuevos Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios. Es por ello que este aspecto, el electoral, ha pesado considerablemente en los debates conducentes a la creación de nuevas entidades territoriales, cuando entran en juego naturalmente, los cálculos numéricos de los caciques, grupos, movimientos y partidos políticos.
2. La determinación del número exacto de representantes que tiene derecho a elegir cada circunscripción plantea algunas dificultades.
   La Constitución y las leyes fijan los principios con base en los cuales se determina el número de representantes que debe ser elegido por cada circunscripción electoral.
   Por norma general se establece una representación mínima por circunscripción (dos senadores, dos representantes, quince diputados a la Asamblea Departamental, ocho consejeros intendenciales, seis concejales municipales) y una representación adicional, variable, directamente proporcional a la población respectiva.
   El número de representantes a que tiene derecho cada circunscripción no está determinado con precisión absoluta en ninguna

16. "Art. 5o. Son entidades territoriales de la República los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los Municipios o Distritos Municipales, en que se dividen aquellos y éstas".

disposición legal de carácter permanente, no está por decirlo así **congelado**, porque el total debe reflejar las variaciones de población que se registren con el tiempo en la respectiva entidad territorial. Excepción a la regla son los Consejos Comisariales, que se componen del número fijo de nueve miembros (Decreto 1926 de 1975, Art. 10). Por la expresada razón, en unos casos el Gobierno Nacional y en otros, la Registraduría Nacional del Estado Civil tienen, con base en la ley, la delicada misión de indicar, siempre que se vayan a celebrar elecciones, el número de representantes que debe ser elegido en cada circunscripción.

La competencia del Gobierno en esta materia se reglamenta así en el Art. 202 de la Ley 28 de 1979: *El Gobierno publicará oportunamente el número de los integrantes de las Cámaras Legislativas, Diputados a las Asambleas, Concejeros Intendenciales y Comisariales*[17] *de las diferentes circunscripciones electorales.* El Gobierno cumple esta función mediante decreto.

Por su parte, el Art. 3o. de la Ley No. 30 de 1969 dispone: *La Registraduría Nacional del Estado Civil tendrá a su cargo la elaboración y publicación oportuna de la lista del número de concejales que puede elegir cada municipio* (Concordada con el Art. 27, numeral 19 de la Ley 28 de 1979).

Para el adecuado cumplimiento de esta función revisten enorme importancia los censos de población. Es indispensable que éstos se realicen periódicamente y con el lleno de los requisitos que aconseja la técnica. En este aspecto no ha sido afortunada la experiencia del país. El último censo nacional de población se realizó en 1975 pero, debido a innumerables tropiezos de orden técnico y administrativo, sus resultados completos no han podido conocerse hasta la fecha.

3. Las circunscripciones son en este caso, claro está, plurinominales, pues cada una de ellas tiene derecho a una representación plural.
4. El mapa electoral está concebido en función de dos órdenes de circunscripciones: las locales, que corresponden a la elección de autoridades municipales, y las circunscripciones seccionales (que agrupan todos los municipios pertenecientes a un Departamento, una Intendencia y una Comisaría), para la elección de autoridades seccionales y la elección de quienes, por la circunscripción, van a formar parte del Congreso de la República. Ya

17. La mención de los Consejos Comisariales es evidentemente una incongruencia, pues el número de sus integrantes no varía con la población. Son siempre nueve, de acuerdo con lo dispuesto en los Decretos 1926 de 1975 y 1817 de 1976 arriba citados.

en otra parte se ha tratado del caso excepcional en que las intendencias y comisarías se han agrupado en un número menor de circunscripciones para designar representantes a la Cámara.

5. Las candidaturas se formulan por la modalidad de listas cerradas y bloqueadas. El orden de los candidatos es invariable y, por tanto, el elector únicamente puede votar por la lista, completa, tal como se le presenta.
   Los escaños que gane la lista se atribuirán a los candidatos siguiendo el orden con que ellos aparezcan.
   No vale ninguna anotación o alteración que se haga a la lista, ni puede el elector combinar en un orden nuevo a candidatos de listas distintas (*panachage*), ni fraccionar el voto. Sin embargo, no se anulará el voto que presente tales modificaciones, teniéndose como válidamente depositado por la lista original.
6. Hay direrentes tipos de listas según la corporación que se vaya a elegir y la unidad territorial respectiva. Cuando en una misma fecha se realizan elecciones para distintas corporaciones (Ej: Concejos Municipales, Asambleas Departamentales, Senadores y Representantes) los partidos políticos suelen distribuir, en una sola papeleta, las listas de sus candidatos para todas las corporaciones. En este caso, lo que sí puede hacer el ciudadano es combinar las listas (corporación por corporación) que presentan los distintos grupos y partidos políticos.
7. Se aplica el sistema de la candidatura y la lista inscrita previamente, con el lleno de ciertas formalidades. Sólo se puede votar válidamente por las listas que se hubieren inscrito con el lleno de los requisitos legales. Será inválido el voto depositado por una lista no inscrita.
8. El número de los candidatos que aparece en cada lista puede ser inferior, pero en ningún caso superior al número de puestos por proveer.
9. El sistema de voto es de voto único, es decir, el elector vota singularmente por una lista inmodificable de candidatos para la corporación respectiva. Están descartadas, pues, otras modalidades conocidas de voto, tales como el voto múltiple, el voto limitado, el voto acumulativo, el voto eventual, el *panachage*, el sistema del voto doble y la división del voto.
10. La regla para la atribución de escaños es la del cociente electoral simple, conocido también como Método de Hare.[18]
    Sin embargo, cuando en la circunscripción sólo se van a proveer dos puestos, se aplica el sistema del cociente electoral rectificado

18. Nohlen, Dieter, Op. cit., p. 128.

(Método de Hagenbach-Bischoff), en que el divisor es tres (el número de escaños a que tiene derecho la circunscripción, es decir dos, + uno).

Al aumentar el divisor se producen cocientes más pequeños y con ello se favorece la representación de las minorías.

11. Si luego de aplicado el cociente electoral quedasen escaños por distribuir, éstos se asignarán, en orden, a los mayores residuos.

La falta de un método restrictivo para la distribución de los escaños restantes entre los mayores residuos ha favorecido la proliferación excesiva de listas, la indisciplina de partido para las elecciones y, según algunos, la desfiguración del principio de proporcionalidad que se busca con el sistema de cociente electoral.

III. ORGANIZACION ELECTORAL

A. *LA FUNCION ELECTORAL*

Según el tratadista Alvaro Copete Lizarralde, la Constitución Política *define el sufragio como una función. Función que tiene como fin la producción de ciertos órganos del Estado. Podemos por consiguiente afirmar que dentro de nuestra organización constitucional existe una función auxiliar que es la electoral.*[19]

En efecto, la actividad que dentro de la organización estatal administra el proceso electoral que permite configurar al Estado, es materialmente una función especializada, inconfundible y de fundamental importancia política.

También desde el punto de vista orgánico-formal la función electoral constituye una parte separada del resto del Estado, pues está atribuida a una estructura institucional que funciona con independencia respecto de las tres clásicas ramas del poder, como veremos a continuación. Algunos especialistas llegan, inclusive, a afirmar que *existe una rama encargada de esta función que podemos llamar rama electoral del poder público.*[20]

B. *LOS ORGANISMOS ELECTORALES*

Su descripción y regulación es de orden puramente legal. En el título XVII de la Constitución Política, relativo a las Elecciones, el

---

19. Copete Lizarralde, Alvaro, "Lecciones de Derecho Constitucional". Bogotá, Ed. Lerner, 1960, p. 130.

20. Rodríguez, Libardo, "Estructura del Poder Público en Colombia". Bogotá, Ed. Temis, 1983, p. 72.

Art. 180 se limita a manifestar que *la ley determinará lo demás concerniente a elecciones y escrutinios, asegurando la independencia de unas y otras funciones...* El título II de la Ley No. 28 de 1979 está dedicado a la descripción de la organización electoral, que según su Art. 11 está a cargo, en orden jerárquico, de:

- La Corte Electoral.
- El Registrador Nacional del Estado Civil.
- Los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil.
- Los Registradores Distritales, Municipales y Auxiliares.
- Los Delegados de los Registradores Distritales y Municipales.

1. La Corte Electoral

Es el órgano superior de la organización electoral, a cuyo cargo está la inspección y vigilancia de todo el sistema.

Está integrada por nueve Magistrados, elegidos por la Corte Suprema de Justicia en pleno para un período de cuatro años.

De los nueve Magistrados habrá cuatro por *cada uno de los dos partidos que hubieren obtenido el mayor número de votos en la última elección del Congreso* (eufemismo por partido conservador y partido liberal) y uno por el partido que siga a los dos anteriores en votación.

Los Magistrados acreditarán su filiación política simplemente con declararla bajo juramento. Para ser Magistrado de la Corte Electoral se requieren las mismas calidades que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Contra toda apariencia la Corte Electoral no tiene funciones jurisdiccionales, sino básicamente administrativas: elige al Registrador Nacional del Estado Civil, designa sus Delegados para que realicen los escrutinios generales (departamentales) en cada circunscripción electoral, aprueba el respectivo presupuesto, aprueba los nombramientos de personal subalterno, aprueba las resoluciones que dicte el Registrador Nacional, realiza el escrutinio para Presidente de la República y conoce de los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus Delegados para los escrutinios generales. La decisión que recaiga se hará mediante resolución motivada, que no es una providencia judicial sino meramente administrativa. Dicha resolución podrá ser demandada ante el Consejo de Estado, como tribunal supremo de lo contencioso-administrativo, para que, éste sí, falle como autoridad jurisdiccional.

En realidad son limitadas las competencias de la Corte Electoral,

como las de sus Delegados, para decidir sobre las reclamaciones que se presentan con ocasión de los escrutinios. Por otra parte, la Corporación no funciona permanentemente, sino esporádica o temporalmente, con lo cual se resiente, en términos de rendimiento, de eficiencia, y hasta de prestigio institucional, toda la organización electoral. Estos y otros problemas pretende subsanar el proyecto de ley que sobre reforma electoral actualmente patrocina el gobierno ante el Congreso.

2. El Registrador Nacional del Estado Civil

El Registrador Nacional del Estado Civil es designado por la Corte Electoral para un período de cuatro años. Para el cargo se requieren las mismas calidades que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Como Director, es el responsable del funcionamiento de todas las dependencias de la Registraduría Nacional y entre sus principales funciones (detalladas en el Art. 27 de la Ley 28 de 1979) se encuentran:

a) Organizar y vigilar el proceso electoral.
b) Dirigir la expedición de las cédulas de ciudadanía y las tarjetas de identidad.
c) Nombrar al secretario general, a los visitadores nacionales, a los Delegados del Registrador Nacional, a los Registradores Distritales de Bogotá y a los demás empleados de las oficinas centrales.
d) Elaborar el presupuesto de la Registraduría.
e) Elaborar y publicar las listas sobre el número de concejales que corresponda elegir en cada municipio, de acuerdo con la Ley.
f) Resolver los desacuerdos que se susciten entre los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y entre los Registradores Distritales de Bogotá.
g) Dar al conocimiento de la opinión pública los resultados electorales, a medida que se vayan conociendo y al final del escrutinio.

3. Los Delegados del Registrador Nacional

Son las primeras autoridades electorales en el orden seccional y responden tanto por el correcto funcionamiento de la organización electoral en su circunscripción, como por el funcionamiento de las dependencias a su cargo en la sección.

Los delegados son, en cada circunscripción, dos, de distinta filia-

ción política, y los designa el Registrador Nacional, con la aprobación de la Corte Electoral.

Los Delegados son agentes del Registrador Nacional en la respectiva circunscripción electoral, quien los podrá remover de su cargo en caso de parcialidad política o por cualquiera otra de las causales establecidas en la Ley. Entre sus principales funciones se cuentan (Ley 28 de 1979, Art. 33):

a) Nombrar a los registradores municipales del Estado Civil y demás empleados de la circunscripción electoral.
b) Vigilar las elecciones, lo mismo que la preparación de las cédulas de ciudadanía y las tarjetas de identidad.
c) Publicar los resultados electorales parciales o totales que suministren al Registrador Nacional.

No se deben confundir con los delegados de la Corte Electoral, designados para el sólo efecto de llevar a cabo los escrutinios generales en la circunscripción electoral que está bajo la dirección permanente de los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil.

4. Los Registradores Distritales

Designados también en número de dos para el Distrito Especial de Bogotá por el Registrador Nacional del Estado Civil, deberán ser de distinta filiación política y tienen funciones semejantes a las de los Registradores Municipales, salvo que dependen directamente del Registrador Nacional (Ley No. 28 de 1979, Art. 38).

5. Registradores Municipales y Auxiliares

El Registrador Municipal es la primera autoridad electoral de la localidad, designado por los Delegados del Registrador Nacional. Generalmente es sólo uno en cada municipio, pero serán dos de distinta filiación política en los municipios con más de cien mil cédulas vigentes.

Sus funciones son, entre otras, las siguientes:

a) Tramitar todo lo relativo a cedulación y tarjetas de identidad.
b) Tramitar lo relativo a cambios de domicilio, inscripciones, registro, impugnación y cancelación de cédulas.
c) Atender la preparación y realización de las elecciones.

d) Nombrar y reemplazar, cuando falten, los jurados de votación y sancionarlos en los casos de ley.
e) Conducir y entregar personalmente a los Delegados del Registrador Nacional los documentos de los jurados de votación.

Los registradores auxiliares cumplen funciones parecidas bajo la supervisión de los Registradores Municipales.

6. *Los Delegados de los Registradores Distritales y Municipales*

A su cargo está la vigilancia del proceso electoral en los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales donde la Corte Electoral hubiere autorizado la instalación de mesas de votación.

Dependen de los respectivos Registradores Distritales y Municipales, y sus funciones, más restringidas, están determinadas en el Art. 49 de la Ley No. 28 de 1979.

IV. LAS ELECCIONES

Una vez vistos los aspectos más generales y fundamentales que le dan al régimen electoral colombiano una identidad propia, pasemos a examinar la normativa electoral en cuanto concierne a su propia estructura y a la preparación, administración, desarrollo y conclusión de las jornadas electorales. La exposición se ordenará convencionalmente, a través de los siguientes temas: la legislación electoral, los electores, la inscripción de candidaturas, las votaciones y los escrutinios.

A. LA LEGISLACION ELECTORAL

Es voluminosa la historia de la legislación electoral en nuestro país. Prolífica, incesante y cambiante hasta el borde mismo del exceso, la legislación electoral se ha mantenido siempre, sin embargo, dentro de unos límites muy prudentes y conservadores.

Varios han sido los códigos electorales que trataron de abarcar globalmente la materia, sin lograrlo, por supuesto. Entre ellos debe mencionarse la Ley 85 de 1916, la Ley 89 de 1948, la Ley 23 de 1977 (declarada inconstitucional ese mismo año por la Corte Suprema de Justicia por vicios de procedimiento en su formación) y, por último, los dos cuerpos legales que hoy forman el núcleo vigente de

la legislación electoral, la Ley 28 de 1979 y la Ley 85 de 1981, que le introdujo algunas modificaciones.

Ordinariamente las leyes son aprobadas en el Congreso de la República por mayoría simple o relativa. Sin embargo, la Constitución Política exige para algunas materias, por excepción, que la respectiva ley se apruebe por una mayoría más significativa: la mitad más uno de los asistentes, la mitad más uno de los integrantes, las dos terceras partes de los asistentes, e, inclusive, las dos terceras partes de los miembros de las Cámaras.

Nuestro sistema constitucional ha dispuesto que la legislación electoral sea caracterizadamente rígida. De acuerdo con el Art. 83 C.N. inciso segundo, *las leyes que modifiquen el régimen de elecciones deberán ser aprobadas por los dos tercios de los votos de los asistentes*, una mayoría no siempre fácil de configurar, especialmente en materias tan candentes como ésta de las elecciones.

Luego de las precisiones que la Constitución hace en materia electoral, que son ciertamente fragmentarias y muy dispersas, el Art. 180 C.N. concluye: *la ley determinará lo demás concerniente a elecciones y escrutinios, asegurando la independencia de unas y otras funciones; definirá los delitos que menoscaben la verdad y libertad del sufragio, y establecerá la competente sanción penal.*

El estatuto actual (Ley 28 de 1979 y Ley 85 de 1981) compiló y armonizó en buena parte la legislación anterior dispersa, pero no introdujo grandes innovaciones. Algunas de sus disposiciones de mayor entidad, como aquella en que se ordena al gobierno proveer a la sistematización del proceso electoral y a la automatización del voto, no pasan a la fecha, de ser sólo buenas intenciones.

Los políticos en general se muestran persuadidos de que es urgente modernizar la organización electoral, simplificar los procedimientos, racionalizar y tecnificar el sistema, asegurar recursos a los organismos encargados de la función electoral, perfeccionar y hacer más severos los controles, etc. Sin embargo, cuando es llegado el momento de aprobar las reformas, ya no se muestran tan decididos.

Actualmente están en curso dos proyectos de reforma constitucional (aprobados en primera legislatura en 1984) donde se tocan algunos aspectos relacionados con el tópico electoral: la elección popular, por voto directo de los alcaldes para un período de dos años; la reglamentación legal de los partidos políticos y de los gastos electorales a cargo del Estado; la regulación legal del voto obligatorio; la ampliación del estatuto de inhabilidades para funcionarios públicos. El año pasado cursaron en el Congreso, sin éxito, dos importantes proyectos de ley, que de nuevo hacen tránsito legislativo en el presente año.

Uno es el estatuto básico de los partidos políticos, que incluye temas tales como: contenido mínimo de los estatutos, registro, personería jurídica, financiación estatal de las campañas, acceso a los medios de comunicación, propaganda e información en época de elecciones. Recientemente aprobada la ley por el Congreso, acaba de ser sancionada por el Presidente de la República y es ya la ley 58 de 1985.

El otro es un proyecto que revisa íntegramente el estatuto electoral contenido en las leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, mediante el cual se aspira a introducirle importantes correctivos que tocan con la organización electoral, inscripción de sufragantes, impresión oficial de las papeletas de votación, disminución del número de mesas, simplificación de los documentos electorales que deben manejar los jurados de votación, aumento de las sanciones penales, depuración y actualización de los censos electorales, provisión especial de recursos a la organización electoral y otros temas.

Presentado de nuevo este proyecto al Congreso este año, en sesiones extraordinarias, no alcanzó a ser aprobado y se reconsiderará en las sesiones ordinarias que se inician el 20 de julio próximo (1985).

B. LOS ELECTORES

En la práctica no basta con ser ciudadano colombiano, según los términos del Art. 14 de la Constitución Nacional, para poder participar en los eventos electorales como sufragante. Inevitables reglamentaciones de orden legal, que procuran la pureza del sufragio y una mínima organización de las elecciones, hacen necesario que el ciudadano cumpla con requisitos adicionales para que pueda el día convenido depositar su voto en la urna electoral. A ellos nos referimos seguidamente.

1. La cédula de ciudadanía

Fue introducida por primera vez al régimen electoral colombiano mediante la Ley 31 de 1929, como documento único de identificación nacional de los ciudadanos colombianos y como **título de elector** que les habilitaba para ejercer el sufragio. Hasta entonces dicho documento era o debía ser expedido por los jurados electorales diseminados por todos los municipios de la República, sistema anárquico propicio para toda clase de corruptelas y componendas. Su uso ha sido obligatorio a partir de la Ley 7a. de 1934 y constituyó en su

momento un importante avance para controlar el fraude electoral y para organizar el censo electoral.

Desde entonces la cédula de ciudadanía ha sido medio insustituible de identificación del ciudadano para todos los actos civiles y políticos en que la identificación personal sea necesaria, requisito obligatorio para poder ejercer el derecho del sufragio y, como veremos adelante, punto de referencia para la elaboración de los censos electorales.

Luego de ensayar con diversas modalidades de elaboración (formatos, materiales, información incluida) y de uso (estampación de un sello al respaldo por cada votación), ya desde la Ley 39 de 1961, Art. 1o., se estableció que los ciudadanos colombianos *sólo podrán identificarse con la cédula de ciudadanía laminada en todos los actos civiles, políticos, administrativos y judiciales.*

La expedición de la cédula de ciudadanía es gratuita y se solicita ante el Registrador Municipal del Estado Civil o su delegado (para los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales) del lugar donde reside el solicitante, quien deberá acreditar la mayor edad y la identidad personal conforme a la ley.

La elaboración de las cédulas de ciudadanía laminadas está centralizada en las dependencias de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Las cédulas llevan la firma del Registrador, se expiden siguiendo una numeración continua para todo el país, llevan retrato y huella dactilar del ciudadano y los siguientes datos generales: nombre y apellidos, lugar y fecha de nacimiento, estatura, color, señas particulares y firma del interesado.

La Registraduría Nacional del Estado Civil puede cancelar de oficio las cédulas de ciudadanía cuando su titular hubiere fallecido o perdido la nacionalidad colombiana, o cuando el documento se hubiere expedido en forma irregular (Ley 85 de 1981, Art. 4o.). Por los mismos motivos cualquier persona podrá impugnar la cédula para que sea cancelada (Ley 28 de 1979, Arts. 70 y 71).

2. El lugar de votación

La posesión de la cédula de ciudadanía habilita al ciudadano para votar en el lugar de expedición de dicho documento, es decir, el municipio, corregimiento, inspección de policía o sector rural donde se solicitó y se obtuvo. Así, en principio, la cédula de ciudadanía aparecerá radicada en el censo electoral del lugar donde se expidió el documento, y por tanto sólo allí podrá votar el ciudadano (Ley 28 de 1979, Art. 50). Claro está que muchas circunstancias pueden

determinar la presencia del ciudadano, el día de las elecciones, en lugar diferente de aquel donde se le expidió su documento de identidad. Así, cuando el ciudadano desee votar en lugar diferente de aquel donde obtuvo su cédula, deberá inscribirla en dicho lugar, con anticipación no inferior a un mes, ante el respectivo Registrador del Estado Civil o su Delegado (Ley 85 de 1981, Art. 2o., literal a). La cédula así inscrita será dada de baja del lugar de su expedición o del de su última inscripción.

Vencido el término de la inscripción, los Delegados del Registrador del Estado Civil enviarán a éste copia auténtica de la lista de ciudadanos inscritos.

Para facilitar al ciudadano el ejercicio del sufragio en las ciudades populosas, éstas se dividen en zonas de manera que cada quien pueda votar en la zona electoral más próxima a su residencia (Ley 85 de 1981, Art. 3o.). Esto podrá hacerse mediante la **zonificación** de la cédula, que hará personalmente el interesado con un mes de anticipación a las elecciones. Si el ciudadano no **zonifica** su cédula, sólo podra sufragar en los puestos centrales o generales de votación que se instalan en todas las ciudades, de acuerdo con el censo electoral.

Los ciudadanos colombianos residentes en el exterior pueden sufragar únicamente para Presidente de la República (no para corporaciones públicas), previo el requisito de inscribirse con su cédula de ciudadanía o pasaporte válido ante el correspondiente funcionario de la embajada, legación o consulado de Colombia en el extranjero (Ley 28 de 1979, Art. 58).

3. Censos electorales

En sentido lato, censo electoral es el registro general de los ciudadanos con derecho a voto. Este es un aspecto técnico verdaderamente crítico en la organización de las elecciones, que en nuestro país infortunadamente adolece aún de graves vicios debido a la obsolescencia de los medios materiales y organizativos con que cuenta la Registraduría Nacional del Estado Civil.

De acuerdo con el Art. 60 de la Ley 28 de 1979, *Los censos electorales están formados por el registro de las cédulas de ciudadanía vigentes que lleva la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

Varios problemas afectan visiblemente la fidelidad de dichos censos actualmente. Por una parte los que se derivan de una deficiente actualización (cuyo propósito es dar de baja las cédulas irregularmente expedidas y las que hubieran perdido vigencia) y, por otra, la relacionada con las dificultades de oportuno control sobre la doble o múltiple votación.

El problema que más agudamente afecta la fidelidad de dichos censos se deriva de la deficiente actualización, es decir, de la inoperancia de los medios legales previstos para dar de baja en los censos las cédulas irregularmente expedidas (múltiple cedulación, cédulas expedidas a extranjeros sin carta de naturalización, casos de falsa identidad o suplantación) y las cédulas que hubieren perdido vigencia definitiva o temporalmente (por fallecimiento del ciudadano; por haber adquirido el ciudadano carta de naturalización en otro país; por haberse impuesto al ciudadano, mediante sentencia judicial, la interdicción de derechos y funciones públicas).

No obstante los variados controles legales y administrativos, la amenaza de rigurosas sanciones y la exigencia a los funcionarios encargados del registro civil de las personas, jueces y magistrados, para que informen a la Registraduría todas las novedades sobre cédulas de ciudadanía que afecten el censo electoral, existe el convencimiento de que nuestro censo electoral está excesivamente inflado (se habla de un exceso del 30 o del 35%) y de que en él figuran, sobre todo, muchos ciudadanos fallecidos.

Aparte de que esta anomalía entraña serio peligro para la pureza del sufragio, no se cuenta con una referencia estadística seria a partir de la cual se puedan hacer evaluaciones objetivas de nuestro sistema político, y es así como datos tan importantes como los relativos al abstencionismo no ofrecen ninguna seguridad, imposibilitándose, por tanto, hacer un diagnóstico y proyectar fórmulas correctivas confiables.

Los principales mecanismos de depuración de los censos electorales son: los informes de los funcionarios a que antes hicimos mención, para dar de baja las cédulas que no deben figurar en el censo (Ley 28 de 1979, Arts. 67 y 68); la facultad que tiene la Registraduría Nacional del Estado Civil para cancelar de oficio las cédulas de ciudadanía por los motivos legales ya enunciados (Ley 85 de 1981, Art. 4o.) y la facultad que tiene toda persona para impugnar una cédula de ciudadanía por los mismos motivos (Ley 28 de 1979, Arts. 70 y 71).

Se han escuchado muchas propuestas, que interesan no simplemente al censo electoral sino a la organización íntegra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pero, por falta de voluntad política que se manifiesta ante todo en las ruinosas condiciones presupuestales, que se han deparado a la Registraduría, este problema neurálgico no ha sido solucionado.

Ya de tiempo atrás existe conciencia nacional sobre el problema, y el Art. 156 de la Ley 28 de 1979, aún no desarrollado, dispone:

El Gobierno procederá a tecnificar y a sistematizar el proceso

electoral especialmente en lo relacionado con la actualización de censos, expedición de documentos de identificación, preparación y desarrollo de las elecciones, comunicación de resultados electorales, así como a facilitar la automatización del voto, procurando, para todo ello, utilizar los medios más modernos en esta materia. El Presidente de la República queda autorizado para celebrar los contratos que requiera el cumplimiento de este artículo.

Ningún progreso se ha hecho en esta materia luego de seis años que tiene de dictada la Ley 28, cuyo Art. 156 "era pieza esencial de dicha Ley y algo así como su vértebra fundamental", en decir de uno de sus defensores en el Congreso.[21]

4. Listas de sufragantes

Con base en los cambios o precisiones de radicación derivados de la inscripción y zonificación de cédulas de ciudadanía se elaboran las listas de ciudadanos inscritos. Con base en los censos electorales y en los informes que enviarán previamente las dependencias gubernamentales responsables del personal de los distintos cuerpos armados cuyas cédulas de ciudadanía deben ser omitidas en las listas de sufragantes para la elección correspondiente (Ley 28 de 1979, Art. 62), la Registraduría Nacional del Estado Civil elaborará las listas de sufragantes que serán utilizadas el día de las elecciones.

Las listas se elaboran para cada cabecera municipal, corregimiento e inspección de policía, colocando por separado los sufragantes masculinos y los sufragantes femeninos. En dichas listas se indicarán las cédulas correspondientes a cada mesa de votación, en número de cuatrocientas, colocadas en orden ascendente de numeración (Ley 28 de 1979, Arts. 61 y 75). Más adelante se verá cómo en cada lugar de votación funcionan separadamente dos clases de mesas: una para los votantes inscritos y otra para quienes aparecen en las listas de sufragantes.

Concluidos los escrutinios, la Registraduría Nacional revisará cuidadosamente los registros de votantes y las listas de sufragantes, tanto de la cabecera como de los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales, para controlar la posible doble o múltiple votación. Si se comprobare un hecho de tal naturaleza, la Registraduría formulará denuncia ante la autoridad competente (Ley 28 de 1979, Art. 59).

---

21. Palabras del representante a la Cámara Gilberto Salazar Ramírez, en su ponencia para primer debate a la Ley 85 de 1981, en "Legislación Electoral", Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1981, p. 117.

Con el fin de elaborar las listas de sufragantes la cedulación se suspende tres meses antes de las respectivas elecciones (Ley 28 de 1979, Art. 65).

C. *INCRIPCION DE CANDIDATURAS*

El requisito de inscripción previa a unas elecciones, con el cumplimiento de ciertas formalidades, fue introducido por la Ley 31 de 1929. Hasta entonces imperó el sistema nominativo, en que simplemente se votaba por los nombres que aparecieran impresos en las papeletas, sin ninguna otra condición.

Según el Art. 3o. de la Ley 47 de 1946, *la solicitud de inscripción podrá ser hecha por cualquier número de ciudadanos,* esto es, uno, dos, tres, o más.

Aun cuando la solicitud de inscripción puede ser hecha por una sola persona,[22] para el caso de inscripción de listas, en opinión de Vives Echevarría, "lo aconsejable es que los inscriptores de las listas sean tres ciudadanos, para que la mayoría de éstos –que es de dos– pueda hacer la modificación en los casos autorizados por la ley, pues si fueren solamente dos, se necesitaría de ambos para poder modificar la lista inscrita"[23] y este tipo de unanimidad puede no ser siempre fácil.

Para continuar es necesario distinguir dos clases de inscripciones: la de candidatos para la elección de Presidente de la República, y la de listas para elección de corporaciones públicas.

1. Para Presidente de la República

La inscripción se hará ante el Registrador Nacional del Estado Civil, mediante solicitud escrita que contenga: manifestación bajo juramento de pertenecer a un partido o movimiento político, expresión de que la inscripción se hace por dicho partido o movimiento y constancia escrita de la aceptación del candidato.

A la solicitud deberá agregarse una certificación expedida por la Sala de Consulta del Consejo de Estado, en que conste que el candi-

---

22. Ver Sentencia del Consejo de Estado en Sala Plena, de noviembre 7 de 1960. Consejero Ponente: Dr. Guillermo González Charry, en Anales del Consejo de Estado, Tomo 63, año 1961, Nos. 392 a 396, p. 639.

23. Vives Echevarría, José Ignacio, op. cit. p. 230.

dato reúne las calidades constitucionales requeridas para el cargo (Ley 28 de 1979, Arts. 158, 159 y 162 a 166).

El término para la inscripción de candidatos a la presidencia de la república vence *a las seis de la tarde del último lunes del mes de abril del respectivo año* (Ley 85 de 1981, Art. 35), teniendo en cuenta que la elección se realiza *el último domingo del mes de mayo siguiente* (Ley 28 de 1979, Art. 196). Por excepción este término mínimo se reduce a *seis días antes de la fecha de las votaciones,* cuando por muerte o renuncia del candidato deba hacerse inscripción de un nuevo candidato a la presidencia de la república (Ley 28 de 1979, Arts. 162 y 163).

2. Para corporaciones públicas

Las listas de candidatos para corporaciones públicas se inscribirán ante las autoridades electorales de la respectiva circunscripción (para Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales y Consejos Intendenciales, ante el correspondiente Delegado de la Registraduría; para Consejos Comisariales ante el Registrador del Estado Civil de la capital de la Comisaría; para concejos distrital y municipales, ante los respectivos Registradores), según indica el Art. 158 de la Ley 28 de 1979.

Las autoridades electorales enviarán a sus respectivos superiores copia de las listas inscritas tan pronto como venza el término para introducirles modificaciones (Ley 28 de 1979, Art. 160).

La inscripción de la lista se hará mediante solicitud escrita que contenga: constancia escrita de la aceptación de los candidatos, mención expresa del partido o movimiento político por el cual se inscribe la lista y declaración de los candidatos de pertenecer a dicho partido o movimiento. El o los inscriptores prestarán juramento de pertener al correspondiente partido político.

Las listas no podrán contener un número mayor de candidatos que el de personas por elegir para la respectiva corporación (Ley 28 de 1979, Arts. 164 y 165).

El término para la inscripción de candidatos a las distintas corporaciones de elección popular vence a las seis de la tarde del primer martes del mes de febrero del respectivo año (Ley 85 de 1981, Art. 35).

Según el Art. 196 de la Ley 28 de 1979, *Las elecciones para integrar corporaciones públicas se realizarán el segundo domingo de marzo del respectivo año.*

Este término será menor en caso de muerte, renuncia a la candidatura o pérdida de los derechos políticos de alguno o algunos de los

integrantes de la lista. En tal evento podrá modificarse la lista **por la mayoría** de los que la hayan inscrito, a más tardar diez días calendario antes de la fecha de las votaciones (Ley 28 de 1979, Art. 61).

D. DE LAS VOTACIONES

1. Naturaleza y frecuencia de las votaciones

Según el Art. 114 de la Constitución Política, *El Presidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo de los ciudadanos y para un período de cuatro años, en la forma que determine la ley. Las elecciones de presidente de la república y de miembros del Congreso se efectuarán en días distintos, en las fechas que determine la ley. La de las otras corporaciones a que se refiere el inciso 3o. del Art. 83 se efectuará el mismo día cuando su renovación coincida con la del Congreso.*

Dicho de otra manera, y en concordancia con lo que ya antes se ha precisado sobre elección de corporaciones públicas, cada cuatro años se realizan dos votaciones: una el segundo domingo de marzo, para elegir senadores y representantes, y otra el último domingo de mayo, para elegir Presidente de la República.

Además, en la misma fecha en que se eligen congresistas, serán elegidos también diputados, concejales y consejeros. Como el período de estos es de solamente dos años, habrá elecciones intermedias (llamadas de **mitaca**) a los dos años de las anteriores, para renovar totalmente Asambleas Departamentales, Consejos Intendenciales y Concejos Distrital y Municipales. Es de observar que, en Colombia, las elecciones tradicionalmente se han realizado en días domingos. Por otra parte, las elecciones presidenciales y para Congreso se han celebrado ya en una misma fecha, ya en fechas separadas. A partir del Art. 14 del Acto Legislativo No. 2 de 1977 (único de los 16 artículos integrantes de dicha reforma constitucional que sobreviviera a la célebre sentencia de inconstitucionalidad dictada contra tal acto por la Corte Suprema de Justicia el 5 de mayo de 1978, debido a vicios de procedimiento en su formación), se dispuso separarlas nuevamente, realizándose un poco antes, como se ha acostumbrado en Colombia, la elección de miembros del Congreso.

2. Papeletas de votación y cubiertas

Desde la Ley 85 de 1916 se aplica el sistema de papeletas para votar. De acuerdo con el Art. 72 de la Ley 28 de 1979, "En las elecciones para corporaciones públicas el ciudadano votará con una sola

papeleta, que estará dividida en tantas secciones cuantas corporaciones se trate de elegir. Cada sección deberá encabezarse con una inscripción en la cual se expresen los nombres de la corporación, del partido político y de la circunscripción por la cual se vota. A continuación irán en columnas separadas los correspondientes nombres de los candidatos principales y suplentes, tal como hayan sido inscritos".

Las papeletas para elección de Presidente de la República se limitarán a indicar el nombre de un solo candidato. Las papeletas deberán colocarse dentro de un sobre de color blanco y sin distintivos exteriores, que tendrán una longitud no mayor de diez centímetros para que pueda ser fácilmente introducido en la urna.

A todo esto se le ha señalado un grave lunar: papeletas y sobres son impresos y elaborados de manera particular por la organización de los partidos y los movimientos políticos. De indudable conveniencia, para asegurar el secreto y la libertad del voto, sería que la elaboración de papeletas y sobres y su distribución, corriera por cuenta exclusiva de la organización electoral a cargo del Estado. En este sentido patrocina el Gobierno actualmente un proyecto de Ley en el Congreso.

3. Mesa de votación
(Título V, capítulo II de la Ley 28 de 1979)

La mesa de votación es el lugar a donde se debe aproximar el ciudadano para depositar su voto. Allí encontrará la urna donde se van introduciendo los votos, supervisada por los jurados de votación quienes, en número de cuatro principales y cuatro suplentes, representantes de los distintos partidos, han sido designados por las autoridades electorales para vigilar el desarrollo de las elecciones, realizar el escrutinio mediante acta y entregar todos los documentos que sirvieron para la votación a las autoridades electorales.

En todos los lugares de votación funcionarán, separadamente, dos clases de mesas: una para los ciudadanos que tengan cédula de ciudadanía vigente en el respectivo lugar y otra para quienes la inscriban o zonifiquen allí.

Se colocarán mesas de votación en las cabeceras municipales, corregimientos, inspecciones de policía y en aquellos sectores rurales que autorice la Corte Electoral.

En ningún caso podrá pasar de cuatrocientos el número total de sufragantes por cada mesa. Recordemos que con referencia a este límite se han elaborado las listas de sufragantes.

4. Delegados del Poder Ejecutivo

El Presidente de la República designará dos delegados de distinta filiación política para cada uno de los departamentos, intendencias y comisarías, con el encargo de velar en los comisios por el cumplimiento de las normas previstas en la ley. También se designarán delegados presidenciales para los municipios donde un partido haya obtenido el 80% o más de la votación en las anteriores elecciones, sobre un total de 3.000 o más votos válidos. Para los municipios donde, en iguales circunstancias, no se hubiere llegado en las anteriores elecciones a 3.000 votos válidos, los gobernadores, intendentes y comisarios designarán sus propios delegados (Ley 28 de 1979, Arts. 153 a 155).

El Art. 155 de la Ley 28 de 1979 confiere a los delegados del Poder Ejecutivo atribuciones en relación con el mantenimiento del orden y la tranquilidad, la garantía de la pureza del sufragio, el normal funcionamiento de los jurados de votación, la imparcialidad de los jurados y, en general, el normal desarrollo de las elecciones.

5. Proceso de las votaciones

Las votaciones se inician, el día señalado, a las ocho de la mañana, y se cierran a las cuatro de la tarde.

A las 7:30 de la mañana se harán presentes en el lugar de votación los ciudadanos designados como jurados y procederán a la instalación de la mesa de votación. Antes de comenzar las elecciones se abrirá la urna y se mostrará al público para que pueda cerciorarse de que está vacía y no encierra truco alguno. De inmediato será cerrada y sellada (Ley 28 de 1979, Arts. 82 y 83; Ley 85 de 1981, Art. 5o.).

El ciudadano presentará su cédula de ciudadanía ante el Presidente del Jurado, quien luego de comprobar que ésta se encuentra en la lista de sufragantes, le permitirá depositar el voto.

En la mesa de votación se llevará anotación cuidadosa y completa de quienes hayan votado.

Por último, el sufragante deberá introducir en tinta indeleble el dedo índice de la mano derecha o en su defecto cualquiera otro dedo, con el objeto de prevenir y controlar mejor la posibilidad de múltiple votación (Ley 85 de 1981, Art. 6o.).

6. El orden en las votaciones
(Ley 28 de 1979, Arts. 85 y 86)

Conforme al Art. 77 de la Ley 28 de 1979, *Durante las horas en que deben efectuarse las votaciones quedará suspendido el tránsito*

de los ciudadanos de un municipio a otro, y entre las cabeceras municipales, los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales donde funcionen mesas de votación.

También es clásica la ley seca en tiempo de elecciones: la venta y consumo de bebidas embriagantes queda prohibida desde las seis de la tarde del día anterior hasta las seis de la mañana del día siguiente a la elección (Ley 28 de 1979, Art. 195).

En los lugares próximos a donde se encuentran las mesas de votación **(recinto electoral)** queda prohibida toda clase de propaganda oral el día de las elecciones. Los partidos y grupos políticos deberán colocar sus típicas casetas de información y distribución de papeletas a distancia no menor de 50 metros.

El Presidente del Jurado tendrá a su cargo el mantenimiento del orden en el lugar de votación y puede ordenar la retención en la cárcel de quien le desobedezca hasta el día siguiente de las elecciones.

Según el Art. 12 del Decreto 2450 de 1979, las autoridades encargadas de preservar el orden en el proceso electoral deberán obedecer al presidente del jurado cuando ordene el retiro o la retención, en cárcel o cuerpo de guardia, de las personas que en cualquier forma perturben el ejercicio del sufragio.

7. Suspensión y nueva convocatoria
(Ley 28 de 1979, Arts. 87 a 91)

En caso de grave perturbación del orden público que imposibilite el desarrollo de las votaciones, el Gobierno diferirá las elecciones y con anticipación no menor de un mes comunicará a la Registraduría Nacional y al público la nueva fecha en que deban realizarse.

Cuando por sentencia ejecutoriada se declare nula la elección de la mitad de los senadores, representantes diputados o consejeros intendenciales correspondientes a una determinada circunscripción, el Gobierno Nacional convocará a elecciones para llenar las plazas vacantes, y fijará la fecha en que deban realizarse. Igual procedimiento se seguirá cuando, por falta absoluta de principales y suplentes, quede reducida en la expresada proporción la representación de determinada circunscripción para una corporación pública. La elección se hará para el resto del período.

No se convocará a nuevas elecciones si ya se hubieren iniciado las sesiones del último año del período de la respectiva corporación, y en este caso las plazas quedarán vacantes.

8. Inmunidades

(Ley 28 de 1979, Arts. 92 y 93)

Ningún ciudadano con derecho a votar podrá ser arrestado o detenido, ni obligado a comparecer ante las autoridades, el día de las elecciones. Se exceptúan los casos de flagrante delito y de orden de captura librada por Juez competente con fecha anterior a la de las elecciones.

Inmunidad semejante se ha establecido para los miembros de las comisiones escrutadoras, sus secretarios y los claveros, quienes gozan de ella desde 48 horas antes de iniciarse los escrutinios, durante éstos y hasta 24 horas después de concluidos.

9. Jurados de votación

(Ley 28 de 1979, Arts. 94 a 103)

Son designados por los Registradores Distrital y Municipales, por lo menos un mes antes de la elección, entre ciudadanos pertenecientes a los partidos políticos con mayor representación en el Congreso, en número de cuatro principales y cuatro suplentes para cada mesa de votación, y combinados políticamente de manera que no pertenezcan a una misma agrupación partidista.

El jurado de votación es de forzosa aceptación y la no concurrencia sin justa causa al desempeño de las funciones correspondientes, o el abandono de éstas, acarrea severas sanciones. Los Presidentes y Vicepresidentes de los jurados de votación se harán presentes en las oficinas del Registrador del Estado Civil o de sus Delegados, dentro de los seis días anteriores a la votación, con el objeto de recibir las instrucciones necesarias para el correcto desempeño de sus funciones.

Los jurados de votación tienen, entre otras, las siguientes funciones:

a) Presentarse temprano en la mañana, el día de las elecciones, en el lugar donde esté situada la mesa de votación asignada y proceder a su instalación.
b) Dirigir y vigilar cuidadosamente el proceso de la votación para que se cumplan los requisitos legales y para asegurar la pureza del sufragio.
c) Preservar el orden en el sitio de votación.
d) Llevar un registro escrito y pormenorizado de votantes y una lista parcial de sufragantes.

e) Iniciar y concluir las votaciones puntualmente.
f) Realizar el escrutinio de los sufragios depositados en la mesa de votación.
g) Elaborar y firmar los pliegos y las actas respectivas.

El presidente del jurado tiene la responsabilidad especial de entregar las actas y documentos que sirvieron para la votación, a la autoridad electoral correspondiente.

E. LOS ESCRUTINIOS

1. Escrutinios y cómputos de votos

El escrutinio consiste en la contabilización de los votos obtenidos por cada candidato o cada lista en la respectiva elección, con el objeto de saber su resultado, es decir, con el objeto de establecer quiénes resultan electos para los distintos cargos que se deben proveer mediante el procedimiento electoral.

Es importante distinguir entre escrutinios y **cómputos** de votos. En la Ley esta diferencia no está trazada con suficiente claridad, y en ocasiones se confunden los términos.

Tanto escrutinio como cómputo de votos tienen por objeto indicar los resultados de una votación. La diferencia estriba en que, mientras el **cómputo** de votos es la contabilización de todos los votos depositados en las urnas para efectos de obtener una rápida información aproximativa sobre el desenlace de los comicios, los escrutinios consisten en la contabilización de los votos **válidos** de acuerdo con la ley electoral, para efectos de producir, con pleno efecto jurídico, la elección de los ganadores.

El cómputo de votos produce un avance informativo de carácter extraoficial que a partir del cómputo hecho mesa por mesa por los claveros distritales, municipales y de zona, se comunica inmediatamente, por el medio más rápido, a los Delegados del Registrador Nacional y a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La organización electoral, en los órdenes municipal, distrital, de Delegación y Nacional, irá recopilando la información arrojada por los cómputos, y la dará al conocimiento público a medida que se vaya produciendo, por medio de boletines.

En efecto, el cómputo de los votos se inicia por parte de los claveros distritales, municipales y de zona, con base en el ejemplar de las actas de escrutinio extendido por los jurados de votación con destino al Registrador Municipal del Estado Civil (Art. 24 de la Ley 28 de 1979).

Los Registradores Municipales publicarán el resultado de los cómputos y lo transmitirán *el mismo día de las elecciones* al Registrador Nacional del Estado Civil, al Ministro de Gobierno, a los Delegados del Registrador Nacional y al respectivo Gobernador, Intendente o Comisario (Art. 45, función 7a. de la Ley 28 de 1979).

De manera semejante procederán los Registradores Distritales, quienes transmitirán los datos no al Gobernador de Cundinamarca sino al Alcalde Mayor de Bogotá (Art. 38, función 16, de la Ley 28 de 1979).

Los Delegados del Registrador Nacional tienen como función, entre otras, "publicar los resultados electorales parciales o totales que suministren al Registrador Nacional" (Art. 33, numeral 14 de la Ley 28 de 1979).

Por último, la Registraduría Nacional del Estado Civil, donde se concentra la información electoral proveniente de todo el país, debe "dar a conocer de la opinión pública los resultados electorales, a medida que se vayan conociendo" (Art. 27, numeral 21 de la Ley 28 de 1979).

De acuerdo con el Art. 126 de la Ley 28 de 1979, *Las oficinas telefónicas, telegráficas y postales funcionarán en forma permanente el día de las elecciones y transmitirán, con prelación y franquicia, los resultados de las votaciones a los funcionarios de que trata el artículo anterior.*

Los empleados de comunicaciones, así como los claveros y Delegados Municipales que, sin causa justificada, retarden u omitan la transmisión de los resultados de las elecciones serán sancionados con la pérdida del cargo.

Los escrutinios, en cambio, tienen un desarrollo más parsimonioso pero de todos modos también diligente, con el objeto de ventilar todas las reclamaciones que quieran plantear los interesados, resolverlas conforme a la ley, tramitar las apelaciones, desatarlas prontamente, hacer el recuento de los votos depositados en una mesa a solicitud del interesado, sanear las irregularidades que se adviertan, contabilizar los votos reputados en definitiva como válidos, aplicar los procedimientos técnico-matemáticos legales para discernir los ganadores de las elecciones, anunciar oficialmente el resultado de los escrutinios y expedir las correspondientes credenciales a los candidatos electos.

Mientras los cómputos de votos se van produciendo y transmitiendo a través de la organización electoral para concluir en la Registraduría Nacional del Estado Civil, los escrutinios se adelantan por ciudadanos especialmente designados para el efecto (jurados de votación; comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares; de-

legados de la Corte Electoral) y confluyen, por decirlo así, en la Corte Electoral.

2. De las arcas triclaves

En los tres órdenes o niveles de la organización electoral (Corte Electoral, Delegaciones de la Registraduría Nacional y Registradurías Distritales, Municipales y Auxiliares), habrá arcas triclaves con el objeto de que en ellas se guarden, con las mayores seguridades, los documentos electorales que deban ser objeto de escrutinio (Art. 118 de la Ley 28 de 1979).

El arca triclave (de vieja data en nuestro sistema electoral. pues existe desde 1916), consiste en un baúl de madera marcado exteriormente con el nombre del municipio al cual corresponde y dotado con tres cerraduras o candados. Locales u oficinas podrán acondicionarse como arcas triclaves cuando el volumen de los documentos electorales lo haga indispensable (Arts. 116 y 117 de la Ley 28 de 1979).

Otra seguridad relativa al arca triclave, consiste en la designación de tres ciudadanos que se harán responsables del manejo y custodia de dichas arcas, los **claveros,** a cada uno de los cuales se asignará una de las tres llaves correspondientes.

Los claveros del arca triclave de la Corte Electoral son el presidente, el vicepresidente y el secretario de la Corte. Los del arca triclave de cada delegación departamental son el gobernador y los dos delegados del Registrador Nacional.

Los claveros en las Registradurías Distrital y Municipales son el alcalde, el juez municipal y uno de los registradores. En las registradurías auxiliares (existentes en las ciudades **zonificadas** por tener más de 50.000 cédulas vigentes) son claveros un delegado del alcalde, un juez designado por el Tribunal Superior y el respectivo registrador auxiliar.

En ningún caso los claveros pertenecerán a un mismo partido político. A medida que se vayan recibiendo los documentos electorales, los claveros los irán introduciendo en el arca triclave y los anotarán en un registro firmado por todos ellos. Una vez introducidos todos los documentos electorales, los claveros procederán a cerrar y sellar la urna triclave y firmarán el acta respectiva.

Las arcas triclaves de los municipios permanecerán en las Registradurías Distrital, Municipales y Auxiliares (de zona), a efecto de que las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares efectúen los correspondientes escrutinios.

Terminado el escrutinio, el Registrador distrital o municipal conducirá sin tardanza las actas del escrutinio y demás documentos

electorales, y los entregará, en su despacho, a los Delegados del Registrador Nacional para que sean introducidos por los claveros en el arca triclave departamental (Art. 22 de la Ley 85 de 1981).

Concluidos los escrutinios generales de la circunscripción, todos los documentos se conservarán en el archivo de la Delegación Departamental, salvo aquellos que se relacionen con apelaciones concedidas, que serán entregados a los claveros de la Corte Electoral (Art. 140 de la Ley 28 de 1979). Estos introducirán en su arca triclave, además, las actas de los escrutinios practicados por sus delegados y las actas válidas de los jurados de votación en el exterior (Arts. 147 y 150 de la Ley 28 de 1979).

3. Gradación de los escrutinios

Dichos escrutinios se adelantan, con relación a concejos municipales, en dos etapas, a saber: escrutinios de los jurados de votación y escrutinios municipales (a cargo de comisiones escrutadoras distritales, municipales y de zona). Los escrutinios generales o departamentales (a cargo de delegados de la Corte Electoral y de comisiones escrutadoras auxiliares designadas por dichos Delegados) se agregan a los pasos anteriores para producir la elección de consejeros intendenciales o comisariales, según el caso, Diputados, Representantes y Senadores.

El escrutinio de los votos emitidos para Presidente de la República se cumple en cuatro etapas, pues a las tres señaladas se agrega el escrutinio general, que corresponde hacerlo a la Corte Electoral, con base en las actas y registros de los escrutinios practicados por sus Delegados en los Departamentos.

A continuación indicaremos algunos de los pormenores relativos a los escrutinios en cada uno de los cuatro grados o etapas atrás enunciados.

a) Escrutinios de los jurados de votación (Ley 28 de 1979, Arts. 104-115)

Constituyen la base de todo el proceso de contabilización de votos. Una vez cerrada la votación, se anotará en el acta de escrutinio y en el registro general de votantes el número total de sufragantes.

Luego se abrirá públicamente la urna y uno de los jurados contará los sobres allí depositados, uno a uno. Si hubiere mayor número de sobres que el de sufragantes, se eliminarán por suerte los exce-

dentes y **sin abrirlos se quemarán inmediatamente.** De todo ello se dejará constancia en el acta de escrutinios.

Se abrirán los sobres y los jurados procederán a la contabilización de las papeletas. Si en un sobre aparecieren dos o más papeletas para Presidente de la República o para una misma corporación, no se computará ninguna de ellas y el voto se reputará nulo.

Se considerarán como votos en blanco aquellos en que no aparezcan clara y legiblemente el nombre y apellido del candidato o de la persona que encabeza la lista.

No se tomarán en cuenta las tachaduras o supresiones de nombres.

Aunque no sea conocida la persona por quien se ha votado, se incluirá el nombre en el escrutinio, dado que los jurados de votación no tienen por qué saber cuáles candidatos o listas se hallan inscritos o no.

Los resultados del cómputo de votos que realicen los jurados de votación se harán constar en el acta de escrutinio, expresando, en letras y números, los votos obtenidos por cada candidato (el acta se extiende en cuatro ejemplares). Terminado el escrutinio, se leerá su resultado en voz alta. Enseguida se introducirán en un sobre las papeletas y demás documentos que hayan servido para la votación (sobre grande que suministra la Registraduría, acta de escrutinio, acta de instalación de la mesa, registro de votantes, lista de sufragantes y papeletas), separando en paquete especial las que hubieren sido anuladas, que a su vez se introducirán en dicho sobre, el cual estará dirigido al Registrador del Estado Civil o su Delegado junto con nota certificada de su contenido, firmada por el Presidente y el Vicepresidente del Jurado.

Los jurados de votación elaborarán y firmarán obligatoriamente, so pena de drásticas sanciones, los pliegos y las actas respectivas, pudiendo consignar en ellos las observaciones que les pareciere convenientes. La falta de este requisito (cuando sólo aparezcan una o dos firmas de las cuatro reglamentarias) acarrea la nulidad del acta y es causal de reclamación en el trámite de los escrutinios y causal de nulidad en los juicios electorales.

Una vez terminado el escrutinio, el presidente del jurado entregará (a más tardar a las diez de la noche del día de las elecciones según el Art. 26 del Decreto 3254 de 1963) las actas y los documentos que sirvieron para la votación a las autoridades electorales del lugar de votación (Registrador Municipal, Registrador auxiliar o Delegado del Registrador del Estado Civil). Los documentos electorales de los corregimientos, inspecciones de policía y zonas rurales serán conducidos por el Delegado que los recibió, con vigilancia de la fuerza pública, a la cabecera municipal, y entregados al Registrador del Es-

tado Civil, (dentro del término de la distancia, fijado por resolución de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con base en la facultad del Art. 27, numeral 12 de la Ley 28 de 1979).

No se escrutarán los pliegos electorales que llegaren después del correspondiente término, es decir, extemporáneamente (Ley 85 de 1981, Art. 11).

A partir de este momento se entra en la segunda etapa, la de los escrutinios municipales.

b) Escrutinios distritales y municipales

Las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares, estarán formadas por dos ciudadanos que sean jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos en la respectiva localidad, y serán designados por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial diez días antes de las correspondientes elecciones. Los escrutadores deberán ser de distinta filiación política.

Estos escrutinios comenzarán a las 9 de la mañana del martes siguiente a las elecciones, en el local que previamente señale la Registraduría (Art. 10 de la Ley 85 de 1981).

El Registrador dará lectura a la relación de los documentos introducidos en el arca triclave. Enseguida se abrirán, uno a uno, los sobres o paquetes que contienen los pliegos de las mesas de votación y el escrutinio se hará con base en las actas de los jurados de votación.

Las comisiones escrutadoras resolverán las reclamaciones que se presenten conforme a la ley, harán el recuento de los votos depositados en una determinada mesa cuando ello sea procedente, declararán la elección de concejales y expedirán las credenciales correspondientes.

En caso de apelación o de desacuerdo entre los miembros de la comisión escrutadora, ésta remitirá los documentos pertinentes a los Delegados de la Corte Electoral para que resuelvan el caso y expidan las credenciales que correspondan.

Los resultados de los escrutinios se harán constar en actas parciales (votos obtenidos por cada lista o candidato) y se hará acta general de todos los actos del escrutinio.

c) Escrutinios generales

Estos son los que, en una tercera etapa, se realizan en los departamentos. Dichos escrutinios están a cargo, en cada departamento, de dos ciudadanos de distinta filiación política seleccionados ex profeso

por la Corte Electoral, y deben ser profesionales del Derecho, que hayan ejercido la magistratura o la docencia universitaria.

Son los Delegados de la Corte Electoral quienes, por delegación y en nombre de la Corte, estarán encargados de verificar los escrutinios y los cómputos de los votos.

Los escrutinios generales se iniciarán a las 9 de la mañana del domingo siguiente al día de las elecciones tomando como base los resultados de las actas de escrutinio elaboradas por las comisiones escrutadoras distrital o municipales.

Los interesados podrán formular reclamaciones por escrito durante los escrutinios generales ante los Delegados de la Corte, por las causas expresamente establecidas en la Ley (Art. 152 de la Ley 28 de 1979). Los delegados de la Corte resolverán las reclamaciones mediante resolución motivada, pudiendo corregir los errores comprobados, abstenerse de computar los votos invalidados o rechazar las reclamaciones infundadas.

Terminado el escrutinio general y hecho el cómputo total de los votos válidos, municipio por municipio, se procederá a hacer constar los resultados en actas, donde se indicarán los votos obtenidos por cada lista o candidato. Seguidamente se aplicarán los cuocientes electorales para la declaratoria de elección de consejeros intendenciales o comisariales, de diputados, representantes y senadores, y se expedirán las correspondientes credenciales.

Firmadas las actas correspondientes y expedidas las credenciales, junto con toda la documentación que se haya producido y se haya tenido presente, se conservarán y custodiarán en el archivo de la Delegación Departamental. Aquellos documentos que se relacionen con apelaciones concedidas en el escrutinio se remitirán a la Corte Electoral.

Para los escrutinios de las ciudades zonificadas y de las circunscripciones electorales con más de cincuenta municipios, los Delegados de la Corte podrán designar comisiones escrutadoras auxiliares para que practiquen el cómputo de votos de las zonas y municipios que aquellos determinen. Del acta general y de las actas parciales de los escrutinios se obtendrán seis ejemplares con destino a: la Corte Electoral, el Consejo de Estado, el Ministerio de Gobierno, el respectivo Tribunal Contencioso Administrativo, Delegados del Registrador Nacional y el Gobernador, Intendente o Comisario.

d) Escrutinios que practica la Corte Electoral

La Corte Electoral realiza el escrutinio general de los votos emitidos para Presidente de la República en el territorio nacional y en las

embajadas, consulados y legaciones colombianas en el exterior, con base en las actas y registros válidos de los escrutinios practicados por sus Delegados y las actas válidas de los jurados de votación en el exterior.

Terminado el escrutinio para Presidente de la República, el cual se hará en sesión permanente, (y dentro del cual tendrá la Corte amplias facultades para revisar actas y documentos electorales, verificar los escrutinios hechos por los Delegados, corregir errores aritméticos y resolver otras anomalías), sus resultados se publicarán en el acto.

La Corte Electoral declarará la elección del candidato que hubiese obtenido la mayoría de los sufragios y el Presidente de la Corporación lo comunicará así al Congreso, al gobierno y al ciudadano electo.

V. LOS PARTIDOS POLITICOS

El tema de los partidos políticos en Colombia es de una complejidad y una extensión tales que desborda por completo las posibilidades de una satisfactoria exposición dentro de los estrechos límites de este trabajo. No obstante, esbozaremos unos rasgos característicos del sistema de partidos, al menos para dar una idea general de cómo los partidos se articulan con el sistema electoral en su conjunto.

En este orden de ideas nos limitaremos a reseñar aquellos aspectos que hacen de los partidos políticos colombianos unas organizaciones singulares y con identidad propia. Tales aspectos podrían ser los siguientes: el arraigo histórico de los partidos tradicionales, el bipartidismo y la débil **institucionalización** de los partidos.

A. ARRAIGO HISTORICO

Los partidos liberal y conservador en nuestro país se denominan también, en el lenguaje común y en el jurídico, partidos **históricos** o partidos **tradicionales.**

Los dos movimientos han acompañado de cerca toda la historia republicana del país y, en cierta forma, nunca como instituciones han dejado de protagonizar sus más trascendentales acontecimientos políticos; tanto si se trata de contiendas electorales, como de guerras civiles y reformas constitucionales.

Hoy es opinión unánime que los partidos liberal y conservador adolecen de un estilo y una organización totalmente anticuados y

que urge una modernización y una democratización que les permita adecuarse a las nuevas y complejas realidades de la época que vivimos.

La razón de esta arteriosclerosis de los partidos es que se trata de movimientos políticos antiguos, acomodados en una organización de cuadros, mezcla de notables y de caciques, que hasta ahora ha rendido aceptables dividendos y por tanto no ha experimentado la necesidad de modificar sustancialmente sus posiciones doctrinarias, el estilo de su liderazgo, ni la estructura de sus organizaciones.

Todo esto parecería anunciar una crisis inminente, y sin embargo ello no es necesariamente así: los partidos tradicionales, no obstante la embestida de grandes apremios sociales y económicos y los índices de un crónico abstencionismo electoral, cuentan aún con una apreciable capacidad de movilización electoral y con prestigio suficiente entre la opinión pública como para legitimar y sostener el orden constitucional establecido. Pero esto no puede durar indefinidamente y la preocupación asoma ya a la cara de los políticos.

La historia política nacional suministra claves para comprender esta paradoja. Ya desde las guerras de independencia la opinión pública se polarizó entre los defensores de la tradición y el orden establecido, es decir, el partido de los realistas, españoles o godos, y los promotores de la emancipación, el partido de los americanos o patriotas.

Consolidada la República, durante la época de la Gran Colombia fueron fuerzas políticas principales aquellas que defendían las instituciones liberales según la Constitución de Cúcuta de 1821, y la compuesta por los simpatizantes de los principios autoritarios materializados en el pensamiento constitucional de Simón Bolívar.

Al morir Bolívar quedó sólo en la escena política el partido constitucionalista acaudillado por Santander, denominado también liberal, que se fraccionó en dos corrientes: una moderada, que se denominó **ministerial** y otra radical, llamada **roja**, de acuerdo con las denominaciones de usanza por entonces en Francia.

Antes de la década del cuarenta no existieron en el país partidos conservador ni liberal. Pero existieron, sí, los espíritus, las tendencias, los temperamentos propios e inconfundibles de cada una de estas orientaciones políticas, encarnadas en las actitudes de sus personajes históricos más descollantes.[24]

Como bien expresa Humberto Uribe, "los historiadores de la política colombiana sitúan el nacimiento de las dos grandes formaciones tradicionales –el partido liberal y el partido conservador– a me-

---

24. Hernández Becerra, Augusto, "Desarrollo Institucional Colombiano", Bogotá, Edit. ESAP, 1984, pp. 61 a 63.

diados del siglo XIX. 'Las partidas de nacimiento' serían el primer programa liberal, escrito por José Ezequiel Rojas en 1848, y el primer programa conservador, elaborado por José Eusebio Caro y Mariano Ospina Rodríguez en 1849".[25] A partir de entonces las más importantes alternativas de la vida nacional, hasta hoy, se definirán en rededor de estas dos opciones políticas. Estamos hablando, pues, de una historia institucional contínua que completa ya ciento treinta y siete años.

Rasgo distintivo de nuestros partidos políticos tradicionales es la vocación o la manía, si se quiere, del constitucionalismo, es decir, la compulsión de dejar plasmados inequívocamente en la Constitución Política los principios dogmáticos de sus respectivas plataformas doctrinarias.

En torno a las disputas doctrinarias de liberales y conservadores, divulgadas para los letrados mediante la prensa urticante del siglo XIX y para el pueblo analfabeto a través del púlpito, se formó un sentimiento nacional no pocas veces apasionado y sectario, en el que se incubaron cruentas guerras civiles y cambios violentos del orden constitucional.

Durante el siglo XX los partidos tradicionales han medrado a la sombra de ese sentimiento nacional y lo han estimulado para servir a sus propósitos electorales. Se trata de un recurso ya muy desgastado, especialmente desde la experiencia del Frente Nacional, que permitió a la opinión pública purificarse de su fanatismo partidista, y que con sus mecanismos de alternación programada y gobierno compartido ha desdibujado el perfil de los partidos tradicionales ante el electorado.[26]

B. BIPARTIDISMO

Los dos partidos tradicionales se han disputado el poder (por los votos, por las armas) en Colombia durante casi toda su existencia como país independiente. También se han esmerado en modelar sus instituciones, mediante el frecuente recurso a las reformas constitucionales.

La Constitución de 1886, inspirada por el ideario conservador, durante su existencia ya casi centenaria ha sufrido numerosas reformas, unas de neto sabor liberal, otras de marcado carácter conserva-

---

25. En "Los Partidos Políticos Colombianos", Por Rodrigo Lara y otros. Bogotá, Ed. Fundación Simón Bolívar, 1983, p. 52.

26. Véase Laterre Rueda, Mario, "Política y Elecciones", Bogotá, Universidad de los Andes, 1980, pp. 263 a 282.

dor y, en los últimos veinticinco años, de contenido francamente bipartidista.

Por una parte los hechos históricos y por otra el continuo modelamiento de las instituciones hecho por los dos partidos han dado como resultado un régimen bipartidista muy vigoroso y establecido, que durante el Frente Nacional alcanzó a tener rango constitucional (los dos partidos tradicionales se **constitucionalizaron)** y que aún hoy, concluida dicha experiencia, se ha enquistado profundamente en la Constitución Política. Valgan para ilustrar este aserto el sistema de gobierno compartido regulado por el parágrafo del Art. 120 C.N. y la distribución por partes iguales entre ciudadanos pertenecientes a los dos partidos políticos tradicionales de todos los cargos en la rama jurisdiccional.

C. *LOS PARTIDOS COMO INSTITUCIONES LEGALES*

De acuerdo con la conocida clasificación de Maurice Duverger, opinan los politólogos que los partidos tradicionales colombianos serían partidos de cuadros, en que se han reunido *notables, para preparar las elecciones, conducirlas y mantener el contacto con los candidatos. Notables influyentes, en primer lugar, cuyo nombre, prestigio y brillo servirán de fiador al candidato y le cosecharán votos; notables técnicos, en segundo lugar, que conozcan el arte de conducir a los electores y de organizar una campaña; notables financieros finalmente, que aportan el nervio de la batalla.*[27] Se trata de *partidos de comités, descentralizados y débilmente articulados.*[28]

En realidad, no es tan fácil aplicar a los partidos colombianos un criterio de clasificación genérico de los partidos políticos tal como dichos esquemas se presentan en los tratados. Surgen numerosos aspectos particulares que hacen pensar en la necesidad de tipologías más elaboradas.

Este es un problema que ya señalaba Sigmund Neumann en los años sesenta así: *la vida moderna de los partidos políticos consiste, precisamente, en la inagotable variedad de combinaciones a que se prestan todos estos criterios y que quizá produzcan fenómenos que escapen a todo intento de clasificación.*[29]

---

27. Duverger, Maurice, "Los Partidos Políticos", México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 94.

28. Ibíd., p. 97.

29. Neumann, Sigmund, "Partidos Políticos Modernos", Madrid, Ed. Tecnos, 1965, p. 604. Agrega Neumann sobre el mismo particular: "El carácter concreto de un partido sólo puede definirse con relación al tiempo y al espacio. Lo que éste 'eslabón' (para-

Los partidos tradicionales colombianos ciertamente han presentado un grado mínimo de regulación legal, pero esto no pone en entredicho su existencia real, como partidos políticos ni, absolutamente, su idoneidad para seguir arbitrando el juego político. Han podido prescindir durante mucho tiempo de este tipo de **institucionalización** porque, además de otras razones ya expuestas, los partidos se han colocado por encima de las vicisitudes de una persona jurídica ordinaria, mediante el directo y eficiente control y usufructo de los mecanismos del Estado: la burocracia, el presupuesto, la presidencia de la república, el poder constituyente, legislativo y de reforma constitucional y todo el poder público regional y local.

Desde el punto de vista de su regulación jurídica los partidos han pasado por tres etapas bien diferenciadas: primero funcionaron en un **completo vacío constitucional**, según expresión con la que Lowenstein describe el *modus operandi* de los partidos políticos europeos hasta la segunda guerra mundial. Desde principios de siglo la Constitución colombiana comienza a hacer alusión ocasional a los partidos políticos (Acto Legislativo No. 8, de 1905, Art. 4o.; Acto Legislativo No. 3 de 1910, Art. 45; Acto Legislativo No. 1 de 1945, Art. 77).

La instalación del Frente Nacional con la reforma plebiscitaria de 1957 y el Acto Legislativo No. 1 de 1959, ya comentados en otra parte, produjo la **constitucionalización del bipartidismo**, según palabras de Luis Carlos Sáchica.[30]

Si bien la regulación constitucional de los partidos ha evolucionado hacia una progresiva institucionalización, en el plano legal casi nada de esto ha ocurrido, salvo la incidental referencia que en las leyes electorales se hace a **corrientes, grupos, organizaciones** o **partidos políticos**, en un sentido muy general.

Los proyectos de Ley y de reforma constitucional presentados al Congreso durante los últimos años indican claramente las tendencias que se advierten en este aspecto. Por vía de simple ilustración es útil la siguiente relación de proyectos, ninguno aprobado:

- Proyecto de Ley (1977) sobre "régimen legal de los partidos".
- Proyecto de Ley (1978), sobre "ordenamiento legal de los partidos".
- Proyecto de Ley (1981), por el cual se adopta el "estatuto de los partidos".

---

fraseando la descripcion del gabinete inglés que nos da Bagehot) une en realidad depende de la Constitución de una nación determinada (es decir, del sistema coordinador de sus instituciones) y de su peculiar paralelogramo de fuerzas". (p. 597).

30. Sáchica, Luis Carlos, "Constitucionalismo Colombiano", Bogotá, Ed. Temis, 1977, p. 248.

- Proyecto de Ley (1981), sobre "funcionamiento de los partidos políticos, control de sus recursos y gastos electorales por cuenta del Estado".
- Proyecto de Ley (1981), por el cual se "reglamenta el funcionamiento y subvenciones de los partidos políticos".[31]

Actualmente se tramita ante el Congreso, en segunda legislatura, un proyecto de reforma constitucional cuyo artículo 1o. dispone: "Mediante Ley aprobada por los dos tercios de los votos de los asistentes se podrá reglamentar el funcionamiento de los partidos políticos y disponer que el Estado asuma, total o parcialmente, sus gastos electorales. La Ley podrá igualmente estimular el ejercicio de la función del sufragio y establecer el voto obligatorio".

No obstante que parece haber consenso sobre la necesidad de modernizar, democratizar y reglamentar los partidos políticos, apenas el año pasado se frustró en el Congreso un proyecto de ley presentado por el gobierno, sobre "estatuto básico de los partidos políticos y financiación de las campañas electorales". Considerado nuevamente el proyecto por el Congreso en sesiones extraordinarias comenzando el año de 1985, le impartió finalmente su aprobación convirtiéndose en la ley 58 de 1985 (julio 18).

VI. LAS GARANTIAS DEL SUFRAGIO

Numerosas disposiciones legales y reglamentarias procuran rodear de garantías el libre ejercicio del derecho de sufragio, el regular desarrollo del proceso electoral y el respeto al resultado de las elecciones. En dos principales cuerpos legales se concentra, sin embargo, la defensa del voto democrático en interés de las instituciones y en interés de los derechos políticos de los ciudadanos: en el Derecho Penal y en el Derecho Contencioso-Administrativo.

El primero determina las conductas que atentan contra el derecho de sufragio y sus correspondientes sanciones. El segundo enumera las causales que podrían dar lugar a la anulación de un cúmulo de votos o de una elección y reglamenta el procedimiento especial que debe seguirse ante la jurisdicción contencioso administrativa para perseguir dicha finalidad.

---

31. Ministerio de Gobierno, "Seis reformas estructurales al Régimen Político", Bogotá, 1981.

A. *GARANTIAS PENALES*

De acuerdo con el Art. 180 C.N., la Ley "...definirá los delitos que menoscaben la verdad y libertad del sufragio, y establecerá la competente sanción penal". Esta disposición conserva, de manera idéntica, la redacción del constituyente de 1886.

Diversos ordenamientos han desarrollado en su aspecto penal la mencionada norma constitucional: la Ley 85 de 1916, la Ley 31 de 1929, la Ley 7 de 1934, la Ley 187 de 1936, el Código Penal adoptado mediante Ley 95 de 1936, la Ley 89 de 1948, el Decreto 400 de 1957.

El actual Código Electoral expedido por Ley 28 de 1979 reguló el aspecto penal en sus Arts. 174 a 189. Pero esta parte de la Ley 28 de 1979 quedó subrogada por el Código Penal contenido en el Decreto extraordinario 100 de 1980, que dedica un capítulo a los delitos contra el sufragio.

El Código Penal establece sobre la materia los siguientes tipos delictuales:

1. ***Perturbación electoral.*** "Art. 174. El que por medio de violencia o maniobra engañosa perturbe o impida la votación pública, o el escrutinio de la misma, incurrirá en prisión de uno a seis años".

2. ***Constreñimiento al elector.*** "Art. 175. El que mediante violencia o maniobra engañosa, impida a un elector ejercer el derecho de sufragio, incurrirá en prisión de seis meses a cuatro años".

3. ***Violencia y fraude electorales.*** "Art. 176. El que mediante violencia o maniobra engañosa, obtenga que un elector vote por determinado candidato, partido o corriente política, o lo haga en blanco, incurrirá en prisión de seis meses a cuatro años".

4. ***Comercio del voto o corrupción de elector.*** "Art. 177. El que pague dinero, o entregue dádiva a un elector para que consigne su voto en favor de determinado candidato, partido o corriente política, vote en blanco o se abstenga de hacerlo, incurrirá en prisión de uno a cinco años y multa de diez mil a cincuenta mil pesos. El elector que acepte el dinero o la dádiva con los fines señalados en el inciso precedente, incurrirá en prisión de seis meses a dos años".

5. ***Voto fraudulento.*** "Art. 178. El que suplante a otro elector, o

vote más de una vez, o sin derecho consigne voto en una elección, incurrirá en prisión de uno a cuatro años".

6. ***Favorecimiento de voto fraudulento.*** "Art. 179. El funcionario electoral o jurado de votación que permita suplantar a un elector, o votar más de una vez o hacerlo sin derecho, incurrirá en prisión de uno a cuatro años".

7. ***Falsedad electoral.*** "Art. 180. El que falsifique, inutilice, altere, sustraiga, destruya, oculte, suprima o sustituya registro electoral, sellos de urna o de arca triclave, actas de escrutinio, papeleta de votación depositada por un elector, o cualquier documento similar, incurrirá en prisión de dos a ocho años".

8. ***Mora en la entrega de documentos.*** "Art. 181. El funcionario electoral o el jurado de votación que no haga entrega oportuna a la autoridad competente de los documentos a que se refiere el artículo anterior, incurrirá en prisión de uno a cuatro años".

9. ***Modalidad culposa.*** "Art. 182. El funcionario electoral o el jurado de votación que por culpa diere lugar a que se extravíe, pierda, destruya, altere, inutilice, oculte, sustituya o se sustraiga documento a que se refiere el artículo sobre falsedad electoral, incurrirá en arresto de tres a dieciocho meses", "La misma pena se impondrá al funcionario electoral, al jurado de votación que, por culpa, no entregue oportunamente a la autoridad competente, alguno de los mencionados documentos".

10. ***Alteración de los resultados electorales.*** "Art. 183. El que por medio distinto de los señalados en los artículos precedentes, altere el resultado de una votación o introduzca documentos o papeletas indebidamente, incurrirá en prisión de dos a ocho años".

11. ***Delitos con cédula de ciudadanía.*** "Art. 184. El que posea a su propio nombre dos o más cédulas de ciudadanía con diferentes datos personales, haga desaparecer o retenga o posea indebidamente cédulas de ciudadanía ajenas o cualquier otro documento necesario para el ejercicio del derecho del sufragio, incurrirá en prisión de uno a tres años".

12. ***Denegación de inscripción.*** "Art. 185. El funcionario electoral a quien legalmente corresponda la inscripción de candidato o lis-

ta de candidatos para elecciones populares, que no cumpla con esta función o la dilate o entorpezca, incurrirá en prisión de seis meses a dos años.

"La misma pena se impondrá al que por cualquier medio impida u obstaculice la inscripción a que se refiere el inciso anterior".

13. ***Renuencia a firmar las actas de escrutinio.*** "Art. 186. Los jurados de votación o los delegados de la Corte que se nieguen a firmar las correspondientes actas del escrutinio, incurrirán los primeros, en arresto de tres meses a un año y los segundos, en arresto de uno a tres años.

"En caso de que no estuvieren de acuerdo con el contenido de las actas, podrán dejar las constancias necesarias, pero en todos los casos las deberán firmar".

14. ***Violación de derechos políticos.*** "Art. 187. El que fuera de los casos especialmente previstos como delito, mediante violación o maniobras engañosas perturbe o impida el libre ejercicio de los derechos políticos, incurrirá en arresto de seis a dieciocho meses".

15. ***Obstrucción de actividades partidistas.*** "Art. 188. El que impida o por cualquier medio interfiera presentación o intervención radial o televisada a que tenga derecho persona que participe como candidato en debate electoral, incurrirá en arresto de cuatro meses a un año".

16. ***Perturbación de reunión política.*** "Art. 189. El que promueva, organice o dirija actividad individual o colectiva con el fin de impedir o perturbar reunión de carácter político debidamente autorizada, incurrirá en arresto de seis a ocho meses, siempre que el hecho no constituya delito sancionado con pena mayor".

B. IMPUGNACION DE LAS ELECCIONES

Importante garantía electoral es aquella por la cual todo ciudadano tiene el derecho de atacar la legitimidad de una elección y la posibilidad de probar su pretensión y de sacarla avante con el respaldo de la Ley y de las autoridades competentes.

Nuestro régimen electoral ha demarcado dos vías para impugnar los resultados electorales: una consiste en el expediente de las **reclamaciones** que en el curso de los escrutinios pueden interponerse ante las respectivas corporaciones electorales. El otro medio consiste en

la vía judicial, propia de la jurisdicción especial de lo contencioso-administrativo.

1. Impugnación administrativa

De acuerdo con el Art. 152 de la Ley 28 de 1979 (modificado parcialmente por el Art. 31 de la Ley 85 de 1982), *En los escrutinios realizados por la Corte Electoral, sus Delegados o las Comisiones escrutadoras distritales o municipales sólo se estimarán como pruebas los documentos que la ley prevé en materia electoral, y las reclamaciones o apelaciones que se formulen las resolverán dichas corporaciones con base en tales documentos y con sujeción a las siguientes causales:*

1a. Cuando aparezca de manifiesto que en las actas de escrutinio se incurrió en error aritmético al computar los votos.
2a. Cuando con base en las papeletas de votación y en las diligencias de inscripción, aparezca de manera clara e inequívoca que en las actas de escrutinios se incurrió en error al anotar el nombre o apellidos de uno o más candidatos.
3a. Cuando el número de votantes en un municipio exceda al total de cédulas vigentes, inscritas y zonificadas.
4a. Cuando el número de sufragantes de una mesa exceda al número de ciudadanos que podían votar en ella.
5a. Cuando en las actas de escrutinio aparezca en forma indudable que éstos o las elecciones se realizaron en fechas distintas a las señaladas por la Ley.
6a. Cuando los cuatro ejemplares de las actas de escrutinio de los jurados de votación estén firmadas por menos de tres de éstos, y
7a. Cuando las listas de candidatos no hayan sido inscritas o modificadas en la oportunidad legal.

Parágrafo : Las anteriores causales pueden ser alegadas por los candidatos o sus representantes legales o por los testigos electorales de los partidos en el acto mismo del escrutinio respectivo

Hemos visto ya en otra parte que dichas reclamaciones deben presentarse por escrito ante la respectiva corporación escrutadora (comisiones escrutadoras municipales, distritales y auxiliares, Delegados de la Corte Electoral y Corte Electoral).

Están habilitados para reclamar el candidato, su representante o los testigos electorales debidamente acreditados (Art. 194 de la Ley 28 de 1979). Las reclamaciones serán decididas mediante resolución

motivada susceptible de los recursos ordinarios de reposición y apelación. La apelación se interpone en el efecto suspensivo.

Cabe observar que las reclamaciones sólo giran en torno a cuestiones de hecho taxativamente determinadas en la Ley y no pueden envolver una controversia de derecho, reservada por su naturaleza a la decisión de los jueces.

Todo el procedimiento y las decisiones que recaigan son de naturaleza estrictamente administrativa, que como etapa preliminar de impugnación electoral, ciertamente otorga un haz limitado de poderes de decisión a las autoridades competentes.

2. Impugnación judicial. La acción electoral

De acuerdo con el Art. 82 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), *La jurisdicción en lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias originadas en actos y hechos administrativos de las entidades públicas, y de las privadas cuando cumplan funciones públicas.*

Esta jurisdicción se ejerce por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos localizados en cada distrito judicial.

El Código estatuye que el control contencioso administrativo se extiende a todos los actos y hechos de que se compone la actividad administrativa y reglamenta las principales acciones mediante las cuales puede hacerse efectivo dicho control, a saber: acción de nulidad, acción de restablecimiento del derecho, de reparación directa y cumplimiento, de contratos y de definición de competencias administrativas.

La impugnación judicial de las elecciones es materia en el Código mencionado del capítulo IV ("De los procesos electorales") que hace parte del título XXVI ("procesos especiales"). La acción electoral que aquí se reglamenta tiene las siguientes características:

a) Es una acción pública o popular, porque su titular puede ser cualquier persona.
b) Es una acción de nulidad, porque únicamente pretende la defensa de la legalidad transgredida por el acto demandado. Se esgrimen, pues, razones de interés público.
c) Es una acción especial, pues las modalidades de su expeditiva tramitación la sustraen al ritual del procedimiento ordinario.
d) La acción electoral caduca en veinte días contados a partir del siguiente a aquel en el que se verifique el acto por medio del cual se declara la elección (Art. 136).
e) La acción electoral no es desistible. Tampoco lo son las coad-

yuvancias o impugnaciones que se hubieren presentado.

f) El juez únicamente podrá pronunciarse sobre las cuestiones planteadas en el libelo, carece de competencia para pronunciarse sobre lo no pedido, pues en los procesos contencioso administrativos opera el principio dispositivo, de la justicia rogada.

g) La sentencia que se dicte en el proceso tiene efecto *erga omnes.*

h) La acción apunta o puede apuntar hacia un doble objetivo: la nulidad de una elección y la restitución de alguien en la curul cuya provisión se ha declarado nula.

Según los Arts. 227 y 229 del Código, la acción electoral tiene por objeto demandar el acto administrativo de una corporación electoral mediante el cual se declara una elección, para que se anule, se rectifique, modifique, adicione o revoque.

El Consejo de Estado conoce en única instancia de los procesos de nulidad contra actos de la Corte Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, y de los procesos de nulidad de las elecciones de Presidente de la República, senadores y representantes a la Cámara (Art. 128, numerales 1 y 4).

El Consejo de Estado conoce, en segunda instancia, de las apelaciones contra sentencias dictadas en procesos electorales por los Tribunales Administrativos en primera instancia.

Los Tribunales Administrativos conocen, en primera instancia, de los procesos de nulidad de las elecciones de diputados a las asambleas y concejales distritales o municipales, siempre que en este último caso no sean de única instancia.

Los tribunales conocen, en única instancia, de los procesos de nulidad de las elecciones de concejales municipales cuando el presupuesto anual ordinario del municipio no exceda de treinta millones de pesos.

Al no existir regla especial de competencia (Art. 129, numeral 16), corresponde al Consejo de Estado conocer en única instancia de los procesos de nulidad de las elecciones de consejeros intendenciales y comisariales.

La jurisdicción contencioso administrativa tiene una importante tradición en nuestro país, hasta el punto que constituye uno de los elementos del sistema democrático, como mecanismo popular para el mantenimiento de la legalidad, como medio para reclamar indemnizaciones de la administración por violaciones de la ley o por fallas del servicio y como medio eficaz de control sobre la actuación estatal.

Luego de una intermitente existencia del Consejo de Estado durante el siglo XIX, la Constitución de 1886 contempló la posibilidad de crear esta jurisdicción especial, que definitivamente se creó mediante Acto Legislativo No. 1 de 1914. Desde entonces se adoptó en Colombia el sistema de **dualidad de jurisdicciones**: la común y la contencioso administrativa.

Bogotá, junio de 1985

ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO A LA LEGISLACION ELECTORAL DE COSTA RICA

RAFAEL VILLEGAS ANTILLON *

---

* Costarricense, abogado, ha acumulado una amplia experiencia docente como profesor de la Escuela de Ciencias Políticas y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y profesor investigador del Centro de Investigación y Adiestramiento Político-Administrativo, CIAPA, desde 1976. Ocupó el cargo de Director del Registro Civil y Electoral de donde pasó a desempeñarse, hasta la fecha, como Magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Ha participado como observador en elecciones de los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Gran Bretaña, El Salvador y Guatemala, por invitación expresa de los gobiernos de esos países. Ha tenido una destacada participación en actividades de tipo académico relacionadas con temas relativos al derecho y los procesos electorales, asimismo, ha cumplido con diversas misiones técnico-electorales en países de América Latina, como experto de CAPEL.

INTRODUCCION

No puede menos de ser interesante, para el estudioso de los procesos electorales a todo lo largo y ancho de nuestra América, asomarse para examinar el fenómeno de un pueblo que decidió, casi al momento de nacer a la vida independiente, escoger a sus dirigentes por la vía del sufragio.

Algunos historiadores indican que aun antes de nuestra independencia de España y con fundamento en las normas que establecía la Constitución de Cádiz, ya se había demostrado una clara disposición de hacer uso de los procedimientos establecidos y llevar a cabo algunos procesos electorales que después sirvieron para la experiencia en la vida independiente.

> *La idea de la representación política expresada en el sufragio, se nos presenta pues, como una de las más perdurables, indestructibles, vinculada al modo de ser costarricense, a su vocación democrática. Existía ya en la Colonia, para constituir los cabildos o ayuntamientos .*[1]

No se debe entender, de ninguna manera que durante el siglo pasado y principios del presente Costa Rica disfrutó de un sufragio co-

1. Volio Jiménez, Fernando, Prólogo a la obra **El Sufragio en Costa Rica ante la Historia y la Legislación de Cleto González Víquez.** Biblioteca Patria No. 11, Editorial Costa Rica, 1978, página 12.

mo el que ahora posee: universal, directo, secreto, libre, etc. No fue así, pues, como bien lo expresa Samuel Stone,

> *en la práctica el sistema imponía una serie de obstáculos en las vías de acceso al poder y apartaba a la mayoría de la población del proceso político. Sólo podían participar los grandes terratenientes, los que poseían capitales, los profesores y los que sabían leer y escribir, es decir, casi exclusivamente la élite. Durante el siglo pasado, como se verá sólo este último requisito tuvo el efecto de excluir al 90% de la población del ejercicio activo de los distintos puestos.*

Más adelante después de analizar varios aspectos con gran profundidad manifiesta:

> *Efectivamente, la clase excluyó al resto de la población del acceso a los cargos políticos a través de un mecanismo casi impermeable* .[2]

Efectivamente, haciendo uso de **procedimientos legales**, reformando la Constitución y las leyes electorales, formaron ese **mecanismo impermeable** de que habla Stone. En igual forma se expresa Fernando Volio al manifestar:

> *El voto estaba restringido por razones de fortuna, posesión de bienes raíces, capacidad tributaria, de sexo, edad, principalmente. Lo estaba, asimismo, por el sistema de elección de varios grados, es decir indirectas, lo que reducía el número de electores a una minoría. Acentuaba el carácter poco democrático del sistema el hecho de que el voto se emitía públicamente* .[3]

No cabe duda que es con la Constitución Política de 1949, que nace después de un período de turbulencia política y de una corta guerra civil, cuando mejor se organiza todo lo relativo al sufragio y se actualizan los mecanismos necesarios para dar una buena garantía de pureza electoral. Desde esa época se han producido en Costa Rica ocho elecciones generales, en las que se han renovado los poderes ejecutivo y legislativo, además de todos los gobiernos locales (municipalidades). También se han llevado a cabo cuatro elecciones locales que

---

2. Stone, Samuel, **La Dinastía de los Conquistadores**, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), 1975 , pág. 219-271.

3. Volio Jiménez, Fernando. Op. cit., p. 14.

tuvieron como propósito la elección de los gobiernos municipales, por haber creado la Asamblea Legislativa en su oportunidad (artículo 168 de la Constitución Política, párrafo 3o.) nuevos cantones en diferentes lugares del territorio nacional. En dichas elecciones aun cuando fueron casi todas en territorios y con grupos de electores reducidos, los partidos tradicionales costarricenses participaron con igual entusiasmo como si se tratara de una elección nacional.

El presente ensayo plantea algunas consideraciones relacionadas con los puntos más relevantes del ordenamiento jurídico costarricense en materia electoral, dando énfasis, principalmente, a la presencia del Tribunal Supremo de Elecciones en la Constitución Política y al papel que en materia electoral juega el Registro Civil.

BREVE RESEÑA HISTORICA

Es necesario hacer una breve reseña de los antecedentes históricos acerca de cómo ha evolucionado el sufragio en Costa Rica.

Fue con la Constitución de Cádiz de 1812, que el país se organizó electoralmente; así, cuando en el año 1821 llegó la independencia resultó relativamente sencillo incorporar al primer estatuto político, llamado Pacto de Concordia o Pacto Social Fundamental Interino, las normas que establecía la citada Constitución para llevar a cabo las elecciones de los miembros de los Supremos Poderes. En todo este período se mantiene el voto público con elecciones de tercer grado, que se efectuaban con la elección de los delegados a las Juntas de Parroquia, que a su vez designaban a los delegados de las Juntas de Partido y éstos elegían a las autoridades de la provincia. En 1844 se estableció, por un breve período, el voto directo.

Tal vez los grandes hitos se marcan a partir de 1893 cuando se aprueba una ley de elecciones muy detallada y completa en que se crean juntas provinciales, cantonales y de distrito y en que se vota por listas de sufragantes previamente elaboradas por orden alfabético y en cada distrito.

En 1913, se establece en forma definitiva el voto directo. En 1925, se consigue una notable conquista con el voto secreto y se mantiene el directo, además en esta misma oportunidad se creó el Consejo Nacional de Electores, compuesto de tres miembros propietarios y seis suplentes, todos de nombramiento del Poder Ejecutivo; los historiadores concuerdan que este organismo es el embrión de lo que posteriormente llegaría a convertirse en el actual Tribunal Supremo de Elecciones.

En 1946, una década de serios problemas políticos, se da el pri-

mer Código Electoral. En este Código aparece el Tribunal Nacional Electoral formado por tres miembros propietarios y tres suplentes de nombramiento de los tres poderes de la república, lo que significa un importante avance en la independencia del organismo rector del sufragio, pues como se indicó supra el Consejo Nacional de Electores era nombrado por el presidente de la república. Este Código de 1946, representó un serio esfuerzo por llevar a la práctica procesos electorales que se desenvolvieran dentro de un marco de legitimidad, al sustraerle al Poder Ejecutivo su potestad de dirigir las elecciones.

Con motivo de la guerra civil de 1948, nace la actual Constitución Política, que establece el Tribunal Supremo de Elecciones con las características especiales que citaremos más adelante.

El Código Electoral vigente fue emitido en diciembre de 1952.

Algunos de sus artículos han sido reformados en el transcurso de treinta años de vigencia. En todo caso, es evidente que un código electoral diseñado cuando el país tenía alrededor de 200.000 habitantes debe ser revisado y actualizado.

LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Estas dieron origen a los organismos electorales e hicieron posible que, poco tiempo después de finalizada la guerra civil, los costarricenses acudieran a depositar su voto con la certeza de que sería efectivamente contado y que los mecanismos dispuestos harían imposible la burla a la voluntad de las mayorías. No se puede avanzar en este trabajo, sin referirse de nuevo a esa especial circunstancia, si se puede llamar así, del ser costarricense de tratar de resolver sus asuntos políticos por la vía de las elecciones. La feliz circunstancia de que no florecieran en suelo costarricense los tradicionales partidos liberal o conservador, en donde se nace y se muere dentro de esas agrupaciones, puede haber contribuido, en alguna medida, a que nuestra vida política no tuviera las características de rivalidad fiera por las que desafortunadamente transitaron otros países hermanos.

> *El siglo pasado y buena parte del presente estuvo calificado por el enfrentamiento de los partidos históricos, liberales y conservadores* .[4]

4. García Laguardia, Jorge Mario, **La Constitucionalización del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos en Centroamérica.** Revista de Ciencias Jurídicas No. 24, San José, Costa Rica, Junio-Diciembre 1974, Pág. 249.

El artículo 99 de la Constitución Política establece que:

La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales .

Es importante señalar, entonces, a quién le corresponde nombrar a los integrantes de ese organismo, en el ordenamiento institucional de Costa Rica. El artículo 100, expresa que el Tribunal Supremo de Elecciones estará integrado ordinariamente por tres magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia con los votos de no menos de los dos tercios del total de sus miembros, y deberán reunir iguales condiciones y estarán sujetos a las mismas responsabilidades que los magistrados que integran la Corte (artículo 159). Nótese la disposición tan estricta que somete a la persona nombrada por la Corte a la aceptación de por lo menos los dos tercios de la totalidad de sus magistrados (en la actualidad 17 magistrados componen la Corte Suprema de Justicia y dos tercios equivalen a 12 votos). Esta disposición obliga a la Corte, en algunas oportunidades, a llevar a cabo varias votaciones, hasta que alguno de los candidatos alcanza los votos necesarios. Este mismo artículo establece que desde un año antes y seis meses después de la celebración de las elecciones, el Tribunal deberá ampliarse con dos de sus magistrados suplentes para formar, en este lapso, un tribunal de cinco miembros. Por supuesto, este nombramiento de los dos magistrados suplentes lo lleva a cabo la misma Corte Suprema de Justicia.

Al establecer la Constitución que para ser magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones se requiere de las mismas condiciones que para serlo de la Corte Suprema de Justicia como ya ha quedado señalado, se excluye la condición de pertenecer a un partido político y de que el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica esté integrado por representantes de los partidos políticos activos, como sucede en otros países de América. Acerca de esta modalidad, se puede decir que la experiencia costarricense ha sido positiva: el magistrado del Tribunal no representa a ningún partido político y aunque nunca faltan las suspicacias, lo cierto es que la experiencia, ha dado resultados excelentes y que, la obligación primaria del magistrado es la de velar porque el proceso electoral se desenvuelva dentro del marco de la legalidad.

EL TRIBUNAL Y LA CONSTITUCION

El Tribunal Supremo de Elecciones, considerado como un cuarto poder, llegó a tener el rango e independencia de los poderes del estado, a partir de la reforma al artículo 9 de la Constitución, que establece la división tripartita de poderes.

Entre las funciones que más interesa destacar y que son garantía al sufragio, están las siguientes:

A. *INTERPRETACION DE TODA LA MATERIA ELECTORAL*

El artículo 102, inciso 3 de la Constitución Política señala que corresponde al Tribunal

> *interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral.*

A su vez, en el artículo 121 inciso 1), que se refiere a las atribuciones de la Asamblea Legislativa, este poder, reconociendo esa limitación establece entre sus atribuciones lo siguiente:

> *Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el artículo referente al Tribunal Supremo de Elecciones.*

Asimismo no deja de ser una limitación real al poder legislativo y un respeto al fuero del Tribunal Supremo de Elecciones, lo que establece el artículo 97 de la Constitución Política que textualmente expresa:

> *Para la discusión y aprobación de proyectos de ley, relativos a materias electorales, la Asamblea deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo.*

Estas disposiciones garantizan la competencia exclusiva del órga-

no llamado a organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio.

> *No establece la Constitución ningún límite a la potestad que tiene la Asamblea Legislativa de reformar la Constitución en materia electoral, en época de elecciones. Si bien es cierto que se desprende del espíritu de la Constitución en forma clara que prevalecía la idea de garantizar la pureza electoral e impedir que la Asamblea Legislativa, en época electoral, aprobara proyectos de ley en materia electoral, también lo es que el Constituyente no estableció límite alguno a la potestad de revisión constitucional en esa materia. En todo caso, si lo estableció para la ley, lo debió establecer para la reforma constitucional* .[5]

B. EL PRESUPUESTO DEL TRIBUNAL

Siguiendo la idea de revestir de gran independencia al órgano rector de los procesos electorales, aparece la norma del artículo 177, que se refiere a la preparación del proyecto ordinario de presupuesto de gastos de la república en donde se consigna el siguiente párrafo:

> *Los gastos presupuestos por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, no podrán ser objetados por el departamento a que se refiere este artículo.*

Esta limitación se le impone al Poder Ejecutivo y estimamos que al ser incluida como norma constitucional, la figura de un cuarto poder se va delimitando con mayor claridad. No quiere decir esto que, la Asamblea Legislativa está obligada también a aprobar el presupuesto que con ese propósito presente el Tribunal Supremo de Elecciones; bien puede la Asamblea cuestionar el gasto. En la práctica, y por estar representados los partidos políticos en ese primer poder de la república, su actitud es la de facilitar los medios necesarios para que el proceso electoral cuente con los recursos necesarios para hacerle frente a los siempre crecientes gastos que requiere la preparación de unas elecciones a nivel nacional. Por supuesto, el ideal sería la independencia absoluta en materia de presupuesto y que los organismos electorales contaran con una norma constitucional como la que logró el Poder Judicial de un porcentaje fijo del presupuesto nacional (la Corte disfruta de un 6% de los ingresos ordinarios).

5. Muñoz, Hugo Alfonso, **La Asamblea Legislativa en Costa Rica**, Editorial Costa Rica, 1977, Pág. 33.

C. *LA FUERZA PUBLICA Y EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES*

Una garantía especial al sufragio la establece el inciso 6) del artículo 102, pues dispone que entre las funciones del Tribunal Supremo de Elecciones está la de dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. Dichas medidas las hará cumplir el Tribunal por sí o por medio de delegados (los que mencionaremos adelante). Al no contar Costa Rica, por norma constitucional, con ejército permanente (artículo 12 de la Constitución Política), la vigilancia y el orden público están a cargo de una Guardia Civil y una Guardia Rural. Es digno de mencionar que no es hasta después de cincuenta años de vida independiente que llega al poder un militar, quien decreta en 1881 la abolición de la pena de muerte.

Al convocar a elecciones el Tribunal, seis meses antes del día señalado, el Ministro de Seguridad Pública se presenta a las oficinas del Tribunal y pone bajo las órdenes de este a la fuerza pública, acto simbólico que revela el respeto de las autoridades encargadas de la seguridad del Estado por la suprema autoridad del Tribunal en el proceso electoral. Sumada a esta disposición está la prohibición a todas las autoridades del país de participar en los asuntos político-electorales con lo que se viene a consolidar la norma legal según la cual la única acción de las autoridades de policía en el proceso electoral, es la de presentarse a votar, sin armas, el día de las elecciones.

Como no deja de ser cierto que esa norma prohibitiva de la no participación de las autoridades en el proceso electoral, en algunas oportunidades, no se cumple estrictamente o no se cumple del todo, el inciso 5) del artículo 102, ha creado un procedimiento de investigación de esos hechos, por parte del propio Tribunal o por medio de delegados. Tal disposición ha creado lo que se ha llamado el Cuerpo de Delegados del Tribunal Supremo de Elecciones, que ya cuenta con una excelente hoja de servicios en beneficio de la tranquilidad con que deben llevarse a cabo los actos públicos de los partidos políticos y de la mejor coordinación del organismo electoral con las fuerzas de policía del país, ya que durante la misma visita del Ministro de Seguridad al Tribunal, informa quién será el oficial que servirá de enlace con el Tribunal y los Delegados.

CH. *LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL*

El artículo 103 de la Constitución Política dispone que:

Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato .

Acerca del verdadero sentido que a esta disposición debe dársele, el jurista costarricense, de reconocido prestigio, el profesor Eduardo Ortiz Ortiz, analiza con certera apreciación, en su obra "Costa Rica Estado Social de Derecho", todo el contenido y trascendencia que las dos frases citadas en el artículo mencionado, representan para la cabal independencia del órgano rector de los procesos electorales en Costa Rica:

Cabe advertir, en primer término, que por la palabra 'resolución' empleada por el Artículo 103 no se puede entender ni el acto preparatorio, ni el acto de ejecución de otro del Tribunal, pues en este aspecto sí es posible remitirse al derecho procesal administrativo, dado que siempre habrá en el procesal-electoral actos de procedimiento, con función y estructura iguales a los propios de la vía administrativa. Resolución ha de significar única y exclusivamente la que –aparte de 'causar estado' y agotar la vía administrativa–, decide sobre el fondo del procedimiento electoral, con efecto externo sobre el administrado, en quien producirá situaciones jurídicas activas o pasivas, obligaciones o derechos, etc., frente al Estado. ¿Serán no accionables judicial y jurisdiccionalmente tales actos del Tribunal?
La respuesta se impone fácilmente : Los artículos 99 y 102 confieren al Tribunal la realización de todos los actos necesarios para la organización, dirección y vigilancia del proceso electoral y lo facultan para interpretar las leyes existentes en su materia, con potestad que alcanza también para juzgar sobre la aplicación de esas leyes por otros si es que su competencia sobre lo electoral es, como lo manda la Constitución, exclusiva.
Esta exclusividad comprende necesariamente todas las formas posibles de interpretación de la ley electoral y claramente la de aplicarla en hipótesis de conflicto, con ejercicio de la función jurisdiccional de legalidad, sin lo cual se fragmentaría su sentido y se incurriría en abusos y contradicciones; y así como no es posible recurrir contra sentencias de la Corte Plena o de las de Casación, por ser de última instancia, es imposible recurrir contra los fallos del Tribunal en materia electoral, que también son la voz suprema para dictar la justicia dentro de ese campo, el contencioso-electoral. La única conclusión aceptable y congrua con la esencia libertaria y garantista del proceso electoral y de su régimen jurídico, es reputar cosa juzgada los actos o 'resoluciones'

(para emplear el vocablo contenido en el Artículo 103) dictados por el Tribunal Supremo en única instancia, y tener como sujetos al contencioso-electoral y al Tribunal mismo (como última instancia) los demás actos electorales, provenientes de otros órganos o dependencias subordinadas al Tribunal. En consecuencia: juez de última instancia en lo contencioso-electoral, eso es lo que es hoy nuestro Tribunal Supremo de Elecciones .[6]

Termina manifestando el profesor Ortiz Ortiz:

El Tribunal representa, con alto grado de autonomía orgánica, económica y funcional, la más acabada contribución de Costa Rica al perfeccionamiento de los sistemas electorales latinoamericanos .[7]

D. EL ESCRUTINIO DE LOS SUFRAGIOS

Respecto al escrutinio definitivo de los sufragios, otra de las principales funciones del Tribunal, se establece lo siguiente, en el inciso 7) del artículo 102 constitucional:

Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes ,

y el inciso 8) de este mismo artículo expresa:

Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios citados en el inciso anterior .

Es decir que la competencia que se concede al Tribunal es tan amplia, que conocerá de todo género de elecciones, nacionales y locales, y de la de unos posibles constituyentes.

---

6. Ortiz Ortiz, Eduardo. **Costa Rica Estado Social de Derecho.** Revista de Ciencias Jurídicas, No. 29, Mayo-Agosto 1976, Pág. 98 y 99.

7. Ibídem, pág. 100.

Costa Rica tiene algunos malos recuerdos de su historia política, cuando el escrutinio definitivo de los sufragios, por norma constitucional, lo llevaba a cabo el Congreso (hoy Asamblea Legislativa), cuerpo político al que, por error, se le otorgó tan delicada y técnica labor. Se rectifica pues ese procedimiento y es el Tribunal el que hace el escrutinio definitivo de los sufragios. Es necesario indicar que las juntas receptoras de votos, integradas todas con miembros de los partidos inscritos en escala nacional y que a su vez inscribieron candidaturas, cerrada la votación el día de las elecciones, llevan a cabo el escrutinio provisional de los votos recibidos. Estas juntas receptoras, que además tienen fiscales de los respectivos partidos, finalizado el escrutinio y aprovechando la infraestructura de telecomunicaciones con que cuenta el país y fortaleciéndola con medidas especiales de seguridad muy técnicas, comunican el resultado al Tribunal, de tal manera que a las pocas horas el país, por medio de boletines que emite el Tribunal constantemente, se va enterando de cuál ha sido la voluntad mayoritaria del elector costarricense. Para dar estos resultados provisionales, la comunicación ha sido ingresada y verificada previamente por el Centro de Cómputo del Tribunal.

E. LA PROPAGANDA POLITICA Y LA IGLESIA

Una medida excelente, es la que establece la prohibición de hacer propaganda política, por parte de clérigos o seglares, invocando motivos religiosos; así consta en el párrafo tercero del artículo 28 constitucional, que expresa:

> *No se podrá, sin embargo, hacer en forma alguna propaganda política por clérigos o seglares invocando motivos de religión o valiéndose, como medio de creencias religiosas.*

Sobra comentar la importancia que reviste esta prohibición, pues no hay duda de que en nuestros pueblos, principalmente en las áreas rurales, los curas podrían ser, si esta prohibición no existiera, los grandes electores. Amén de que se iniciará una distorsión de su ministerio, como ya ha sucedido con harta frecuencia en otros países del continente.

F. LIBERTAD DE REUNION Y DE EXPRESION

En lo que se refiere a la libertad de reunión y de expresión, el artículo 26 expresa:

Todos tienen derecho a reunirse pacíficamente sin armas, ya sea para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios. Reuniones en recintos privados no necesitan autorización previa. Las que se celebren en sitios públicos serán reglamentadas por la Ley.

En lo que toca a la libertad de expresión, dice el párrafo primero del artículo 28:

Nadie podrá ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley.

Y para completar esa libertad, expresa el artículo 29:

Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlo sin previa censura; pero serán responsables de los abusos que cometan en el ejercicio de este derecho, en los casos y del modo que la ley establezca.

G. *LAS REGULACIONES DEL EJERCICIO DEL SUFRAGIO*

El artículo 95 de la Constitución, establece que la ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:

1. Autonomía de la función electoral.
2. Obligación del Estado de inscribir de oficio a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerlos de cédula de identidad para ejercer el sufragio.
3. Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas.
4. Prohibición al ciudadano para sufragar en lugar diferente al de su domicilio.
5. Identificación del elector por medio de cédula con fotografía.
6. Garantías de representación para minorías.

Las anteriores disposiciones serán comentadas cuando hagamos referencia a la mecánica de las elecciones, en la que, como se verá, juega un papel inapreciable el Registro Civil que está dividido en dos departamentos, el que se refiere propiamente a la inscripción de los hechos vitales: nacimientos, matrimonios, defunciones, etc. y el Departamento Electoral que expide las cédulas de identidad y prepara las listas de electores, todo con base en una excelente coordinación.

El Registro Civil, conforme lo establece el artículo 104, funciona bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones.

H. EL FINANCIAMIENTO ESTATAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Es necesario mencionar la disposición Constitucional del artículo 96 que norma la contribución del Estado a la financiación de los gastos de los partidos políticos, para elegir a los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

El inciso a) del mencionado artículo establece:

> *La contribución total no podrá ser superior al dos por ciento (2%) del promedio de los Presupuestos Ordinarios de la República durante los tres años anteriores a aquel en que se celebra la elección.*

Los restantes cuatro incisos desarrollan el procedimiento necesario para determinar en qué condiciones el partido político tiene derecho a recibir esa contribución: como por ejemplo que no tendrán derecho los partidos que, inscritos en escala nacional o provincial, no hubieren obtenido un cinco por ciento (5%) de los sufragios válidamente emitidos en el país o en la provincia respectiva. Además, que están obligados, para recibir ese aporte, a comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. En todo período electoral, esta contribución estatal a los gastos de los partidos políticos cuenta siempre con adversarios y es frecuente que se inicie una polémica acerca de la conveniencia del gasto. Quizá la reforma que se introdujo en 1971, estableciendo que el Estado contribuirá a la **financiación previa** de los gastos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos, es la que más ha sido combatida, siempre por supuesto en los períodos electorales.

La complejidad de la política actual, los modernos partidos de masas, las poderosas fuerzas que intervienen dentro de los partidos políticos, hacen necesaria una razonable y adecuada financiación para asegurar la existencia de los partidos políticos, máxime cuando no existen regulaciones al financiamiento exclusivamente privado. Acerca de este tema, estimamos que no debemos extendernos pues se rebasarían los propósitos de este trabajo.

I. LA ALTERNABILIDAD DEL EJERCICIO PRESIDENCIAL Y LOS DELITOS ELECTORALES

Para finalizar este aparte, es importante señalar que la Constitución ha establecido una pena, traición a la república, a los que violen

el principio de alternabilidad en el ejercicio de la presidencia, así consta en el artículo 134:

> *El período presidencial será de cuatro años. Los actos de los funcionarios públicos y de los particulares que violen el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia, o de la libre sucesión presidencial consagrados por esta Constitución implicarán traición a la República. La responsabilidad derivada de tales actos será imprescriptible.*

Además, es necesario indicar que el artículo 158 del Código Electoral, hace más rigurosa la aplicación de la ley cuando se trata de delitos electorales, pues prohíbe aplicar las disposiciones sobre amnistía o indulto, las disposiciones sobre circunstancias atenuantes o sobre suspensión de pena o libertad condicional o la de aplicación de la ley más favorable al reo. Entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa, consignadas en el artículo 121 constitucional, el inciso 21 dice:

> *Otorgar por votación no menor de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, amnistía e indulto generales por delitos políticos,* **con excepción de los electorales** *respecto de los cuales no cabe ninguna gracia.* (El subrayado es nuestro).

Como se puede apreciar, nuestros legisladores no sólo han llevado a catalogar como traición a la república la violación del principio de la alternabilidad, sino que han querido que ningún beneficio de los que establece el Código Penal les sea aplicado, pues de no ser así podríamos en determinado momento ver con estupor que al violador de nuestro ordenamiento electoral se le conceda un indulto y no reciba ningún castigo por su crimen.

Con lo anterior, lo referente al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, en la Constitución, no ha quedado agotado ni mucho menos, pero el estudioso tendrá, así lo esperamos, una clara visión de la importancia que en nuestro código político tiene este órgano especial que organiza, dirige y vigila los actos relativos al sufragio.

EL REGISTRO CIVIL Y ELECTORAL

Desde 1888 y gracias a los vientos liberales que nos llegaron, algunos desde México y Guatemala, se estableció el Registro Civil para inscribir los nacimientos, matrimonios y defunciones. Esta actividad

estaba bajo el cuidado de la Iglesia Católica, que con motivo del bautismo llevaba un registro de los nacimientos y al tener a su cargo los cementerios también tenía la información acerca de las defunciones, lo mismo sucedía casi con el ciento por ciento de los matrimonios, pues la mayoría se efectuaban bajo el rito católico. La secularización de los cementerios y los problemas que se suscitaron con el uso de la fe de bautismo para inscribir a los niños en las escuelas, obligó a los liberales de la Costa Rica del siglo pasado, a traspasar tales registros al Estado para su mejor administración. Al mismo tiempo se acordó que en la capital de San José se establecería el Registro Central. A pesar de las malas comunicaciones propias del siglo diecinueve, a nuestro Registro empezó a llegar información de todos los rincones del país. Aquí se inscribieron y custodiaron con especial esmero todos los documentos y libros en donde se asentaron los nacimientos, matrimonios y defunciones de todo el territorio. Parece que no sucedio lo mismo en algunos países hermanos de Centroamérica y sus registros estuvieron descentralizados.

Toda la referencia anterior es necesaria para informar que el Registro Electoral en Costa Rica, con buen criterio, se formó como un Departamento de Registro Civil. ¿Consecuencias de esta decisión?, muchas y muy importantes.

Al decidirse que el Registro Electoral formara parte del Registro Civil, se pudo aprovechar un excelente banco de datos. Este criterio fue acertado: con los asientos de nacimientos tenemos la información acerca del nombre y los apellidos de todos los costarricenses; asimismo el nombre de sus padres, el lugar y fecha de nacimiento y su nacionalidad, datos básicos para expedir un documento de identificación, como el que porta el ciudadano costarricense. Además con la inscripción del nacimiento, se forma el número de la cédula de identidad, así el número 1-250-300 señala que el portador de ese documento nació en la provincia de San José (No. 1) y que su nacimiento aparece inscrito al tomo 250 y en el asiento 300.

Para comprender mejor esa simbiosis absoluta entre el Departamento Civil y el Departamento Electoral del Registro Civil, es necesario indicar lo siguiente:

1. Ningún costarricense puede obtener su cédula de identidad si no tiene inscrito su nacimiento.
2. Para inscribir nacimientos, para casarse, para reconocer hijos habidos fuera de matrimonio, para adoptar a otra persona ya sea en forma simple o plena, para solicitar la rectificación de asientos en el Registro Civil, etc., se necesita portar la cédula de identidad.

3. El costarricense que no porte su cédula de identidad queda prácticamente con una *capitis diminutio,* en una **muerte civil,** pues no le es posible llevar a cabo ningún acto civil, comercial, de trabajo, de estudios, iniciar gestiones o acciones administrativas o judiciales, ser nombrado funcionario o empleado del Estado, sus instituciones o municipalidades, recibir giros de Estado, municipalidades e instituciones autónomas, obtener pasaporte, ser atendido por los servicios del Seguro Social, su licencia de conducir, etc., y además, por supuesto, no puede votar en las elecciones nacionales.
4. Cuando se expide la cédula de identidad, automáticamente el ciudadano queda inscrito electoralmente en el domicilio que ha indicado como su residencia. Si posteriormente, al solicitar nueva cédula (por extravío, deterioro, etc.), señala otro domicilio, se cancela el que tenía y su nombre se incluye en el nuevo vecindario.
5. Este sistema es entonces de padrón electoral permanente. Se incluye todos los días a los nuevos electores que, cumplidos los 18 años, tienen derecho y obligación de portar la cédula de identidad y la han solicitado.
   Se ordena ejecutar en el padrón las solicitudes de traslado electoral ya sea que se solicite expresamente en una fórmula especial o ese traslado resulte, como se dijo arriba, de una nueva solicitud de cédula en la que aparece ahora otro domicilio.

Con el propósito de que el Registro Civil, en su doble función de registrar los hechos vitales y de llevar las listas electorales y expedir el documento de identificación, sea un organismo eficiente y preste un buen servicio, es necesario señalar algunas de las principales medidas que se han dictado para lograr ese fin:

1. En los hospitales y clínicas importantes del país trabajan, en forma permanente, funcionarias del Registro Civil que han sido nombradas como registradoras auxiliares; ellas recorren los salones de maternidad y llenan los certificados de nacimiento. Asimismo, llenan los certificados de defunción. En Costa Rica en la actualidad, el 96% de los nacimientos ocurren en hospitales o clínicas.
2. Una oficina especializada del Registro, que cuenta con 17 oficinas regionales, las que están situadas en las cabeceras de las siete provincias y en cantones de gran población, se encargan de llenar las solicitudes de cédula de identidad (por primera vez duplicado o traslado electoral), tomar las fotografías y enviar

todos los días a las oficinas centrales ese material. Asimismo, reciben del Registro las cédulas de identidad que ellos entregarán a los ciudadanos. Con ese mismo propósito, también 10 funcionarios, recorren un territorio determinado prestando ese servicio a pequeñas poblaciones alejadas de las oficinas regionales. Para completar esa acción un grupo de alrededor de 60 funcionarios, recorren una vez al año cada provincia llenando las solicitudes de cédula correspondientes, avisando a los vecinos previamente por medio de la radio, y en los periódicos, los días en que visitarán esos lugares los **ceduladores ambulantes** del Registro Civil. De todos estos programas se entera con anticipación a los partidos políticos para que, en la medida de sus posibilidades, colaboren con la **cedulación ambulante**, haciendo que sus simpatizantes aprovechen los servicios que se les brinda.

3. Se le hace entrega, mensualmente a los partidos políticos, de un **corte numérico del padrón electoral**, en el que aparecen todos los centros de votación del país, con el número de ciudadanos inscritos, por sexo, y con una referencia al mes anterior acerca de la cantidad en que aumentó o disminuyó. Dato muy importante que refleja los programas de cedulación en las diferentes zonas del país y que también podría alertarnos acerca de un crecimiento desmesurado en algunos centros de votación. Si algún partido lo solicitara, el Registro bien podría entregarle, mensualmente, un listado con los nombres, apellidos y número de cédula de identidad de los nuevos electores que han ingresado a las listas electorales y los que han sido excluidos por defunción.
4. Funciona una oficina con el nombre de Oficina de Auditoría y Contabilidad Electorales, cuyas funciones principales son las de fiscalizar, verificar y contabilizar las operaciones del Registro, a efecto de que las resoluciones que impliquen movimiento electoral y los documentos relativos a esas operaciones, sean objeto de los correspondientes asientos en los libros de contabilidad que para ese efecto lleva esa Oficina. Es obligación del jefe de esta Oficina hacer del conocimiento del Tribunal, tan pronto como se advierta, toda diferencia entre las cuentas de la contabilidad y las operaciones del Registro.

   Esta Oficina desempeña, dentro del marco de la organización electoral, una vigilancia de auditoría similar a la establecida por cualquier empresa privada, en resguardo de la confiabilidad de sus operaciones. Así por ejemplo: en el centro de votación de Anita Grande, que cuenta con 1662 electores, en el mes de junio de 1985 no se tramitó ninguna solicitud de cédula de primera vez que implica inclusión en las listas electorales; en el corte

mensual, en el que el Centro de Cómputo informa de cómo se va comportando el Padrón Nacional en cada uno de los centros de votación, no puede aparecer ningún nuevo elector, a menos que algún ciudadano haya solicitado traslado electoral a ese Centro, lo que se controla por una clave que lleva cada expediente.

5. Un año antes de las elecciones se exhibe en todo el país, en orden alfabético y por centro de votación, las listas de los electores inscritos hasta la fecha (esta práctica no es obligatoria por ley, pero durante varios períodos electorales se ha considerado saludable, para la información de los ciudadanos y de los partidos políticos, por lo que ahora es rutina). Seis meses antes de las elecciones, por ley, ahora sí, se vuelven a exhibir las listas con los electores inscritos a esa fecha. Funcionarios del Registro Civil comprueban que las listas efectivamente se estén exhibiendo en cada lugar.
6. Al ingresar el Registro Civil a la tecnología del procesamiento electrónico de datos en el año 1977, se preparó un programa para ingresar a la memoria de estos equipos la enorme información acumulada en los archivos. Esto ha servido no sólo para los efectos civiles, sino que, como ha sido explicado, por estar el Departamento Electoral tan estrechamente vinculado al Departamento Civil, toda información acerca de estos hechos vitales es valiosa para la verificación y depuración de las acciones electorales. Así, los partidos políticos que lo han solicitado, han obtenido una copia en cinta magnética de las listas de todos los electores inscritos del país. Es importante para la pureza electoral y la confiabilidad en los organismos electorales, ya que los partidos políticos pueden obtener cuantas listas necesiten de todos los electores del país por orden alfabético y por sexo, por número de cédula, por provincia, por cantón o por distrito (orden administrativo territorial de Costa Rica), en fin, pueden llevar a cabo también la mejor labor de fiscalización que se pueda imaginar, y todos los meses se puede y de hecho con los partidos mayoritarios sucede, actualizar esa información con los movimientos que se han producido en las listas electorales. Que un partido político cuente con tan valiosa información, hace posible no sólo la obligada labor de fiscalización a que tiene derecho, y el Tribunal ha dicho que **es un derecho de ejercicio obligatorio,** sino también verificar si todos los simpatizantes aparecen en las listas y, si aparecen, si están en el domicilio correcto y no en el que anteriormente tuvieron y a qué distancia se encuentran de su centro de votación, etc.
7. La relación, ya muy explicada, del Departamento Civil con lo

referente a lo electoral produce, además de lo mencionado, un extraordinario efecto: al procesar el Centro de Cómputo toda la información que tienen los archivos del Departamento Civil y llevar al día el ingreso de datos que diariamente llegan a las oficinas centrales, bien podría entregársele a los partidos políticos una lista no solo de los posibles electores para las elecciones del 2 de febrero de 1986, sino también una lista de los que votarán en las elecciones del 4 de febrero de 1990, de las elecciones del 6 de febrero de 1994, del 1o. de febrero de 1998 y para los que votarán el 3 de febrero del 2002, que están naciendo ahora y están siendo inscritos en los libros de nacimiento e ingresados al computador con el número de cédula correspondiente que portarán en su oportunidad.

Esta información va a contener casi el 98% de los electores verdaderos, pues en esos lapsos se excluirán por defunción una determinada cantidad; además, se incluirán los que van adquiriendo la nacionalidad costarricense y también se incluirán los que van perdiendo la nacionalidad por la adquisición de otra, etc. En todo caso, parece que ningún partido político en Costa Rica tiene la posibilidad de hacer uso de toda la información que los organismos electorales pueden suplirle.

8. Se ha dispuesto facilitar, por ahora únicamente a tres partidos políticos, la posibilidad de que en sus respectivos clubes políticos instalen una pantalla por medio de la cual, conectada al computador, pueden solicitar información acerca de los electores inscritos (a la fecha 1.459.033) facilitando así la labor de estas agrupaciones. La limitación a tres partidos obedece a la capacidad del equipo. En todo caso se instalarán tres pantallas adicionales en las oficinas del Registro Civil para uso exclusivo de los fiscales de todos los partidos políticos, debidamente acreditados, para que durante el curso de la jornada ordinaria de labores hagan uso de estos importantes instrumentos de trabajo y no tengan necesariamente que estar consultando por medio del personal del Registro ya que solamente ellos pueden hacer uso de los tarjeteros.
9. Aproximadamente un año antes de las elecciones, el Tribunal hace entrega a todos los partidos políticos y publica en la prensa, el calendario electoral. En dicho documento se expresa, con toda claridad, el día y la hora en que cada término establecido en el Código Electoral vence, ya sea para la inscripción de partidos políticos, para la inscripción de candidaturas, o para la presentación de gestiones electorales que modifiquen el Padrón Nacional Electoral, etc. Asimismo, el término que obliga a los

organismos electorales a llevar a cabo tal o cual acción. (Ver anexo No. 2).

10. Con el propósito de que los electores tengan facilidad para ejercer el sufragio, y de que no tengan necesidad de recorrer grandes distancias para llegar a los centros de votación, tanto los partidos políticos como los ceduladores ambulantes ya mencionados, proponen al Tribunal, en base a la experiencia de recorrer el territorio en su totalidad, la necesidad de la creación de nuevos centros de votación. Efectivamente, de una elección para otra, con mucha frecuencia nacen caseríos nuevos alejados de los centros, se construyen urbanizaciones en las ciudades habitadas por personas de otras regiones; un complejo industrial o agrícola hace nacer una pequeña población tal vez alejada por varios kilómetros del pueblo más cercano, etc. La experiencia que se ha tenido es que si el centro de votación está muy alejado, relativamente alejado o existen obstáculos como ríos, montañas, lo que sucede, principalmente en las áreas rurales es que el esposo deja a la mujer cuidando casa y niños y ella se abstiene de votar. Si el centro de votación está cercano el varón tiene tiempo de regresar para que su mujer se presente a emitir el voto. En todo caso es una obligación de los responsables del proceso electoral que el ciudadano tenga la mayor facilidad para ejercer el sufragio.De las elecciones de 1982 a las que concurrirán los costarricenses el 2 de febrero de 1986, se han creado 135 nuevos centros de votación, algunos solicitados expresamente por partidos políticos, otros por los funcionarios de nuestro organismo electoral.

11. Un aspecto interesante y que ha contribuido a la buena marcha de los organismos electorales de Costa Rica, se refiere a la estabilidad laboral de sus empleados y funcionarios. El que estas líneas escribe cuenta con 32 años de servicios en los organismos electorales. El Presidente actual, magistrado Sáenz Meza cuenta con 27 años de ejercer la magistratura en el Tribunal Supremo de Elecciones. La mayoría de las personas que ocupan jefaturas tienen más de 20 años de trabajar en el Registro Civil y Electoral. Los empleados, asimismo, cuentan con un promedio de 10 años de trabajar o en el Departamento Civil o en el Departamento Electoral. En este año de 1985 y en el anterior, alrededor de 15 funcionarios cumplieron los treinta años de servicios y se acogieron a su pensión. No podrá escapar a los que han tenido la responsabilidad de dirigir procesos electorales, lo que significa, como un aporte muy valioso, la experiencia acumulada durante varias elecciones por el personal de todo nivel de un organismo electoral. Esta es-

tabilidad sólo se puede obtener si efectivamente el organismo rector de los procesos electorales cuenta con una verdadera independencia administrativa.

INTEGRACION Y ELECCION DE LOS ORGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

En Costa Rica la Constitución Política y el Código Electoral disponen de tres mecanismos diferentes para el método de elección. La elección del presidente de la república y sus dos vice-presidentes, se lleva a cabo por mayoría de votos, siempre que la votación del candidato sea mayor del 40% del total de votos válidos. Politólogos costarricenses han dado un valor especial a esta norma. Aun cuando en la Constitución Política se establece, que si ninguna de las nóminas alcanzara la indicada mayoría, se practicará una segunda elección popular el primer domingo de abril del mismo año entre las dos nóminas que hubieren recibido más votos, lo cierto es que este mecanismo ha propiciado que la elección sea a una sola vuelta. En algunos casos, políticos costarricenses no han querido entender esta realidad y con frecuencia se dice que si no tienen oportunidad en la primera elección la tendrán en la segunda, error. Esto sucede con frecuencia en los países que tienen el sistema de la mayoría absoluta, la mitad más uno. En la realidad costarricense la verdad es que no se ha presentado que ningún partido político mayoritario no obtenga un número de sufragios superior al 40%.

Estos politólogos, y aun sociólogos han concedido, como ya se manifestó, un significado especial a esta norma. La certeza de que no habrá segundas elecciones y de que el país no va a entrar en un segundo período de intensa lucha electoral que paraliza prácticamente todas las actividades, no sólo estatales sino que afecta incluso a la empresa privada, produce en el ánimo del costarricense un impulso para dar todo su esfuerzo el día de las elecciones convencido de que cerradas las juntas receptoras de votos, en la tranquilidad de su hogar, a través de la radio o la televisión se enterará, en pocas horas, de cuál fue el elegido por el voto mayoritario de los costarricenses. La incertidumbre de unas segundas elecciones provoca en el votante una especie de ansiedad que, según como haya transcurrido el proceso político electoral de varios meses de intensa campaña, puede desembocar en situaciones imprevisibles o llegar a la situación que recientemente afrontó el Perú. En todo caso, este sistema de una sola vuelta, no ha producido los resultados que el tratadista Duverger anuncia, "El escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al dualismo de parti-

dos"[8] basado tal vez únicamente en la experiencia anglosajona (Inglaterra y los Estados Unidos). En Costa Rica se ve, con más frecuencia ahora, la coalición de partidos políticos; como que está calando ya, la existencia de un sistema electoral, de una sola vuelta, aun cuando los organismos electorales están preparados siempre para llevar a cabo, si se presenta el caso, unas segundas elecciones dos meses después.

La elección de los diputados y de los munícipes en todos los cantones del país, se lleva a cabo por medio del sistema de cociente, subcociente y mayor residuo (variante del sistema proporcional), con el fin de hacer realidad una representación de las minorías en cada circunscripción en relación a los votos recibidos. Esta variante del sistema proporcional que establece el Código Electoral tiende a favorecer, como ya se dijo, a las minorías organizadas en partidos políticos y no como algunos han querido entender, que los **grupos de amigos** deben estar representados en la Asamblea Legislativa o en los municipios.

La elección de los diputados y munícipes se lleva a cabo por medio de lista bloqueada, sin que quepa la posibilidad de *panacher*,[9] es decir la autorización para que cada elector escoja de la lista que se le presente los nombres que son más de su agrado; si hace eso anula el voto.

En Costa Rica se eligen 57 diputados a la Asamblea Legislativa. La Constitución expresa que:

> *Los Diputados tienen ese carácter por la Nación y serán elegidos por provincias*

y el método de asignar a cada provincia el número de diputados que le corresponde lo establece la Constitución al decir:

> *cada vez que se realice un censo general de población, el Tribunal Supremo de Elecciones asignará a las provincias las diputaciones, en proporción a la población de cada una de ellas.*

Se acompaña un cuadro en el que se puede apreciar cómo algunas provincias con el transcurso del tiempo han aumentado su repre-

---

8. Duverger, Maurice, **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.** Ediciones Ariel, 1962, Pág. 117.

9. *Panacher*, término de origen francés que describe la acción de mezclar candidatos de diferentes listas electorales en la papeleta de voto. Sólo es posible cuando la ley no establece listas bloqueadas. Es un derecho que se atribuye al elector, sin que tenga el ejercicio obligatoriamente. de Esteban Jorge, **El Proceso Electoral,** Editorial Labor, Barcelona, 1977, Pág. 380.

sentación en la Asamblea Legislativa y otras en consecuencia han perdido diputados, fenómeno bien estudiado que se relaciona con las migraciones internas en busca de tierras y fuentes de trabajo.

El tercer método que se indica como referencia únicamente , es el que elige a los síndicos. Estos son representantes de un distrito administrativo en la municipalidad, en la cual participan con voz pero sin voto y se eligen por mayoría relativa. Existen estudios de la importancia política-electoral que significa llevar a un buen ciudadano a esta posición, desde la cual velará por los intereses de su comunidad.

La Constitución establece en el artículo 131 que para ser presidente o vicepresidente de la república se requiere:

1. Ser costarricense por nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser del estado seglar.
3. Ser mayor de treinta años.

Nótese la condición de ser del estado seglar, que no aparece como condición para ser electo diputado a la Asamblea Legislativa. El Presidente de la República no puede ser reelecto y los miembros de la Asamblea Legislativa, no pueden ser reelectos en forma sucesiva. Para ser diputado las condiciones constitucionales son las siguientes, según lo establece el artículo 108:

1. Ser ciudadano en ejercicio.
2. Ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con diez años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalidad.
3. Haber cumplido veintiún años de edad.

Existe una prohibición para ser elegido presidente y vicepresidente, a los ciudadanos que hayan ejercido ciertos cargos públicos que específicamente enumera la Constitución Política, o para quienes sean por consanguinidad o afinidad ascendentes, descendientes o hermanos de quien ocupa la presidencia de la república.

PARTIDOS POLITICOS

La inscripción de un partido político se lleva a cabo ante la Dirección del Registro Civil y Electoral. El Código Electoral establece dos etapas en la inscripción de un partido político. Primero la etapa de constitución del partido; el artículo 57 del referido Código fija un procedimiento que tiende a facilitar a los ciudadanos la constitu-

ción de los partidos, y únicamente exige que un grupo de electores, no menor de veinticinco, concurra ante un notario o a falta de éste ante un juez o alcalde para levantar un acta de constitución en la que necesariamente se consignarán: a) los nombres y calidades de todas las personas que integran el grupo solicitante y b) los estatutos del partido.

Es bueno indicar que esta incipiente organización que se ha formado con veinticinco ciudadanos, según nuestro Código Electoral adquiere ya algunos derechos. Se puede mencionar que los faculta para abrir locales en cualquier población del país, y también para acreditar fiscales en el Registro Civil cuando éste estudia y lleva a cabo el examen y recuento de las adhesiones presentadas.

La segunda etapa, la de inscripción del partido ante el Registro Civil, obliga a esta agrupación, si su intención es la de inscribir el partido a nivel nacional, a llevar a cabo asambleas en todos los distritos del país (42...), cada asamblea estará formada por los electores simpatizantes de la agrupación, en esta asamblea se eligen cinco delegados que sumados a los electos por las asambleas de los demás distritos forman la Asamblea de Cantón (81 cantones), ésta tiene una importante misión cual es la de nominar los candidatos a los puestos de munícipes en cada uno de los cantones del país. A su vez, nombran a cinco delegados que con el resto de los cantones de la provincia llegan a formar la Asamblea de Provincia (7 provincias); ésta, al elegir diez delegados forma la Asamblea Nacional compuesta entonces por 70 delegados, que según el Código es el máximo organismo del partido y el que lleva la dirección política. Un Comité Ejecutivo compuesto por un presidente, un secretario y un tesorero, es el que ejecuta los acuerdos de la Asamblea Nacional. La principal facultad de la Asamblea Nacional es la nominación de los candidatos a la presidencia y vicepresidencias de la república, y la de los diputados (57 diputados).

Con el acta de la Asamblea Nacional, el Presidente del Comité Ejecutivo solicita la inscripción del partido acompañando un número de 3000 adhesiones de ciudadanos debidamente inscritos en el Departamento Electoral del Registro Civil.

Si la intención del grupo es la de inscribir su partido a nivel provincial para participar únicamente en la elección de diputados por esa provincia y munícipes en los cantones que la forman, debe presentar un número de adhesiones equivalente al uno por ciento de los electores inscritos, igual sucede si la intención es la de constituir un partido a nivel cantonal.

Se puede notar la incongruencia de nuestro Código al exigir 3000 adhesiones para inscribir un partido a escala nacional y un porcentaje mayor para otros niveles, pues en estos momentos la provin-

cia de San José cuenta con 585.122 electores por lo que los que tienen intención de inscribir un partido a escala provincial por San José, deben de presentar más de 5000 adhesiones y si lo quisieran inscribir a nivel nacional sólo 3000. El error estuvo en establecer una suma fija para la inscripción de partidos a nivel nacional y no haber dispuesto el mismo mecanismo que rige para la inscripción de partidos a otros niveles. Además, la cantidad de 3000 adhesiones, que obligatoriamente se deben presentar, significa una cifra muy baja que hace posible que un grupo de personas, sin ninguna representación nacional, logre recoger y luego inscribir el partido a escala nacional. Desde hace más de dos años fue presentada a la Asamblea Legislativa una propuesta de reforma para modificar el Código Electoral en lo relativo al número de adhesiones necesarias para la inscripción de un partido político.

En fin, como se puede apreciar, el procedimiento para inscribir un partido político es muy simple. Consideramos que la proliferación de partidos no beneficia el sistema democrático. En Costa Rica aparecen ahora inscritos, a escala nacional (pueden participar con candidaturas para presidente, vicepresidentes, diputados y munícipes) un total de 16, a escala provincial 5 y a escala cantonal 2. El multipartidismo puede traer confusión al elector y llevarlo a un abstencionismo marcado o provocar en él una especie de desgano por la calidad y cantidad de los que requieren su voto. El multipartidismo no siempre provoca esa reacción que nos hemos permitido señalar. Será diferente en cada país dadas las condiciones de extensión territorial y número de habitantes o de electores.

En Costa Rica los partidos políticos sólo desaparecen legalmente por consunción o por fusión con otro partido. Si no obtuvo en la elección en que participó por lo menos un número de votos iguales al mínimo de adhesiones requeridas para su inscripción, debe volver a presentarlas; si no lo hace, se cancela su inscripción en el Libro de Partidos que lleva el Registro Civil.

El Código Electoral establece, en su artículo 62, que los partidos pueden coaligarse cuando tomen la determinación de presentar candidaturas comunes; cada una de sus asambleas nacionales debe tomar un acuerdo por mayoría absoluta y las condiciones de la coalición se pactarán por escrito bajo la firma de los presidentes de cada partido. Asimismo, se establece la posibilidad de fusionarse para constituir un nuevo partido, debiendo cancelarse en el Libro de Registro de Partidos la inscripción de los partidos fusionados, lo que da nacimiento a la inscripción de un nuevo partido. Al igual que en la coalición de partidos, sus asambleas nacionales deben tomar un acuerdo por mayoría absoluta de sus integrantes.

Si bien es cierto Costa Rica cuenta con una organización electoral eficiente y libre, como lo demuestra el hecho de que en las elecciones de 1953, 1958, 1962, 1966, 1970, 1978 y 1982, la oposición del gobierno ganó las elecciones, lo cierto es que el mejor garante de procesos electorales libres y honestos es el cuerpo electoral costarricense, que en forma abrumadora ha decidido cambiar a sus gobernantes, al partido político que esté en el poder, por la vía civilizada del sufragio y nunca por la violencia. El capítulo que no se ha escrito en este trabajo, y en verdad fundamental para entender por qué el pueblo costarricense se ha comportado en esta forma, es el que se refiere a todo el proceso educativo que de manera intensa se desarrolla a todos los niveles y hasta en los últimos rincones de la nación.

San José, junio de 1985

ANEXO No. 1

ELECCIONES DE DIPUTADOS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

COCIENTES Y SUBCOCIENTES

PROVINCIAS	1953			1958			1962			1966		
	Cociente	Subcociente	P	Cociente	Subcociente	P	Cociente	Subcociente	P	Cociente	Subcociente	P
San José	4.574	2.287	16	5.286	2.643	16	7.760	3.880	20	8.016	4.008	21
Alajuela	4.197	2.098	8	4.912	2.456	8	6.310	3.155	11	7.713	3.857	10
Cartago	3.648	1.824	6	4.039	2.019	6	6.639	3.319	7	6.767	3.384	7
Heredia	4.364	2.182	3	5.047	2.253	3	6.969	3.480	4	10.474	5.237	3
Guanacaste	2.981	1.490	5	3.758	1.879	5	5.369	2.684	6	6.544	3.272	6
Puntarenas	2.641	1.320	5	3.261	1.630	5	5.135	2.567	6	5.124	2.562	7
Limón	3.133	1.566	2	4.079	2.039	2	4.988	2.494	3	5.071	2.536	3

45 DIPUTADOS

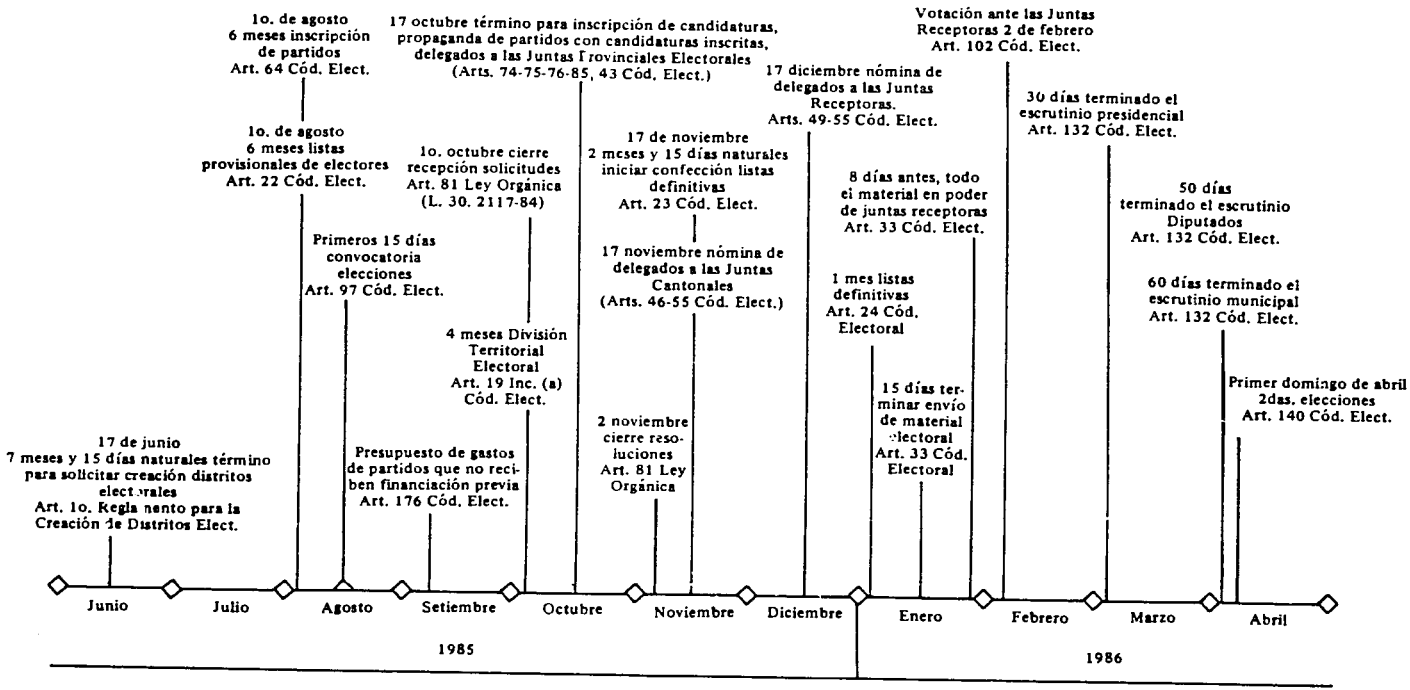
REFORMA CONSTITUCIONAL 57 DIPUTADOS

PROVINCIAS	1970			1974			1978			1992		
	Cociente	Subcociente	P	Cociente	Subcociente	P	Cociente	Subcociente	P	Cociente	Subcociente	P
San José	10.350	5.175	21	13.074	6.537	21	16.054	8.027	21	18.690	9.345	
Alajuela	9.550	4.775	10	11.708	5.854	10	14.664	7.332	10	16.951	8.476	
Cartago	8.602	4.301	7	10.417	5.209	7	14.501	7.251	6	17.354	8.677	
Heredia	12.872	6.436	3	16.762	8.381	3	16.667	8.334	4	20.017	10.009	
Guanacaste	8.161	4.081	6	9.681	4.841	6	13.978	6.989	5	15.600	7.800	
Puntarenas	6.993	3.497	7	8.746	4.373	7	10.771	5.386	7	12.179	6.090	
Limón	6.942	3.471	3	10.261	5.131	3	9.449	4.725	4	11.633	5.817	

P : Plazas a llenar

INSPECCION ELECTORAL

ANEXO No. 2


1o. de agosto
6 meses inscripción
de partidos
Art. 64 Cód. Elect.
17 octubre término para inscripción de candidaturas,
propaganda de partidos con candidaturas inscritas,
delegados a las Juntas Provinciales Electorales
(Arts. 74-75-76-85, 43 Cód. Elect.)
Votación ante las Juntas
Receptoras 2 de febrero
Art. 102 Cód. Elect.
17 diciembre nómina de
delegados a las Juntas
Receptoras.
Arts. 49-55 Cód. Elect.
30 días terminado el
escrutinio presidencial
Art. 132 Cód. Elect.
1o. de agosto
6 meses listas
provisionales de electores
Art. 22 Cód. Elect.
1o. octubre cierre
recepción solicitudes
Art. 81 Ley Orgánica
(L. 30. 2117-84)
17 de noviembre
2 meses y 15 días naturales
iniciar confección listas
definitivas
Art. 23 Cód. Elect.
8 días antes, todo
el material en poder
de juntas receptoras
Art. 33 Cód. Elect.
50 días
terminado el escrutinio
Diputados
Art. 132 Cód. Elect.
Primeros 15 días
convocatoria
elecciones
Art. 97 Cód. Elect.
17 noviembre nómina de
delegados a las Juntas
Cantonales
(Arts. 46-55 Cód. Elect.)
1 mes listas
definitivas
Art. 24 Cód.
Electoral
60 días terminado el
escrutinio municipal
Art. 132 Cód. Elect.
4 meses División
Territorial
Electoral
Art. 19 Inc. (a)
Cód. Elect.
Primer domingo de abril
2das. elecciones
Art. 140 Cód. Elect.
15 días ter-
minar envío
de material
electoral
Art. 33 Cód.
Electoral
2 noviembre
cierre reso-
luciones
Art. 81 Ley
Orgánica
17 de junio
7 meses y 15 días naturales término
para solicitar creación distritos
electorales
Art. 1o. Reglamento para la
Creación de Distritos Elect.
Presupuesto de gastos
de partidos que no reci-
ben financiación previa
Art. 176 Cód. Elect.
Junio
Julio
Agosto
Setiembre
Octubre
Noviembre
Diciembre
Enero
Febrero
Marzo
Abril
1985
1986

BIBLIOGRAFIA

DUVERGER, Maurice — *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.* Ediciones Ariel, Barcelona, 1962.

ESTEBAN, Jorge de — *El Proceso Electoral.* Editorial Labor, Barcelona, 1977.

GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario — *La Constitucionalización del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos en Centroamérica.* En Revista de Ciencias Jurídicas, No. 24, San José-Costa Rica, junio-diciembre de 1974.

GONZALEZ VIQUEZ, Cleto — *El sufragio en Costa Rica ante la historia y la legislación.* Biblioteca Patria No. 11, Editorial Costa Rica, San José, 1978.

MUÑOZ, Hugo Alfonso — *La Asamblea Legislativa en Costa Rica.* Editorial Costa Rica, San José, 1977.

ORTIZ ORTIZ, Eduardo — *Costa Rica Estado Social de Derecho.* En Revista de Ciencias Jurídicas No. 29, San José-Costa Rica, mayo-agosto de 1976.

STONE, Samuel — *La Dinastía de los Conquistadores.* Editorial Universitaria Centroamericana, EDUCA, San José-Costa Rica, 1975.

LEGISLACION Y PROCESOS ELECTORALES EN EL SALVADOR

MARIO SAMAYOA *

---

* Se graduó de abogado en la Universidad Nacional de El Salvador en 1961. Ha desempeñado destacados cargos como: Jefe del Departamento Jurídico y Director del Departamento Nacional del Trabajo; profesor de Medicina Legal y profesor titular de Derecho del Trabajo y Constitucional de la Universidad Nacional; Jefe del Departamento de Derecho Público y Decano de la Facultad de Derecho de la misma Universidad; Magistrado de la Cámara Segunda de lo Laboral. Actualmente, es Presidente del Consejo Central de Elecciones.

Tiene obras publicadas sobre Derecho del Trabajo y Legislación Electoral.

I NORMACION CONSTITUCIONAL Y GARANTIAS DEL SUFRAGIO. CONSTITUCION DE 1983

El derecho de sufragio en El Salvador así como el establecimiento de un régimen democrático tienen fundamento constitucional según los preceptos que la Carta Magna señala en diferentes artículos, en que se norman las garantías al sufragio y a los derechos políticos emanados de la Constitución.

Antes de iniciar este informe nos permitimos señalar previamente, que la Constitución en el Art. 71 declara:

que son ciudadanos todos los salvadoreños mayores de 18 años.

En el Art. 72 establece que:

los derechos políticos del ciudadano son : 1o.) ejercer el sufragio; 2o.) asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos; 3o.) optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determina esta Constitución y las Leyes Secundarias.

También la Constitución expresa en el Art. 73 que:

los deberes políticos del ciudadano son :1o.—ejercer el sufragio; 2o.—cumplir y velar porque se cumpla la Constitución de la Repú-

blica; y 3o.—servir al Estado de conformidad con la Ley . El ejercicio del sufragio comprende además el derecho de votar en la consulta popular directa, contemplada en esta Constitución.

Art. 76:

El Cuerpo Electoral está formado por todos los ciudadanos capaces de emitir el voto.

La edad mínima para votar es de 18 años sin distinción de sexo, raza, credo o condición.

Art. 77:

Para el ejercicio del sufragio es condición indispensable estar inscrito en el registro electoral elaborado en forma autónoma por el Consejo Central de Elecciones y distinto a cualquier otro registro público.

Art. 78:

El voto será libre, directo, igualitario y secreto.

Art. 79:

El territorio de la República se dividirá en circunscripciones electorales que determinará la Ley. La base del sistema electoral es la población.
Para elecciones de Diputados, se adoptará el sistema de representación proporcional.
La Ley determinará la forma y demás condiciones para el ejercicio del sufragio.
La fecha de las elecciones para Presidente y Vice-Presidente de la República deberá preceder no menos de dos meses ni más de cuatro a la iniciación del período presidencial.

Art. 80:

El Presidente y Vice-Presidente de la República, los Diputados a la Asamblea Legislativa y los Miembros de los Concejos Municipales, son funcionarios de elección popular.
Cuando en las elecciones de Presidente y Vice-Presidente de la República ningún partido político o coalición de partidos polí-

ticos participantes, haya obtenido mayoría absoluta de votos de conformidad con el escrutinio practicado, se llevará a cabo una segunda elección entre los dos partidos políticos o coalición de partidos políticos que hayan obtenido mayor número de votos válidos; esta segunda elección deberá celebrarse en un plazo no mayor de 30 días después de haberse declarado firmes los resultados de la primera elección.
Cuando por fuerza mayor o caso fortuito debidamente calificados por la Asamblea Legislativa, no pudiere efectuarse la segunda elección en el período señalado, la elección se verificará dentro de un segundo período no mayor de 30 días.

Art. 81:

La propaganda electoral sólo se permitirá aun sin previa convocatoria, 4 meses antes de la fecha establecida por la Ley para la elección de Presidente y Vice-Presidente de la República; 2 meses antes cuando se trate de Diputados, y 1 mes antes en el caso de los Concejos Municipales.

Art. 82:

Los Ministros de cualquier culto religioso y los miembros de servicio activo de la Fuerza Armada no podrán pertenecer a partidos políticos ni obtener cargos de elección popular. Tampoco podrán realizar propaganda política en ninguna forma.
El ejercicio del voto lo efectuarán los ciudadanos en los lugares que determine la ley respectiva y no podrá efectuarse en los recintos de las instalaciones militares.

Antes de la emisión de la Constitución actualmente en vigencia, el máximo organismo electoral estaba integrado por tres miembros que eran designados uno por el órgano Ejecutivo, otro en representación de la Corte Suprema de Justicia y otro por la Asamblea Legislativa. Es importante destacar que en la Constitución emitida el 15 de diciembre de 1983 se ha adoptado un nuevo sistema de elección. La Constitución Política en el Art. 208 literalmente expresa:

El Consejo Central de Elecciones está formado por 3 miembros elegidos por la Asamblea Legislativa, de cada una de las ternas propuestas por los 3 partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial.

Habrá 3 miembros suplentes elegidos en la misma forma. El Presidente será el del partido político mayoritario. Durarán 5 años en sus funciones.
Si por cualquier circunstancia no se propusiera alguna terna, la Asamblea Legislativa hará la respectiva elección sin ella.

Art. 200:

La Ley establecerá los Organismos necesarios para la recepción, recuento y fiscalización de votos y demás actividades concernientes al ejercicio del sufragio. El Consejo Central de Elecciones será la Autoridad Suprema en esta materia, sin perjuicios de los recursos que establezca esta Constitución, por violación de la misma.
Los partidos políticos contendientes tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral.

Cabe advertir que en las Constituciones que rigieron en El Salvador en los últimos 50 años, ya se hablaba también de la forma y condiciones para elegir a los funcionarios de elección popular y también de que el Gobierno era **democrático** y **republicano**, ostentando el respeto al derecho de sufragio, a la igualdad y al secreto del voto, así como al libre juego de los partidos políticos.

ANTECEDENTES HISTORICOS

Aunque no es materia de este informe consideramos necesario anticipar que El Salvador, así como muchos países latinoamericanos estuvo sometido a regímenes dictatoriales opresivos y tiránicos, que tomaban el poder por la razón de la fuerza. En este país, donde las clases dominantes eran las detentadoras del poder económico y social, ellas lograron también consolidarse con el poder político, el cual fue confiado a un grupo de militares, quienes después de la caída del poder del general Maximiliano Hernández Martínez –derrocado por una gloriosa huelga de brazos caídos en el mes de mayo de 1944, tras 13 años de ejercer el título de Presidente, sin haber sido nunca elegido popularmente–, se trató en aquella época de buscar una apertura democrática fundándose algunos partidos políticos, ante un pequeño respiro de libertades cívicas que no duró siquiera 6 meses, ya que en octubre de ese mismo año, otro golpe de Estado lleva al poder a otro militar, quien deja como sucesor al general Salvador Castaneda Castro, quien fue electo en el año de 1945 y depuesto por otro golpe

de Estado el 14 de diciembre de 1948 por reelegirse sin la anuencia de sus compañeros militares, ni contar con el apoyo de la oligarquía criolla, que consideraba preferible apoyar a un grupo militar y evitar que un civil aspirase a la presidencia. Este sistema fue utilizado durante 40 años, hasta llegar a 1979 como veremos más adelante.

El Consejo de Gobierno Revolucionario de aquel entonces convocó a una Asamblea Constituyente, la cual en el año de 1950 promulgó una Constitución en la que se incorporaron algunos principios de libertad individual, derechos políticos, democracia representativa, etc., que fueron conservados en las diversas reformas y Constituciones posteriores hasta llegar a la que rige en la actualidad, la de diciembre de 1983, cuyos principios normativos en materia electoral han sido enunciados al principio de este informe, debiéndose agregar que la última Carta Magna en el Art. 85 declara que el Gobierno es republicano, democrático y representativo. Que el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, y son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno y como novedad se reconoce que la existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecidos en dicha Constitución.

Los estudiosos del derecho constitucional y de los procesos electorales se podrán preguntar por qué en El Salvador los constituyentes de 1983 establecieron principios constitucionales como los expresados. Sólo conociendo la idiosincracia político-jurídica de este país se puede aceptar como preceptos básicos, el reconocimiento de un sistema pluralista de partidos ideológicos contra el desconocimiento del sistema de un partido oficial, único, tal como sucedió en los 50 años anteriores para garantizar un éxito electoral. Debe comprenderse y aceptarse que en esta nueva época que se vive en El Salvador, hay una gran distancia de los hechos políticos de las últimas décadas y diferencias indubitables.

ELECCIONES ARREGLADAS

Es necesario que se conozca que todas **las elecciones** que se realizaron desde el año 1950 hasta 1978 fueron dirigidas y controladas por los gobiernos de turno, que trataron de legitimar a través de la llamada consulta popular a funcionarios que jamás gozaron del apoyo mayoritario de los ciudadanos y que constituyeron una burla a la expresión de la voluntad popular, puesto que, se llegaron a producir situaciones tan absurdas y antijurídicas en materia electoral, tales como la de negar la inscripción a partidos políticos, por tener en los

principios ideológicos de sus estatutos **doctrinas contrarias a la democracia**; también fueron famosas las resoluciones de tribunales electorales anteriores, que denegaron la inscripción de candidatos por no tener como requisitos **suficiente instrucción notoria** o **por no haber probado su nacionalidad**, no obstante que dichos candidatos habían desempeñado en el mismo régimen, cargos públicos en los cuales eran necesarios dichos requisitos.

Es curiosa también una resolución que denegó la inscripción como candidato a un ciudadano cuyo nombre terminaba con la letra "o" y que por los razgos en la lectura de la Partida de Nacimiento podría leerse como letra "**a**". No obstante las aclaraciones que con documentos se hicieron sobre tal caso, el mal recordado tribunal decidió la no participación de dicho candidato por **carecer de sexo definido.**

Las situaciones que contemplan los ejemplos anteriores nos llevan a la conclusión de que en materia electoral no sólo se requiere de una ley que sea lo suficientemente clara, sino también de un tribunal que actúe con imparcialidad, honestidad y decoro a fin de que sea respetado el derecho de sufragio, tanto del elector como del que pretende ser elegido. Si las personas que integran estos tribunales obedecen ciegamente a órdenes o instrucciones emanadas de partidos políticos o de otros funcionarios y se olvidan de la aplicación justa de la ley, de nada sirven los principios constitucionales y serán letra muerta.

II. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA LEGISLACION ELECTORAL

Podemos citar como antecedentes de la legislación electoral de El Salvador la Ley Transitoria Electoral dada por el Consejo de Gobierno Revolucionario en San Salvador el 21 de enero de 1950, la cual como Ley Especial en sus considerandos expresaba, que siendo la suprema aspiración política del pueblo salvadoreño organizar su vida de acuerdo con normas que respetaran el principio sagrado de la libertad individual, se podían organizar partidos políticos permanentes que respondieran en forma democrática y que de conformidad con la ley se condujera a la elección de los ciudadanos que habrían de integrar la Asamblea Nacional Constituyente que elaborara y proclamara la nueva Constitución Política que normaría la vida de la Nación. Comprendía también dicha ley las disposiciones que regularían la elección del ciudadano que desempeñaría el cargo de Presidente de la República y ordenaba se llevara a cabo la elección

de los Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente de 1950.

En la referida ley se reconoció que el sufragio además de derecho político, era una función pública, indelegable e irrenunciable; que se ejercería por medio de voto directo y secreto y que para ejercerlo se requeriría ser mayor de 18 años o haber obtenido algún título literario o científico aunque no se tuviera aquella edad.

Se reguló también quiénes podrían ser elegibles para el cargo de diputados y presidente de la república, estableciéndose que para ser diputado podrían serlo los salvadoreños por nacimiento, del sexo masculino, originarios o vecinos del departamento donde se verificara la elección, tener 25 años de edad como mínimo; ser de moralidad e instrucciones notorias, del estado seglar y conocer de los derechos políticos y civiles, sin haberlos perdido en los 5 años anteriores a la elección. También estableció los requisitos para ser presidente de la república, exigiéndose los mismos que para diputados y aumentando la edad a 35 años y se establecieron otras condiciones que impedían ser candidato, las cuales no es del caso comentar.

Por primera vez dicha ley estableció un tribunal electoral denominado Consejo Central de Elecciones, integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes que serían designados uno por el Consejo de Gobierno y otro por la Corte Suprema de Justicia; una vez que iniciaran sus funciones los designados, nombrarían entre ellos al tercer miembro y en caso de que ese nombramiento no se produjera por mayoría, sería designado por el Consejo de Gobierno.

Se reconoció al Consejo Central de Elecciones como la Autoridad Suprema en materia electoral que actuaría en forma autónoma; se le designaron sus atribuciones y se constituyeron también los Consejos Departamentales de elecciones que funcionarían en cada departamento de la República; también se establecieron Juntas Electorales en cada municipio del país compuestas por tres miembros propietarios nombrados por el Consejo Central de Elecciones a propuesta de los Consejos Departamentales, estableciéndose para cada organismo electoral las funciones específicas y las obligaciones que les imponía dicha ley. Se reguló también que en todos los municipios del país habría Juntas Receptoras de Votos en el número necesario por cada mil votantes o fracción, estableciéndose que dichos cargos serían remunerados y funcionarían por el tiempo que durara la votación, más lo que fuera necesario para la conducción y entrega de las urnas a la Junta Electoral respectiva.

Se instituyó el Registro de Candidatos en los libros respectivos, los cuales se darían a conocer al público valiéndose del Diario Oficial y de los demás medios de publicidad. Cualquier elector podía pedir la declaratoria de nulidad de una inscripción: dicho recurso sería trami-

tado y resuelto sumariamente en Primera Instancia por el Consejo Departamental, siendo apelable la resolución ante el Consejo Central de Elecciones quien resolvería en forma definitiva.

En un capítulo especial se reguló sobre la propaganda electoral, la cual era libre a partir de la fecha de publicidad en el Diario Oficial de la convocatoria a elecciones, permitiéndose dicha propaganda por medio de periódicos, revistas, hojas sueltas, carteles, o valiéndose de la tribuna política o de la radiodifusión, pudiéndose efectuar reuniones populares o manifestaciones al aire libre previo permiso escrito del Gobernador Político Departamental. Se consignó la prohibición de participar en reuniones o manifestaciones públicas de propaganda electoral a las personas que estuvieren en estado de ebriedad, portaran armas u otros objetos capaces de causar daños, exhibir carteles o estandartes que contengan leyendas subversivas, injuriosas o provocativas, así como pintar o manchar paredes de casas, puertas, etc., extendiéndose la prohibición de propaganda electoral en los templos de cualquier religión.

Se determinaron las reglas para emitir el voto a través de papeletas de votación, así como para el escrutinio. Como garantía de la función electoral se contempló que ninguna autoridad civil o militar podía impedir o estorbar directa o indirectamente el ejercicio del sufragio y que nadie estaba obligado a revelar el secreto del voto y que las autoridades electorales podían solicitar el auxilio de la Fuerza Armada para conservar el orden y hacer cumplir las decisiones que se tomaran dentro de los límites de su competencia.

Asimismo se establecieron sanciones para aquellas personas que no cumpliesen con sus obligaciones como autoridades electorales y para los infractores a la ley misma, sanciones que consistían en multas o en penas de uno a dos años de prisión.

En la referida ley quedó establecido que las autoridades electorales gozarían durante el ejercicio de sus cargos de franquicia de correos, telégrafos y teléfonos; que en todas las actuaciones, se usaría papel simple y no se cobraría por ellas impuesto alguno de cargo fiscal o municipal; que terminada la actividad electoral el Consejo Central de Elecciones, entregaría al Ministerio del Interior toda la documentación, libros de registro, libros de actas, formularios, etc., que se encontraran en su poder, a fin de que fueran archivados. Merecen comentario especial las disposiciones que aquella Ley establecía:

que siendo el sufragio una función de alto interés general, las empresas periodísticas y de radiodifusión de propiedad particular, estarían obligadas a dar a conocer al público, sin costo

alguno, las disposiciones emitidas por las autoridades electorales, así como toda noticia, instrucciones, prevención, explicación, etc., provenientes de los mismos Organismos Electorales.

Vale comentar que esta obligación nunca se cumplió.

La anterior Ley Transitoria Electoral, sirvió de base para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente y para elegir al Presidente de la República en el año 1950. La Constitución Política promulgada en ese mismo año estableció el período de 2 años para los diputados y los concejos municipales, por lo cual, en el año 1952 la Asamblea Legislativa emitió una Ley Electoral que se suponía de naturaleza permanente en la cual se reconoció nuevamente al Consejo Central de Elecciones como la autoridad máxima en materia electoral, determinándose que estaría integrado por tres miembros electos uno por el Presidente de la República, otro por la Corte Suprema de Justicia y el tercero por la Asamblea Legislativa; se le concedieron como facultades al Consejo Central de Elecciones llevar un Registro de Candidatos, nombrar a los Miembros de los Consejos Departamentales y de las Juntas Electorales Municipales; comisionar a los Gobernadores Políticos y Alcaldes Municipales como delegados de dicho Consejo; redactar modelos o formularios de papeletas; conocer y resolver en segunda y definitiva instancia las denuncias y controversias que sobre nulidad de elecciones, fraudes o incorrección se cometieran durante el proceso electoral; acordar la suspensión total o parcial de las elecciones en casos graves de alteraciones del orden público así como declarar electas después de verificado el recuento y escrutinio a las personas favorecidas con el cargo de Presidente y Vice-Presidente de la República. Es digno de mencionar que también se le confirió a dicho organismo la facultad de anular las inscripciones de ciudadanos que: *a su juicio no hayan llenado las condiciones requeridas* .

En esa misma ley se estableció el Registro de Electores, el cual estaba a cargo de las municipalidades, siendo obligación el inscribirse para los varones y mujeres mayores de 18 años. Las municipalidades llevarían un libro especial denominado Indice de Electores y deberían hacerlo públicamente a fin de conseguir la inscripción del mayor número de electores, debiendo cancelar las inscripciones de los fallecidos y de los que cambiasen de domicilio.

Se determinó que los partidos políticos contendientes tenían derecho a acreditar ante los organismos electorales a un representante propietario, quien podía intervenir con voto ilustrativo en las deliberaciones, consultar en las oficinas respectivas, vigilar la recepción, recuento y escrutinio de las votaciones, firmar las actas respec-

tivas y hacer las observaciones pertinentes pudiendo interponer las demandas o los recursos que legalmente fueren procedentes.

Por primera vez se mencionó la coalición de partidos políticos para respaldar a determinado candidato; se conservó lo referente al Registro de Candidatos, determinándose los requisitos pertinentes; se le dejó al Poder Ejecutivo, en el ramo de gobernación, el decreto de convocatoria a elecciones y para esa consulta popular en lo referente a las elecciones para diputados, presidente y vice-presidente de la república se estableció que serían simultáneas en todo el país y durarían **3 días**. Las elecciones para los concejos municipales durarían **1 día**. Es digno de considerar que esa ley facultó a la Asamblea Legislativa para que fijara oportunamente, antes de cada acto electoral la fecha en que se realizarían las elecciones.

Se mantuvo la libertad de propaganda electoral de conformidad con la legislación vigente; se determinó el número de diputados y miembros de los concejos municipales, así como el procedimiento de la votación, no permitiéndose votar al elector que no presentara su cédula electoral; se fijaron las reglas del escrutinio, y las maneras de declarar electos a los candidatos y se estableció la intervención del Fiscal General de la República en el escrutinio final. También se conservó el derecho de interponer recursos de nulidad del escrutinio y las infracciones y penas por el incumplimiento de la ley. Es de mencionar que se contempló la posibilidad legal de que si alguna directiva de un partido político,

> *promoviere o fomentare trastornos graves del orden público, comprobados esos hechos sumariamente por el Consejo Central de Elecciones, ordenará las cancelaciones de la inscripción de los candidatos de tal partido en el lugar o lugares donde se hubieren cometido tales hechos*

o si se comprobare que tales desórdenes provinieron de órdenes o insinuaciones de la directiva central del partido, se ordenará la inmediata cancelación de la inscripción de dicho partido.

Esta ley fue objeto de reformas en los períodos que siguieron a las elecciones de 1954, 1956 y 1958, todas ellas dirigidas a mantener un control absoluto que facilitara al partido oficial de aquella época su permanencia en el poder, eliminando la posibilidad de que cualquier partido de oposición pudiese llegar al poder por medio de la vía electoral.

En el mes de noviembre del año 1959 se promulgó una nueva Ley Electoral, que conservaba la estructura similar a las anteriores, porque ya había un reconocimiento a la existencia legal de los

partidos políticos permanentes inscritos de conformidad a las leyes anteriores y que participaron en las elecciones de los años 1956 y 1958; valga decir que esta ley preparaba los comicios a realizarse en 1960 y llama la atención de que en los años de 1956 y 1958 prácticamente no hubo partidos de oposición, lo que indicaría que el partido oficial reconocido era el único que podría ser electo para dichas elecciones. Estas leyes nunca se cumplieron y sólo se justificaban para legitimar a los electos.

Otro golpe de Estado ocurrido el 26 de octubre de 1960 derrocó al Presidente de la República Coronel José María Lemus, sustituyéndolo por una Junta de Gobierno que trató infructuosamente por espacio de 3 meses, de buscar alternativas democráticas y luego fue depuesta en el mes de enero de 1961 por un nuevo Directorio Cívico Militar que ratificó entre otras cosas la cancelación del partido oficial denominado **PRUD**, que había llegado al poder desde el año 1950.

Como solía suceder dentro del ambiente político salvadoreño el mencionado Directorio convocó a nuevas elecciones para presidente de la república, diputados y concejos municipales, para lo cual se emitió una nueva Ley Electoral que conservaría siempre la misma estructura de las anteriores, siendo interesante señalar que el Consejo Central de Elecciones mantenía la Autoridad Suprema en materia electoral y que sus 3 miembros eran designados en la misma forma por parte del Poder Ejecutivo, Asamblea Legislativa y Corte Suprema de Justicia y que los organismos electorales dependientes del mismo serían nombrados directamente por él. En lo demás dicha Ley Electoral no contiene ninguna otra novedad.

Antes de seguir con este proceso histórico es digno de tomar en cuenta que esa Ley de 1916 fue reformada en algunos casos con el objeto de regular situaciones especiales y hay que hacer mención de que se introdujo, por lo menos en esa época, el sistema de representación proporcional que permitió la oportunidad de que pudieran ser elegidos para el cargo de diputados a la Asamblea Legislativa algunos candidatos de los partidos llamados minoritarios, ya que el sistema de representación proporcional permite que al dividirse el país por departamentos o provincias y teniendo cada una de ellas un número fijo de diputados, según el número de votos válidos que obtengan los partidos políticos contendientes, con el sistema de representación, podrían llegar a ser electos los que representaban a las minorías. Esto constituyó un atractivo para la lucha política, pudiéndose contrarrestar el poderío que gozaba el partido oficial fundado en 1961 que dominaba el 100% de los Diputados a la Asamblea Legislativa y el 100% de los concejos municipales (alcaldes) de los 261 municipios que existían en el país.

La representación proporcional logró posteriormente que el Partido Demócrata Cristiano, fundado en el año 1961, entrara en la contienda política con una gran desventaja, fuera del riesgo que significaba entonces ser miembro de un partido opositor al Gobierno.

A partir de 1962, año en que se **eligieron** presidente y vicepresidente de la república, diputados a la asamblea legislativa y concejos municipales, con la Ley Electoral de 1961 y con un tribunal electoral que obedecía ciegamente y con docilidad las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Defensa o de cualquier funcionario del partido oficial, el coronel Julio Adalberto Rivera nombró sucesor de Presidente de la República al Coronel Fidel Sánchez Hernández, en 1967, éste a su vez hizo Presidente en 1972 al coronel Arturo Armando Molina y, en 1977 el Coronel Molina proclamó Presidente de El Salvador al General Carlos Humberto Romero, no olvidando mencionar que también fueron nombradas durante ese período Asambleas Legislativas y Concejos Municipales y que también se hicieron estas designaciones mediante **elecciones** que únicamente servían para legitimar un aparente estado de derecho y obtener los reconocimientos de los Gobiernos de otros países, no obstante conocer de antemano los resultados de cualquier tipo de elección, puesto que era imposible para los partidos políticos opositores competir en iguales condiciones. La imposición, la represión, el uso inmesurado de los fondos públicos, la presión hacia los ciudadanos, el fraude electoral, el manoseo de los escrutinios y todas aquellas características típicas que gozaban del respaldo de grupos militares, hacía imposible que los partidos políticos de la oposición, cualquiera que fuera su ideología, llegaran al poder político mediante el sistema electoral.

Todo lo anterior contribuyó para que el pueblo salvadoreño se sintiera burlado en sus aspiraciones democráticas, provocando una frustración en sus esperanzas de alcanzar el reconocimiento de la voluntad popular, que estimuló además una etapa de persecuciones de tipo político, secuestros, desapariciones, asesinatos, gran cantidad de exiliados y una campaña de terror e incertidumbre.

El 15 de octubre de 1979 fue derrocado el Gobierno del General Carlos Humberto Romero y la Fuerza Armada de El Salvador en un acto reivindicatorio y consciente de los derechos y obligaciones para con el pueblo salvadoreño, compenetrada con el clamor de sus habitantes lo acusó a él y a su Gobierno de haber: 1o.) violado los derechos humanos; 2o.) haber fomentado y tolerado la corrupción en la administración pública y de la justicia; 3o.) haber desprestigiado profundamente al país y a la misma Institución Armada; 4o.) haber creado un verdadero desastre económico y social.

El Ejército de El Salvador en una proclama que sirvió de base para entrar en una nueva etapa de desarrollo político y social, también expresó que con certeza los gobiernos de turno habían sido producto de escandalosos fraudes electorales y que habían adoptado sistemas inadecuados de desarrollo en los que no habían podido hacerse cambios en las estructuras, debido al freno establecido por el poder económico y político de los sectores conservadores, los cuales en todo momento han defendido sus privilegios ancestrales de clases dominantes, colocando inclusive en grave peligro al capital progresista. Finalmente, agregó que estaba convencido de que dichas condiciones eran la causa fundamental del caos económico y social y de violencia en que se encontraba el país, lo que sólo podía ser superado con la llegada al poder de un gobierno que garantizara plenamente la vigencia de un régimen auténticamente democrático.

Entra El Salvador en una nueva etapa histórica en su vida política.

En 1980 se instala una Junta Revolucionaria de Gobierno que inicia una apertura hacia un proceso democrático que trata de poner fin a la violencia y a la corrupción y de garantizar la vigencia de los derechos humanos, creando el ambiente propicio para lograr elecciones verdaderamente libres dentro de un plazo razonable. Estas elecciones fueron realizadas en el año 1982. Se permitió la constitución de partidos políticos de todas las ideologías, fortaleciendo así un sistema pluralista compatible con la democracia. Se concedió la amnistía general a todos los exiliados y presos políticos. Se estimuló la libre emisión del pensamiento, reconociendo el derecho y el respeto a la libre sindicalización.

Otra medida relevante que fue tomada a fin de conducir a una distribución equitativa de la riqueza nacional, fue la promulgación de la Ley de la Reforma Agraria, que estableció un nuevo orden económico y social en armonía con los principios de justicia social, transformando la estructura agraria del país e incorporando a la población rural al desarrollo económico, social y político, sustituyendo el anterior sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, en la tenencia y explotación de la tierra, basada en la equitativa distribución de la misma, evitando en el futuro la conformación de grandes explotaciones agrícolas en manos de una sola persona o familia.

Simultáneamente con la Reforma Agraria se promulgó la "Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo" declarando de utilidad y necesidad pública la nacionalización de los Bancos Comerciales privados, las Financieras de Empresas y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, con la

finalidad de que la captación de los recursos económicos y su colocación en forma de operaciones de crédito, vitales para la economía del país, pasara a ser propiedad del Estado y no de un grupo de familias que siendo propietarias del sistema financiero nacional, se habían constituido en los verdaderos amos y señores del poder económico y por ende del poder político de la nación.

No hay que olvidar el famoso mito no desmentido de las 14 familias que fueron dueñas de El Salvador.

Al mismo tiempo se dictó una Ley de Nacionalización del Comercio Exterior, con el objeto de regular las exportaciones y proteger las divisas de nuestras principales fuentes de la economía nacional que siguen siendo el café, algodón y azúcar. Todas estas medidas constituyeron reformas estructurales económicas que difícilmente podrían haberse realizado, si no hubiera sido por la nueva concepción política que prevalece en El Salvador a partir del año 1980, que puso término a todos los privilegios que durante muchos años tuvo a su favor la oligarquía salvadoreña; actualmente los apellidos de aquellas familias ya no infunden temor, ni significan poderío político.

III. INTEGRACION Y ELECCION DE LOS ORGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Como consecuencia de las reformas sociales y económicas, no podían faltar las del tipo político. En el mes de diciembre de 1981, se promulgó una nueva Ley Electoral Transitoria con el objeto de regular el proceso para elegir una nueva Asamblea Constituyente. Dicha Ley contempló una nueva forma de integración del Consejo Central de Elecciones, modificándose el anterior sistema y habiendo ya partidos políticos independientes, se les dio la oportunidad a dichos institutos para que propusieran candidatos que debían integrar el nuevo Consejo Central de Elecciones.

Asimismo en la nueva Ley se contempla el derecho de todos los partidos políticos a la fiscalización y vigilancia del proceso electoral, con la ventaja de que la intervención de los representantes de los partidos ahora sí es efectiva, puesto que no sólo tienen derecho a la integración del Consejo Central de Elecciones, sino que también participan en todos los demás organismos electorales como son las Juntas Departamentales, las Juntas Electorales Municipales y las Juntas Receptoras de Votos. También se contempla en dicha Ley uno de los mejores propósitos: que sí se iba a proceder a elecciones distintas a todas las anteriores y quedó consignado en la misma, que el proceso electoral estaría abierto a la vigilancia no sólo de los partidos políti-

cos, sino también de los gobiernos y organismos internacionales que asistieran. Por primera vez en El Salvador, se permitió el acceso de observadores y periodistas internacionales en los días previos y posteriores a las elecciones.

Se estableció en la Ley que el Registro Electoral fuese depurado y que se facilitara el acto de la votación con la simple presentación de la cédula de identidad y con la inscripción en el referido Registro. Para evitar que un ciudadano pudiese votar 2 veces se estableció la anacrónica disposición de manchar el dedo con tinta indeleble al votante, pero que en nuestro medio tuvo efectividad y garantizaba evitar las famosas ruedas de caballitos, tan tradicionales en elecciones pasadas.

Los comicios realizados en el año 1982 constituyeron un éxito a pesar de las adversidades en que se realizaron por las condiciones en que se llevaron a cabo, amenazas de la guerrilla, actos de terrorismo, el riesgo de los candidatos. Por primera vez podríamos decir se permitió que el pueblo salvadoreño consultado en las urnas electorales acudiera a los centros de votación en grandes cantidades; pero lo más importante que hay que señalar es el respeto a esa voluntad popular y así se eligió una Asamblea Constituyente multipartidista, donde ideologías diversas y antagónicas tuvieron que enfrentarse y promulgar así una nueva Constitución Política que es la que rige actualmente en el país. Es innegable que las discusiones y debates de los diputados constituyentes, fueron un paso positivo en el inicio de una nueva democracia.

Posteriormente la mencionada Asamblea dictó una nueva Ley Transitoria para elegir a los ciudadanos que deberían ocupar los cargos de Presidente y Vice-Presidente de la República, con la variante de que los miembros que integrarían el Tribunal Supremo Electoral, que en nuestro medio se denomina Consejo Central de Elecciones, serían un representante propuesto por los 5 partidos políticos independientes, con lo cual se lograba mayor confianza en dicho organismo y vigilancia estricta durante todo el proceso electoral, por los partidos contendientes.

Si las elecciones de 1982 fueron motivo de atención por parte de muchos observadores internacionales y con la presencia de cientos de periodistas extranjeros, puede decirse con todo orgullo que las elecciones de 1984 para elegir Presidente en las que hubo que realizar dos rondas, por quedar así la nueva fórmula de elección presidencial, constituyeron un avance hacia el nacimiento de una nueva democracia en El Salvador. Debemos reconocer que dichas elecciones constituyeron la máxima expresión de la voluntad de un pueblo que llegó a las urnas con toda libertad, con una gran confianza en los nuevos

sistemas adoptados y con un gran porcentaje de electores, ya que en todo el proceso electoral los partidos políticos tuvieron absoluta libertad de propaganda, movilización y no sufrieron presiones de ninguna clase, habiéndose obtenido uno de los mayores éxitos en la vida política del país, convulsionado nuevamente por los ataques de una guerrilla minoritaria y por la crisis económica que agobia a los países denominados del tercer mundo. La elección del ingeniero José Napoleón Duarte, como Presidente de la República, constituyó el máximo evento histórico político de El Salvador, cuyo liderazgo político internacional es reconocido sin ninguna discusión.

Puede decirse con toda certeza que estas elecciones salvadoreñas han sido objeto de los mejores comentarios expuestos por los observadores y periodistas internacionales que asistieron a tales eventos, ya que el pueblo salvadoreño demostró una madurez cívica y una voluntad inquebrantable de continuar por el camino de la democracia que recién se había iniciado en este país, al grado tal que muchos gobiernos que anteriormente le habían quitado el apoyo al de El Salvador, han reconocido el esfuerzo que se está haciendo en lo político, en lo social y en lo económico, para otorgarle no sólo su reconocimiento sino también ofrecerle la ayuda material y económica que tanto necesita en las circunstancias actuales. Pero también era necesario elegir a los Concejos Municipales de todo el país y a una nueva Asamblea Legislativa, ya que la Constituyente terminaba su período el último de abril de 1985. Para poder consolidar y legitimar el proceso democrático ya iniciado, se convocó a nuevas elecciones y a finales del año 1984, en el mes de diciembre, se emitió otra Ley Electoral que sirviera de base a dicho proceso. Esta nueva Ley fue emitida en circunstancias muy especiales, ya que al ser discutida por la referida Asamblea Legislativa, existían muchos intereses partidaristas en juego. Fue aprobada por la mayoría de los diputados de dicho Organo Legislativo, siendo importante aclarar que presenta un esquema diseñado para obtener grandes ventajas para los llamados partidos de oposición, que se coaligaron, pero que en 1984 y antes de las últimas elecciones realizadas el 31 de marzo de 1985 tenían la mayoría en la Asamblea Legislativa.

Esta Ley que todavía está vigente le da una nueva estructura a la integración del Consejo Central de Elecciones como suprema autoridad en materia electoral, siendo sus resoluciones de carácter obligatorio y de acatamiento forzoso para las autoridades y ciudadanos a quienes se dirige.

Es un organismo autónomo en lo técnico y en lo administrativo, sujeto a un régimen especial para la planificación, coordinación y ejecución de su propio presupuesto. Está formado por tres miem-

bros elegidos por la Asamblea Legislativa de cada una de las ternas propuestas por los partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial. El Presidente del Consejo Central de Elecciones será el del partido mayoritario y durará cinco años en sus funciones. Los cargos son irrenunciables y únicamente podrán exonerarse cuando acepten la postulación de un cargo de elección popular o se les nombre en otro cargo que la ley considere incompatible por causa debidamente justificada ante la Asamblea. Toda resolución o acuerdo será adoptado por mayoría de sus Miembros Propietarios y si alguno no estuviere de acuerdo con el fallo o resolución, podrá razonar su inconformidad, ya sea en el acta o por escrito dentro de las veinticuatro horas hábiles siguientes.

Entre otras atribuciones corresponde al Consejo Central de Elecciones elaborar sus reglamentos; nombrar y organizar los Miembros de las Juntas Electorales Departamentales, Municipales y las Juntas Receptoras de Votos; llevar el Registro Electoral debidamente actualizado; conocer de las actividades, excepciones, recursos e incidentes que puedan presentarse, así como las peticiones de nulidad de las inscripciones o de los escrutinios; declarar electos a los funcionarios de elección popular y extenderles sus credenciales; preparar el presupuesto de gastos y administrar los fondos que le son asignados; suspender total o parcialmente las elecciones por el tiempo que se considere necesario cuando hubiere graves alteraciones del orden público, en cualquier municipio o departamento y designar la fecha en que aquéllas deberán efectuarse; divulgar por los medios oficiales o privados los fines, procedimientos y formas de todo el proceso electoral y las demás atribuciones que le conceda la Ley.

El Consejo Central de Elecciones lleva también el registro de todos los partidos políticos así como el registro de candidatos.

IV. LOS PARTIDOS POLITICOS

Los partidos políticos en El Salvador, están amparados constitucionalmente por una Ley Transitoria sobre Constitución e Inscripción de partidos políticos.

Para constituir un partido político en El Salvador, existe un procedimiento muy sencillo; se requiere la voluntad de por lo menos 25 ciudadanos hábiles lo que se hará constar en una simple acta notarial, que debe presentarse con una solicitud dirigida al Consejo Central de Elecciones a fin de que se le autorice desarrollar actividades de proselitismo, con el objeto de reunir tres mil afiliados por lo menos

en todo el país, entregándosele Libros de Afiliación para que en un plazo de 60 a 90 días puedan obtener las afiliaciones de los ciudadanos que desean incorporarse como adherentes. Se deberán presentar tres ejemplares de sus estatutos que contengan la denominación del partido, colores, emblemas, exposición clara de sus principios y objetivos, así como el nombre y apellido de los directivos. Dicha solicitud se publicará en el Diario Oficial y en dos de los periódicos de mayor circulación, previniéndose a la ciudadanía en general de que en un término perentorio de ocho días pueden hacer observaciones pertinentes sobre la legalidad o improcedencia de la solicitud y es el Consejo Central de Elecciones el organismo que ordena la inscripción de un nuevo partido político; así como la cancelación cuando fuere procedente, la cual puede ser: por disolución voluntaria del mismo partido; cuando contravengan los principios y objetivos expuestos en sus normas estatutarias o por violar prohibiciones expresas en la Ley de la materia. En todo caso para las cancelaciones interviene el Fiscal General de la República y se respeta el derecho de audiencia y de defensa de los interesados.

Como en toda ley se establecen derechos, obligaciones y prerrogativas de todo partido político, admitiéndose también las coaliciones que estén reguladas en la Ley Electoral en una forma tan simple que permite a los partidos pactar coaliciones a nivel nacional, departamental o municipal, a fin de presentar candidaturas comunes en cualquier evento electoral sin perder por ello su existencia legal. Puede llegarse a usar un símbolo único para la coalición o bien, se permite el uso en forma independiente de los diferentes símbolos de cada partido, tal como lo hicieron en las últimas elecciones del 31 de marzo de 1985 los partidos coaligados.

El pacto de coalición contiene el objeto de la misma y la distribución de las candidaturas; mediante un trámite sencillo el Consejo Central de Elecciones resuelve la solicitud de los partidos coaligados en un término breve de 3 días a partir de la fecha de presentación.

V. LA JORNADA ELECTORAL

La jornada electoral en la legislación salvadoreña está regulada en forma tal que todo partido político puede disponer de los medios de comunicación para poder difundir sus objetivos en cualquier tiempo. La propaganda electoral constituye un derecho de los partidos políticos debidamente inscritos sin más limitaciones que las que establecen las Leyes de la materia, la moral y las buenas costumbres, ésta se permite aún sin previa convocatoria a elecciones, cuatro meses

antes de las elecciones para presidente y vice-presidente de la República; dos meses antes, cuando se trata de diputados y un mes antes en el caso de los concejos municipales.

La campaña política debe de cerrarse para todos los partidos tres días antes de la fecha señalada para las elecciones; un día antes y uno después de dicho evento no se permite el consumo ni la venta de bebidas embriagantes. Para celebrar reuniones, manifestaciones y concentraciones en lugares públicos, es necesario obtener un permiso de los Alcaldes Municipales y se regula este derecho en forma tal, que puede proteger al partido que haya presentado su solicitud y que no interfiera con otras reuniones ya autorizadas.

VI. EL REGISTRO ELECTORAL

El Registro Electoral en El Salvador ha sido llevado con base a los Registros de Cédulas de Identidad Personal que extienden las Alcaldías Municipales de todo el país; este sistema no es muy confiable, ya que da lugar a que personas inescrupulosas o funcionarios irresponsables obtengan o autoricen dicho documento sin ningún control.

La nueva Constitución ordena que para el ejercicio del sufragio es condición indispensable estar inscrito en el Registro Electoral, el cual deberá ser elaborado en forma autónoma por el Consejo Central de Elecciones y deberá ser distinto a cualquier otro registro público.

Es muy importante señalar que el actual Consejo Central de Elecciones está haciendo un esfuerzo muy grande para poder llevar a cabo esta tarea, que presupone levantar un nuevo Registro Electoral para una población potencial de dos millones seiscientos mil electores. Lo anterior representa una tarea bastante difícil, pero no imposible y estamos seguros que poco a poco se irán superando los obstáculos para poder realizar ese objetivo, para lo cual pediremos asistencia técnica a otros países que estén muy avanzados en materia de Registro Electoral. Confiamos en la comprensión y ayuda de las naciones democráticas a fin de obtener la colaboración y orientación que sean necesarias para poder cumplir con los lineamientos que un Registro Electoral debe de poseer como son la confianza, credibilidad y certeza de que todos los ciudadanos capaces de votar, deben estar inscritos en dicho registro; sin que puedan haber omisiones ocasionadas por negligencia o mala intención.

VII. EL ESCRUTINIO DE LOS VOTOS

El escrutino en El Salvador debe efectuarse según la Ley Electoral inmediatamente después de cerrada la votación, por los Miembros de las Juntas Receptoras de Votos y con la presencia de los vigilantes de los partidos políticos contendientes, quienes contarán las papeletas una por una y harán constar en acta diseñada en un formulario especial el número de votos correspondientes a cada partido, así como el número de papeletas no utilizadas, los votos nulos y las abstenciones. De dicha acta de escrutinio deberán sacarse tantas copias, para ser entregadas inmediatamente a los representantes de los partidos, y para los Miembros de las Juntas Electorales Municipales, Departamentales, del Consejo Central de Elecciones y de la Fiscalía General de la República.

Una vez levantada dicha acta la Junta Receptora de Votos deberá remitir a la Junta Electoral Municipal de su respectiva jurisdicción la copia del acta así como los demás implementos que sirvieron para la votación; la Junta Electoral Municipal al recibir las actas de todas las Juntas Receptoras de Votos hace un escrutinio preliminar por actas del resultado total de la votación del municipio y luego de entregar estas actas a los representantes de los partidos políticos las debe de remitir a la Junta Electoral Departamental, quienes a su vez acompañados de los vigilantes de los partidos políticos las conducirán al Consejo Central de Elecciones que funciona en la capital de la República, en un plazo que no pase de 24 horas, según la Ley.

Este procedimiento en la práctica se vuelve compendioso y constituye un obstáculo para poder dar con mayor rapidez el resultado final de los escrutinios y se presta a que cualquier partido político pueda atribuirse resultados anticipados que lleven confusión a la ciudadanía. Creemos que este sistema debe mejorarse ya que los modernos medios de comunicación telegráfica, telefónica, por telex, etc., pueden contribuir a lograr que dentro de un plazo inmediato al cierre de la votación se den los resultados con mayor rapidez evitando confusiones o triunfos ficticios de partidos perdedores.

También se regula en la Ley Electoral los recursos de revisión, de apelación y de las nulidades, los cuales en definitiva son resueltos por el Consejo Central de Elecciones, siendo requisito para su interposición el que sean presentados por escrito dentro de los plazos legales, por los representantes reconocidos que cada partido político tiene inscritos ante los diferentes organismos electorales y las nulidades que merecen un capítulo especial en dicha Ley pueden ser nulidades de inscripción de candidatos, nulidad del voto en casos específicos o

nulidad de las elecciones, que también son específicas y la nulidad del escrutinio, todas ellas están reguladas en dicha Ley.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Con la experiencia vivida en los anteriores 50 años, comparada con las cuatro elecciones realizadas a partir de 1982 se pueden anotar enormes diferencias que podríamos resumir en la forma siguiente:

1. Antes, el Tribunal Electoral y los organismos electorales colaboradores se integraban con personas que dependían directamente del partido oficial.
   Actualmente dichos miembros son representantes de los diferentes partidos políticos reconocidos constitucionalmente.
2. Anteriormente, los partidos de oposición no tenían ninguna participación en la preparación del proceso electoral.
   Ahora, no solamente participan, sino que están en posibilidad de vigilar y fiscalizar todo el proceso electoral con sus propios representantes nombrados por cada partido.
3. La legislación electoral anterior a 1982 permitía votaciones sin ningún control, propiciando el fraude y las manipulaciones a favor del partido oficial.
   Desde 1982 se ha logrado establecer mecanismos legales que impiden el control de un sólo partido y reducen en lo posible los fraudes electorales.
4. En épocas pasadas ser simpatizante, afiliado o Directivo de un partido político, significaba un grave riesgo personal, expuesto a sufrir vejámenes, persecución, exilio o desapariciones misteriosas.
   En la actualidad a nadie se le inhibe de participar políticamente y cualquier ciudadano puede desarrollar actividades políticas partidistas sin ningún temor a represalias.
5. La libertad de expresión y movilización política estaban restringidas por las leyes anteriores.
   Podemos afirmar que en los momentos actuales existe una irrestricta libertad de expresión y movilización sin distinciones de ninguna especie.
6. Durante largos años la Fuerza Armada se constituyó como el principal soporte del partido oficial de turno en el Gobierno y para muestra apoyaron exclusivamente a los candidatos de dicho partido.
   Tenemos que admitir que la imagen de la Fuerza Armada en El Salvador ha cambiado sustancialmente y que poco a poco está

neutralizándose en el terreno político partidarista, apoyando solamente el proceso democrático, pero sin intervenir a favor de ningún candidato o partido político.

7. Anteriormente los organismos electorales impedían por cualquier forma la inscripción de candidatos que pusieran en peligro a los candidatos del partido oficial.
   Las autoridades electorales que han funcionado últimamente, ayudan y facilitan las inscripciones de todos los candidatos, eliminando obstáculos que pueden superarse.
8. Existen otras grandes diferencias que por lo extenso del informe ya no se consignan, pero quizá la principal y la más importante es la de que después de las últimas elecciones salvadoreñas, se ha logrado que el derecho de sufragio, mediante el voto directo, igualitario y secreto, haya sido respetado y que la voluntad del pueblo nos coloca actualmente dentro del concierto de las naciones democráticas donde ese anhelo de libertad no se va a frustrar por ambiciones de grupos que jamás aceptarán la vía electoral, como el mejor sendero de convivencia democrática.

Así este informe.

San Salvador, julio de 1985

- 133 -

INFORME SOBRE EL REGIMEN ELECTORAL VIGENTE EN GUATEMALA (1985)

CARLOS ALFREDO ESCOBAR ARMAS *

---

* Abogado de la Universidad de San Carlos de Guatemala con estudios de posgrado en desarrollo urbano y regional en el Instituto Tecnológico de Masachussetts y la Universidad de Harvard. Fue Primer Vicepresidente del Congreso de la República en el período 1958-1962. Es Catedrático de estudios políticos en la Universidad Rafael Landívar, Director del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales y Director de Asuntos Estudiantiles de la misma Universidad, además, abogado consultor del Banco Nacional de la Vivienda.

Entre sus obras escritas destacan: *Deontología jurídica; Desarrollo Urbano y el Distrito Metropolitano; Exposición de motivos para la creación del patrimonio familiar urbano.* Es autor de varios proyectos y leyes de la República.

N. del E.: en virtud del proceso de institucionalización vivido por Guatemala, el lector debe tomar en consideración que la ley que regulará las elecciones generales que se celebrará en noviembre de 1985, es de carácter provisional, ya que ha sido emitida por el Jefe de Gobierno –de facto– para normar exclusivamente dichos comicios. La ley mencionada, será derogada por la Constitución Política y la Ley Electoral y de Partidos Políticos que entrarán en vigencia el 14 de enero de 1986 y, que están en proceso de elaboración por la Asamblea Nacional Constituyente.

A efectos de completar el análisis de la legislación electoral guatemalteca, se le ha solicitado al autor de la presente investigación, un estudio posterior que contenga el análisis de la nueva ley electoral, que será publicado en nuestra colección *Cuadernos de CAPEL.*

I SUFRAGIO Y DEMOCRACIA

La historia del derecho electoral guatemalteco, registra varios cambios de concepto en cuanto a su importancia, forma, contenido y ejercicio.

En los cuadros comparativos que se acompañan podrá apreciarse cómo las constituciones de 1945 a la fecha, han otorgado garantías al sufragio.

Al momento, la Constitución de la República recién aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, tiene dos tipos de normas en materia electoral, así:

a. Las **disposiciones transitorias** que a partir del artículo 5o. se refieren a las elecciones generales que se practicarán el tres de noviembre del presente año (1985), de acuerdo con lo que establezca una ley electoral específica emitida por la Jefatura de Gobierno y que además es la disposición donde se menciona al Tribunal Supremo Electoral como encargado de organizar las elecciones y calificar definitivamente sus resultados proclamando a los electos, la forma y oportunidad de dar posesión al presidente, vice-presidente y diputados electos en aquella fecha y, el financiamiento a los partidos políticos a partir de las elecciones generales antes dichas;

b. Las **disposiciones permanentes**, que en el capítulo I del título V se refieren al régimen político electoral en una forma tan escueta que en uno de sus párrafos proclama la libertad de formación

y funcionamiento de las organizaciones políticas y en otro refiere a la ley constitucional electoral todo lo concerniente al ejercicio del sufragio, derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades, órganos y proceso electoral.

También a la fecha, rige un Estatuto Fundamental de Gobierno, que es la ley primaria que se aplicará en las elecciones a celebrarse el tres de noviembre que además de derogar la ley electoral, reconoce (artículo 112) los derechos políticos de los guatemaltecos, incluidos los proyectados a través de partidos políticos, pero estos últimos quedan en suspenso como consecuencia de la proclama del ejército de Guatemala del 23 de marzo de 1982, anunciando que una ley regulará lo referente a los derechos políticos.

Al momento de escribirse el presente trabajo, la Asamblea Nacional Constituyente, discute el proyecto de ley constitucional y está en vigor la Ley Específica para las presentes elecciones.

II ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA LEGISLACION ELECTORAL

II.1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

Los antecedentes constitucionales del régimen legal electoral y de los partidos políticos, arrancan propiamente para el Estado de Guatemala, independiente o federado, desde las bases constitucionales de 1823, a pesar de existir normas tanto en la Constitución de Bayona como en la de Cádiz.

La Constitución de Bayona

Decretada por José Napoleón, publicada el seis de julio de mil ochocientos ocho, dicta normas sobre la sucesión de la corona, la dotación real, gabinete, etc., y cuestiones relativas al senado, Consejo de Estado, cortes o juntas de la nación y lo relativo a los reinos y provincias españolas de América y Asia, entre las que nombra a Guatemala y Yucatán como Mesoamérica firme. Se trata de un documento político que redacta un sistema constitucional monárquico, primero en su género en la historia del derecho constitucional centroamericano. No hay ejercicio del sufragio universal.

La Constitución de Cádiz

Promulgada el 19 de marzo de 1812, y dada por Fernando VII, al tratar el tema de la ciudadanía y la integración de las cortes por medio de diputados, se refiere también a las juntas electorales de parroquia que se componían de todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio correspondiente a la misma, a las juntas electorales de partido, de la provincia, de las diputaciones permanentes y de las juntas extraordinarias así como al Gobierno interior de las provincias y pueblos, ayuntamientos y diputaciones provinciales. Al tratar sobre la ciudadanía, prescribía que sólo los que fueran ciudadanos (entre los cuales se contaba a los nacidos en los dominios españoles) podían obtener empleos municipales y elegir para ellos en los casos establecidos en la propia ley, derecho que podía perdurar conforme lo establecido en la propia Constitución.

Se reconocía una elección directa para los electores parroquiales, que elegían compromisarios y luego se integraban los demás cuerpos deliberantes en forma directa como juntas electorales de partido y de provincia, para integrar finalmente las cortes.

El Acta de Independencia de 1821

En este documento, se manda a integrar el congreso formado por los diputados electos por las juntas electorales de provincia, creadas por la Constitución de Cádiz y que habría de ser la asamblea nacional constituyente que es declarada legítimamente constituida y divide así los poderes del Estado.

Ley única del 8 de agosto de 1823, sobre tertulias patrióticas

Es digno de hacer constar, el decreto de la Asamblea Constituyente, que crea las juntas patrióticas, como el primer antecedente de los partidos como organizaciones políticas en formación.

Bases constitucionales de 1823

Se reconoce el derecho del pueblo de elegir popularmente al presidente y vice-presidente del Ejecutivo, a la Corte Suprema de Justicia y a los representantes del Congreso Federal.

Todas estas elecciones eran para proveer los cargos federales y los de los Estados Federales.

Primera Constitución Federal del 22 de noviembre de 1824

Equidistante de cualquier pensamiento conservador o liberal, ya que voceros de ambas tendencias tuvieron a su cargo su elaboración, resulta ser un documento importante para el derecho electoral guatemalteco.

El título III "De la elección de las Supremas Autoridades Federales", establecía en su sección I, el procedimiento para las elecciones en general, las cuales se verificaban en día distinto según se tratara de las juntas populares que nombraban un elector primario por cada doscientos cincuenta habitantes por norma general. Los electores primarios formaban la Junta de Distrito y ésta por mayoría de votos elegía un elector de distrito por cada diez electores primarios. Los electores de distrito (12) elegían al representante o representantes del departamento que sufragaba en las renovaciones del presidente, vicepresidente, Corte Suprema y senadores.

La elección directa por sufragio universal, se estableció para elegir representantes ante la Asamblea Legislativa de la Federación. Asimismo se elegía directamente a los miembros del senado y la legislatura de cada Estado, así como el Consejo de Representantes de los Estados. La elección se declaraba hecha por mayoría absoluta de votos y si ésta no se obtenía, por mayoría relativa en segunda, tercera y hasta cuarta vueltas.

Primera Constitución del Estado de Guatemala

El estado político de los ciudadanos, les atribuía la facultad de sufragar en las elecciones populares. Estas elecciones se refieren a las indirectas para integrar juntas populares de distrito y de departamento, que elegían a los mismos funcionarios previstos por la Constitución Federal, y asimismo para elecciones directas a fin de integrar el Poder Legislativo y el Consejo representativo.

Aparece una primera regulación sobre la forma de sufragar, siendo interesante destacar que se sufragaba en original y en duplicado y, en general, sobre el evento electoral, su calificación e impugnación en su caso.

Existía un apartado especial para la elección de alcaldes regidores, procuradores y síndicos, así como para la Corte Suprema de Justicia.

La materia electoral se regía por la disposición que sobre los derechos y deberes de los guatemaltecos contenía la declaración de la Asamblea Nacional Constituyente de fecha 5 de julio de 1879. En

esta Constitución se declara que el derecho electoral es inherente a la ciudadanía. Sin perjuicio del principio de la elección popular directa prescribe que una ley establecerá la manera de hacer las elecciones.

Esto ocurre hasta con la primera ley electoral de Guatemala que se llamó Ley Reglamentaria de Elecciones, que no fue promulgada sino hasta diciembre de 1887 en Decreto presidencial número 403 del entonces Presidente Manuel Lisandro Barillas, para regular las elecciones generales que se habrían de celebrar en el mismo mes y año, conforme a la convocatoria hecha por el Decreto 404.

Como una curiosidad legal cabe señalar que dicha ley definía quiénes eran los electores y quiénes por el contrario estaban excluidos de tal "Derecho Electoral" como se le llamaba. Así, describía que eran electores por regla general los mayores de 21 años, que supieran leer y escribir o tuvieran renta, industria, oficio o profesión que les proporcionara medios de subsistencia, así mismo los que pertenecieran al ejército, siendo mayores de 18 años y los mayores de 18 años que tuvieran un grado o título literario obtenido en establecimientos nacionales. Otros datos interesantes, son por ejemplo, que las elecciones se practicaban en siete días consecutivos y que el sistema de elección era de mayoría relativa.

Esta Ley Electoral estuvo en vigor aunque con algunas reformas intrascendentes hasta 1931 en que fue sustituida por la que promulgó el General Jorge Ubico.

Constitución Política de la República de Centroamérica del 9 de septiembre de 1921

En esta Constitución se establecía:

a. Que para ejercer el sufragio en las elecciones federales se debía aprender a leer y escribir dentro de un período de siete años después de la promulgación de la Constitución.
b. El derecho electoral pertenecía a los ciudadanos y se establecía un sufragio selectivo en favor de las mujeres casadas o viudas mayores de 21 años que supieran leer y escribir, las solteras mayores de 25 años que hubieran cursado la primaria y las que poseyeran capital o renta.
c. El voto **activo** era personal, **secreto,** indelegable y **obligatorio,** salvo el de la mujer que era voluntario.

Las reformas constitucionales decretadas en 1927 no afectaron el *status* legal del sufragio.

La reforma constitucional de 1935, se refirió al derecho a sufragar y nuevamente mantuvo el voto selectivo, restringiéndolo para los varones que supieran leer y escribir mayores de 18 años o que tuvieran renta, industria, oficio, o profesión que les proporcionara medios de subsistencia.

El Decreto número 17 de la Junta Revolucionaria de Gobierno que dictó los principios de la Constitución de 1945, en sus considerandos hace un enjuiciamiento del derecho de sufragio en vigor hasta 1944, señalando que el sufragio mayoritario impide la representación minoritaria, la que tal decreto señala por primera vez, atribuyéndole su organización a los partidos políticos, lo que lleva según esta consideración al reconocimiento constitucional de los partidos políticos.

Asimismo al ser imperfecto el sistema de sufragio, continúa diciendo, debe modificarse para conceder la ciudadanía a la mujer preparada para ejercerla, ya que conforme a la Constitución en vigencia por reforma del año 1921, se le había excluido del derecho a sufragar.

El Decreto número 18 de la Junta Revolucionaria al derogar la Constitución que estaba en vigor, hasta noviembre de 1944, mantuvo la disposición referente al sufragio definiendo quién era ciudadano, así: "Todo guatemalteco que supiera leer y escribir o que tenga renta, industria, oficio o profesión que le proporcione medios de subsistencia". Este precepto fue convalidado por el Decreto número cinco de la Asamblea Legislativa que convocó a elecciones para constituyente.

La Constitución decretada el 11 de marzo de 1945, estableció principios tales como: a) elegir y ser electo es un derecho y deber inherente a la ciudadanía; b) el sufragio obligatorio y secreto para los alfabetos y optativo y secreto para las mujeres ciudadanas y público y optativo para los analfabetos: c) la formación de un registro cívico de ciudadanos, obligando a inscribirse a los mayores de dieciocho años que supieran leer y escribir. Tal inscripción era un derecho para los analfabetos y las mujeres, pudiendo los analfabetos ejercer el sufragio seis meses después de su inscripción; d) señaló el procedimiento para la inscripción a fin de obtener garantía de la capacidad cívica del compareciente y su deseo de ejercer el derecho de sufragio; e) estableció garantías y sanciones para proteger el sufragio; f) reconoció el derecho de organizar partidos políticos que debían ser inscritos de acuerdo a la Ley; g) preconizaba que debía existir una ley electoral, en la que además debería conformarse el principio de la representación minoritaria. Este derecho estaba limitado a no formar organizaciones políticas de carácter internacional o extranjero.

La Constitución de 1956, mantuvo el mismo principio del de-

recho de sufragar para los varones mayores de 18 años, y las mujeres mayores de esa edad que supieran leer y escribir, así como el deber de éstas de inscribirse en el Registro Electoral, generalizando como deber de todo ciudadano el de velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del procedimiento electoral.

El capítulo III de este cuerpo legal fundamental, institucionalizaba constitucionalmente a los partidos políticos, con algunas reservas. Pueden señalarse como aspectos relevantes:

a. La libertad y funcionamiento de los partidos políticos excluyendo a los partidos comunistas y otros de corte totalitario.
b. Los partidos tienen carácter de instituciones de derecho público.
c. Se preconiza la promulgación de una ley electoral que regule:
   c.1 número de afiliados;
   c.2 condiciones de organización; y,
   c.3 funcionamiento.
d. Se determinan preceptos fundamentales que deben ser desarrollados por la ley electoral.

El capítulo IV creaba el Tribunal Electoral con carácter de órgano administrativo y autónomo, como tribunal privativo, admitiendo el amparo contra sus resoluciones.

El articulado del capítulo en cuestión determina lo referente a la organización del Tribunal, sus atribuciones y forma de resoiver los casos contenciosos.

La Constitución de 1956, eliminó el sufragio selectivo, disponiendo que todo ciudadano varón o mujer mayor de 18 años tenía derecho a elegir. En el capítulo IV se le da carácter constitucional al sufragio determinando especialmente que además deberá conformarse el principio de la representación minoritaria.

El derecho a formar partidos políticos estaba limitado a no tratarse de organizaciones políticas de carácter internacional o extranjero. La Constitución de 1966, mantuvo el mismo principio del derecho a sufragar para los varones indígenas de 18 años y las mujeres mayores de esa edad que supieran leer y escribir, y el deber de éstos de inscribirse en el Registro Electoral, generalizando como deber de todo ciudadano, velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del procedimiento electoral.

El capítulo III de este cuerpo legal fundamental, continúa la tradición constitucional de los partidos políticos.

Son aspectos relevantes:

a. La libertad y funcionamiento de los partidos políticos demo-

cráticos, excluyendo a los partidos comunistas y otro sistema totalitario.

b. Los partidos tienen carácter de instituciones de Derecho Público.
c. El requerimiento mínimo de 50,000 afiliados en el goce de sus derechos de ciudadanos e inscritos en el Registro Electoral, de los cuales el 20% cuando menos deben ser alfabetos.
d. Se otorga a los partidos políticos el privilegio de ser las únicas entidades que podrían inscribir candidatos para los cargos de presidente, vice-presidente de la república y diputados propietarios y supientes al Congreso.
e. Se declara punible todo intento de vulnerar el principio de alternabilidad y no reelección.

En el capítulo VI se crea el Registro y Consejo Electorales con funciones autónomas y jurisdicción en todo el país.

El Registro como órgano administrativo permanente y el Consejo para conocer de los actos y procedimientos en materia electoral.

Se admite el recurso de amparo contra las resoluciones del Registro y Consejo electorales.

Novedosa es la disposición constitucional que establece que las elecciones se lleven a cabo en un mismo día, y que sean asimismo elecciones generales en todo el país.

La Constitución que entrará en vigor en enero de 1986, contiene preceptos agrupados en el título II, capítulo III, que hacen una distribución, entre lo que son los derechos y deberes cívicos y los derechos y deberes políticos.

No entramos a analizar las razones para tal distinción y únicamente los enumeramos así:

a. elegir y ser electos;
b. velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral;
c. optar a cargos públicos;
d. participar en actividades políticas;
e. defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

Y, en el título V, después de garantizar la libertad de asociación con fines políticos, sin referirse exclusivamente a los partidos políticos, establece que todo lo relativo al sufragio, derechos políticos, organizaciones y órganos electorales, será regulado por una Ley Constitucional, con lo cual otorga a esta ley un rango muy especial.

II.2. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA LEGISLACION ELECTORAL

Los antecedentes más importantes de la legislación electoral son:

1. El Decreto Gubernativo número 38 que convocó a los pueblos de todos los departamentos para que por elección directa, nombraran representantes "a una Asamblea Constituyente". Esta convocatoria fue regulada por el Decreto 39, ambos del General Miguel García Granados, Jefe de la Revolución Liberal Triunfante de 1871. Esta ley reguló las calidades de los electores, calidades de elegibilidad, el registro de los electores y de las juntas de calificación y revisión, integración de juntas receptoras de votos, el proceso electoral, delitos electorales, sus penas y el procedimiento para resolver "las dudas que pudieren ocurrir al hacerse las calificaciones o elecciones". Esta ley tuvo vigencia sólo para estas elecciones.
2. La Ley Reglamentaria de Elecciones, primera ley que se mantuvo en vigor más allá de las elecciones para las cuales fue promulgada, decretada por el General Manuel Lisandro Barillas, el 20 de diciembre de 1887. Sus características más importantes son:

   a. La determinación de 38 distritos electorales políticos que comprendían ciudades, villas y pueblos conforme a una tabla adjunta a la ley.
   b. Determinación de los cargos que debían proveerse por medio de la elección.
   c. Calificación de los electores en forma selectiva. Es interesante señalar que esta ley dio tal calidad a los miembros del ejército quienes la tuvieron hasta que este decreto fue derogado en 1931.
   d. Señaló los requisitos para ser electo en cada caso y cargo.
   e. El procedimiento de convocatoria a elecciones, y la forma de votar.
   f. El registro de ciudadanos, que debía renovarse con cada evento electoral.
   g. Las elecciones al igual que en oportunidad anterior, se llevaron a cabo durante siete días consecutivos.
   h. Regulación de los aspectos de cómputo y adjudicación de cargos.
   i. Delitos y faltas electorales y sus penas.
   j. La secretaría de Gobernación, seguía siendo la máxima autoridad electoral para resolver sobre las disputas.

k. Al igual que la ley anterior, tenía los modelos de voto y acta de las elecciones.
l. No contenía ninguna regulación sobre partidos, campaña electoral o autoridades electorales específicas.

3. El Decreto Gubernativo 848 del 15 de noviembre de 1923, que reformó el período electoral reduciéndolo a tres días.
4. El Decreto Gubernativo número 932 del 14 de abril de 1926, que reformó la ley de 1887.
5. El Decreto Gubernativo número 935 que derogó el anterior de noviembre de 1926.
6. El Decreto Gubernativo número 1863, que contiene la Ley Electoral de agosto de 1936 y que fue sustituida por la Ley Electoral contenida en el Decreto Legislativo 2244 del 22 de abril de 1937.
7. El Decreto Legislativo número 1144 del 30 de mayo de 1921.
8. El Decreto Legislativo número 1392 que aprobó los ocho artículos que constan en la convención relativa a la preparación de proyectos electorales suscrita en Washington el 7 de febrero de 1923 por los delegados de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica y que sirvió para la ley electoral de 1931.
9. El Decreto Legislativo número 1738 del 30 de mayo de 1931. Nuevamente esta disposición legal, reguló las elecciones de 1931, por lo que es una subrogación del Decreto 403 mencionado en el número dos de estos comentarios. Tuvo vigencia hasta que se promulgó un nuevo decreto para las siguientes elecciones.
   Conservó la estructura del decreto 403 y reguló únicamente las siguientes materias:
   a. La división territorial.
   b. Los electores, manteniendo una distinción entre quienes pertenecen al Ejército como electores, y la exclusión del derecho electorál para la fuerza armada como si se tratase de una persona distinta de quienes pertenecían al Ejército.
   c. Los requisitos para ser electo.
   d. De las elecciones.
   e. Las faltas y delitos electorales.
   f. Modelos de libro de elecciones, de acta de cómputo.
10. El Decreto Gubernativo 1863 del 10 de agosto de 1936.
11. El Decreto Legislativo 2244 del 22 de abril de 1937. Las dos disposiciones legales anteriores, son una subrogación de la ley Reglamentaria de Elecciones, y fueron emitidas para regular los respectivos eventos electorales de esos años.

12. El Decreto del Congreso 255, Ley Electoral del 24 de junio de 1946. Esta ley, es importante por cuanto es consecuencia del movimiento revolucionario cívico-militar del 20 de octubre de 1944, y de la Constitución de 1945 que pretendió otorgar mayores garantías formales al sufragio.
Por primera vez, se define lo que es el sufragio como derecho-deber y se establece el derecho activo y pasivo del voto. Sus principales características son:

a. Se restablece el derecho activo de votar para la mujer, aunque en forma optativa, derecho que fue negado en la ley electoral anterior, Decreto Legislativo número 2244, ya que las anteriores legislaciones no hacían ninguna discriminación por razón del sexo, sino por razón de su calidad de alfabeto o no, lo que indiscutiblemente excluyó a la inmensa mayoría femenina que siempre ha sido estadísticamente más analfabeta que los hombres.
b. Se establecen calidades para ser candidato.
c. El derecho de organizarse en partidos políticos aparece por primera vez legislado, estableciendo los requisitos para su organización. El número de afiliados no podía ser menor de tres mil. Establece las condiciones para que pueda reputársele partido político a la organización que las cumpla.
d. Si bien se indica lo que los estatutos del partido pueden contener no se garantiza la democracia interna de la organización.
e. Establece el derecho de fiscalización de los eventos electorales por parte de los representantes de los partidos, determinando sus deberes y facultades.
f. Reguló lo referente a la propaganda electoral.
g. Creó el Registro Cívico, como institución destinada a la inscripción de ciudadanos que deberían hacerlo en forma obligatoria. El ciudadano que estaba inscrito, era provisto de la libreta de ciudadanía que no era un documento de identidad ciudadana, sino un récord personal del ciudadano de los eventos en que había participado.
h. Coetáneamente con el anterior, creó el Registro de Electores para los ciudadanos obligados a sufragar, formado por una nómina de ciudadanos en orden alfabético.
i. Existió el requisito de hacerse visar por el Registro Cívico cada vez que había elecciones para establecer la existencia o no de limitaciones.
j. Asimismo se creó el Registro de los partidos políticos y el Registro de candidatos.

k. Para los efectos de que un partido político gozara de representación minoritaria, el partido político debía inscribir a sus candidatos por lo menos con quince días de anticipación. Tal inscripción se verificaba en el Registro de la Capital para Presidente, y en los demás registros los candidatos según el lugar y para lo que deseaban ser electos.

l. Reguló la división territorial en distritos conforme a los departamentos en que se divide administrativamente el país, y lo referente a papeletas electorales, juntas electorales, nacionales o departamentales que constaban de tres miembros propietarios y sus suplentes.
La Junta Nacional con sede en la Capital y jurisdicción en toda la República, integrada por tres miembros nombrados por cada Organismo del Estado.

m. El proceso electoral, conservación de enseres, local, juntas receptoras de votos y escrutinios, eran atribución de este órgano nacional.

n. Por primera vez se adoptó como sistema de elección, la mayoría absoluta de votos, mayoría relativa y representación minoritaria. Esta última no estuvo bien definida en la ley, lo que dio lugar a innumerables problemas de interpretación, ya que se aplicó conforme a la ley este sistema a partir de dos cargos y se hacía aplicación de un cociente electoral y una cifra repartidora, todo lo cual mereció que fuera corregido en las leyes electorales posteriores para que existiera sólo el sistema de representación minoritaria a partir de tres o más cargos.

o. La declaratoria de elecciones.

p. Se estableció la acción de nulidad contra las votaciones, escrutinios, declaratorias de elecciones y demás **actas** electorales (la ley dice actas y no actos).

q. Delitos y faltas electorales y su sanción.
Es de hacerse constar que se mantuvo la disposición de hacer las elecciones en tres días consecutivos de votaciones, y que el voto era secreto para los electores varones y mujeres alfabetos en tanto que era público para los analfabetos. Como curiosidad, debe indicarse que el procedimiento para votar en forma pública no se determinó en esta ley, por lo que hubo que hacerlo en una ley posterior, el Decreto 286 del Congreso de la República de fecha 4 de octubre de 1946.

13. El Decreto número 313 del Congreso de la República, modificó

restrictivamente el artículo 15 del Decreto 255, con el objeto de que no pudieran organizarse aquellos partidos políticos,

que formen parte o actúen de acuerdo o en subordinación a una organización internacional o extranjera,

con una clara dedicatoria para los partidos que pudieran ser miembros de las internacionales socialista, comunista o social cristiana.
La transgresión daba lugar a la cancelación del partido político.
Más adelante, hubo necesidad de aclarar los procedimientos para el voto público, y así fue emitido el Decreto 324 que reformaba el Decreto 255 anterior.

14. El Decreto Presidencial 85.
Esta ley fue promulgada para derogar la ley electoral hasta esa fecha vigente, y dotar al electorado de una ley específica para la elección de diputados a la Asamblea Nacional Contituyente.
Sus aspectos más relevantes son:

a. Las elecciones se llevarían a cabo en un sólo día.
b. Los electores sólo podían votar en su vecindario.
c. Integró mesas receptoras de votos con miembros del Concejo Municipal y vecinos.
d. Se restableció como documento electoral, la cédula de vecindad, eliminando la cédula de ciudadanía.
e. Se adoptó el sistema de mayoría relativa a favor de la nómina que la obtuviera.

15. El Decreto número 18 de la Asamblea Nacional Constituyente.
16. El Decreto número 1069 del Congreso de la República.
Esta ley electoral, fue emitida en concordancia con los preceptos de la Constitución de 1956.
Sus aspectos más relevantes son:

a. Establece que el voto es una función personal no delegable, secreto y obligatorio para los ciudadanos, hombres y mujeres mayores de 18 años, alfabetos, y es función optativa para los analfabetos.
b. Se crearon el Registro Electoral obligatorio y la cédula de ciudadanía para probar la calidad de ciudadano.
c. Se reconoce la formación de los partidos políticos en forma restringida, prohibiéndose la ideología comunista o cualquiera de sistema totalitario.
Se exige una afiliación no menor de 5,000 miembros.

d. Se trató de proteger la democracia interna, pero no se dieron los instrumentos idóneos para establecerla.

e. Creó un Tribunal Electoral autónomo con funciones de tribunal privativo, y contra sus disposiciones no cabía más recurso que el de amparo ante la Corte Suprema de Justicia. Se integró con magistrados nombrados (2) por el Legislativo y (1) por el Ejecutivo.

f. La convocatoria a elecciones para presidente y diputados correspondía al Congreso, y al Tribunal Electoral la correspondiente a corporaciones municipales.

g. Reguló la organización electoral determinando las atribuciones de las Juntas según su nivel.

h. Restringió la postulación de candidatos a presidente y diputados a los partidos políticos y disponía que para cargos municipales podía hacerla un comité cívico electoral.

i. Reguló lo referente a la propaganda electoral y las papeletas de elección.

j. Dispuso que las votaciones debían efectuarse en un solo día que debía ser domingo, lo que fue por primera vez establecido así.

k. Hizo una distinción entre el cómputo y el escrutinio. El primero a cargo de las mesas receptoras, y el segundo a cargo del Tribunal Electoral, o el Congreso de la República según el caso, quienes hacían la calificación de las elecciones.
El procedimiento fijaba términos máximos para hacer estas operaciones y facultaba el traslado de la papelería al Tribunal Electoral, sin establecer cuál era el documento que probaba fehacientemente el resultado numérico de la votación.

l. Estableció los tres sistemas de elección: mayoría absoluta de votos, mayoría relativa y representación de minorías, aplicable a elección de tres o más cargos, por medio de cociente electoral, y el menor de tales cocientes actuaba como cifra repartidora.

m. Contra la resoluciones electorales sólo procedía la acción de nulidad, y contra las resoluciones de nulidad dictadas por el Tribunal Electoral, procedía el amparo ante la Corte Suprema de Justicia. La acción de nulidad contra las elecciones de Presidente, eran conocidas por el Congreso de la República. Los casos de nulidad estaban taxativamente indicados.

n. Determinó los delitos y faltas electorales y sus sanciones.

17. Los Decretos Ley 141 y 175 del 19 de noviembre de 1963 y 5 de febrero de 1964, respectivamente.

Estas dos disposiciones legales son interesantes. La primera por haber servido para cancelar dos partidos políticos que tuvieron destacada actuación en el gobierno derrocado por el golpe de 1963, movimiento militar que fundamentó su acción en la lucha contra la corrupción política. Y la otra posterior, que fue parte de un acuerdo para restablecer la participación política de diversos partidos políticos que habían sido proscritos de hecho y por derecho en los regímenes anteriores.

Estas dos disposiciones de un régimen autocrático, bien pueden situarse como antecedentes de la nueva legislación que este mismo gobierno militar puso en vigor a continuación en octubre de 1965.

18. El Decreto Ley 387. Ley Electoral y de Partidos Políticos del 23 de Octubre de 1965.

Esta ley, que se mantuvo en vigor desde 1965 hasta 1982, fue la que normó la elección de los regímenes en 1966, 1970, 1974, 1978 y la fallida "elección" de 1982.
Los aspectos regulados más importantes fueron:

a. El voto se definió como deber inherente a la ciudadanía, como personal e indelegable. Se mantuvo la selectividad en favor de los ciudadanos alfabetos, dejándolo optativo para los analfabetos. Se mantuvo la acreditabilidad de la ciudadanía por medio de la cédula de ciudadanía, dejando a cargo del Registro Electoral el control de este documento.
Aun cuando en el principio era obligatorio exhibir la cédula de ciudadanía para cualquier gestión, incluso notarial, esta disposición quedó derogada posteriormente.
b. Se creó de nuevo el Registro Electoral para inscribir a los ciudadanos y anotar las circunstancias que afectaban los derechos políticos. El registro era descentralizado.
c. Se institucionalizó a los partidos políticos, pero discriminadamente al proscribir al partido comunista y a aquellos que por su tendencia doctrinaria, medios de acción o vinculaciones internacionales atentaren contra la democracia y la soberanía del Estado.
Se estableció un procedimiento para la formación de los partidos políticos, cumpliendo formalidades notariales, en las cuales constaba nombre, emblema, programa político, forma de elección interna para designar candidatos, autoridades del partido, control de cuotas, órganos de funcionamiento, sanciones y medidas disciplinarias. Era obligatorio dar a

conocer cada cuatro años la nómina depurada de afiliados en orden alfabético.

Es sobresaliente el hecho de exigir no menos de 50,000 afiliados ciudadanos idóneos, de los cuales no menos del 20% debían saber leer y escribir.

De tal manera que la publicidad de los afiliados debido a su costo, resultó onerosa para las entidades políticas.

El máximo derecho de los partidos políticos era fiscalizar las elecciones y actuar como acusadores en materia de delitos y faltas electorales.

d. Registro y Consejo Electorales.

Dos instituciones autónomas y con jurisdicción en toda la República. La primera como órgano administrativo permanente con funciones puramente registrales de todos los hechos y derechos políticos, con poder de convocatoria del Consejo Electoral al que daba posesión de su cargo y funciones. Determinaba el número de diputados que deben integrar el Congreso de acuerdo al curso demográfico. El segundo, el Consejo Electoral, actuaba temporalmente y conocía los actos y procedimientos en materia electoral. A pesar de su carácter autónomo, estaba integrado por el Director del Registro (nombrado por el organismo Ejecutivo, es decir que dependía del Presidente de la República de turno) y un propietario y suplente por cada uno de los partidos que estando legalmente inscritos, habían obtenido no menos del 15 por ciento del total de votos válidos en las últimas elecciones generales.

Este consejo tenía facultades normativas, evacuaba Consultas y ponía en conocimiento de los Tribunales de Justicia los casos de delitos o faltas electorales.

Resolvía por sorteo, las elecciones que resultaran empatadas con citación de los partidos o grupos postulantes.

Es difícil precisar la autonomía de tales organismos, cuando además el Secretario del Registro resultaba ser el mismo que el del Consejo.

Ambos organismos resolvían dudas sobre la aplicación de las normas electorales y gozaban del derecho de reconsideración de oficio o a petición de parte de sus resoluciones dentro de las 48 horas de dictadas o notificadas, según el caso.

e. La convocatoria a elecciones generales se atribuía al Jefe del Ejecutivo o en su caso al Congreso de la República o a la Comisión Permanente. El Registro Electoral convocaba

a elecciones municipales de medio período. Como puede apreciarse, existió una diarquía electoral, especialmente al convocarse a elecciones generales en 1966, y de alguna manera en caso de golpe militar quien fuera Jefe del Ejecutivo hubiera podido hacer tal convocatoria sin derogar o violar esta ley.

f. La organización electoral correspondía al Registro en cuanto al envío de toda la utilería en forma anticipada y la constitución de las juntas electorales municipales presididas por los Alcaldes respectivos. Se dejó a cargo de estas Juntas lo referente a organización, número de mesas receptoras y comunicar a los partidos su localización, y requería al delegado electoral de distrito, el envío de la nómina de electores de la jurisdicción.

g. Candidatos. Era un derecho partidario designar candidatos a presidente y diputados. Se reguló su inscripción, derechos y deberes que les atribuían su calidad de tales. Repetía los impedimentos constitucionales, así como las calidades requeridas.

h. Propaganda electoral libre desde el día de la convocatoria hasta un día antes de la elección. Se reiteraron prohibiciones para los funcionarios o componentes de las fuerzas armadas, así como la utilización de recursos del Estado, motivos o símbolos religiosos.

i. Nómina de electores por municipio de cada distrito.

j. Papeletas de elección y forma en que debían imprimirse.

k. Procedimiento para las votaciones. Cómputo y escrutinio. El cómputo local correspondía a las mesas receptoras de votos lo que era también verificado por la Junta Electoral. El recuento de votos para presidente y vicepresidente, correspondía al Consejo Electoral. La declaratoria de elecciones, declarándolas válidas correspondía al Consejo también, y al Congreso la de presidente y vice-presidente.

l. Nulidades. Se estableció la acción de nulidad contra las votaciones, escrutinios, declaración de elecciones y otros actos electorales, estas acciones eran conocidas por el Consejo Electoral en general y las que iban enderezadas contra las elecciones de presidente y vice-presidente por el Congreso de la República. La ley determinaba los casos de nulidad en forma expresa, de tal manera que el Congreso y Consejo se pronunciaban sobre casos debidamente identificados.

m. Sanciones. No había responsabilidad partidaria, sino individual. Se estableció la escala de penas en relación con los he-

chos justificables que la ley describía y cuando éstos eran constitutivos de delito o falta señalados por el Código Penal o Militar, éstos prevalecían sobre la ley electoral.

Hasta aquí los antecedentes de nuestra legislación electoral. Como puede apreciarse, a excepción de las leyes electorales contenidas en los Decretos 255 y 1069 del Congreso de la República, y 387 del Jefe de Gobierno, que sí son leyes electorales completas, las otras citadas son disposiciones legislativas que regulaban la actividad electoral del momento.

El derecho electoral guatemalteco surge, podría decirse a partir de 1946 con la emisión del Decreto 255 del Congreso de la República.

Es la primera ley electoral que orgánicamente inicia una tarea normalizadora del proceso electoral así como para la formación y organización de los partidos políticos.

Posteriormente obedeciendo al momento histórico-político, encontramos dos leyes electorales, una del Congreso de la República en Decreto Ley número 1069, que es un trasunto del Decreto Presidencial número 85 y la otra del Jefe de Gobierno (régimen de facto) contenida en el Decreto Ley 387, que se mantiene vigente hasta 1982, fecha de la emisión de tres importantes decretos del organismo ejecutivo, que son consecuencia del golpe militar del 23 de marzo de 1982, y que se encuentran previstos en el artículo 112 del Estatuto Fundamental de Gobierno.

En este Estatuto fundamental, que fue promulgado como consecuencia de las razones invocadas para tal golpe militar, al derogar el Decreto Ley 387, se dispone que oportunamente se emitirá una ley que regule lo relativo a la existencia, actuaciones y demás funciones de las entidades políticas.

La ley ofrecida, se transformó en tres decretos que normaban cada uno las materias siguientes, así:

1. La ley orgánica del Tribunal Supremo Electoral, Decreto 30-83;
2. la ley del Registro de Ciudadanos, Decreto 31-83; y,
3. la ley de Organizaciones Políticas, Decreto 32-83.

De las tres leyes anteriores, fue subrogada parcialmente la ley del Registro de Ciudadanos y se dejaron vigentes las otras dos, como consecuencia del relevo militar efectuado en agosto de 1983 para conformar el régimen de facto actual.

Cabe comentar que la ley de Registro de Ciudadanos había ganado desconfianza, debido a que el Ejército dispuso hacerse cargo de las funciones de registro electoral correspondientes a la cédula de

identidad personal (CIP), haciéndola perder credibilidad y que reaccionara la ciudadanía para solicitar que se instrumentara de nuevo la cédula de vecindad con un empadronamiento especial, que obligó a la ciudadanía a registrarse de nuevo teniendo como documento de identificación la cédula de vecindad.

Habiendo convocado el Jefe de Gobierno a elecciones generales, puso en vigor una ley específica para las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, que conformó una serie de normas de carácter puramente electoral específicas, lo que obligó asimismo a emitir otra ley específica para las elecciones generales convocadas para el mes de noviembre del presente año, el Decreto 47-85, denominado Ley Específica para las Elecciones Generales de 1985, actualmente en vigor, y que será la que regirá hasta la toma de posesión del Gobierno Constitucional, hecho esperado para el 14 de enero de 1986, como lo indica en su artículo 1o. que define su objetivo al decir:

> *Las elecciones generales que regula esta ley se realizarán antes que entre en pleno vigor la Constitución de la República, por lo que es de carácter específico y regulará solamente los siguientes eventos electorales:*
>
> *a. elección de Presidente y Vice-Presidente de la República para el próximo período constitucional;*
>
> *b. elección de diputados al Congreso de la República por el mismo período; y,*
>
> *c. elecciones de corporaciones municipales.*
>
> *La Ley Electoral que dictará la Asamblea Nacional Constituyente entrará en vigor juntamente con la Constitución y establecerá todo lo relativo a elecciones futuras.*

III INTEGRACION Y ELECCION DE LOS ORGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

La situación inconstitucional que vive el país, la inmediata vigencia de la Constitución aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente prevista para el 14 de enero de 1986, aun cuando están en vigor algunas disposiciones transitorias, determinó que la Ley Específica que regulará las elecciones generales, tomará en consideración la próxima estructura del sistema de gobierno del país para que sus regulaciones mantengan congruencia con lo que será el orden fundamental a partir de 1986.

En tal sentido, la integración y elección de los órganos ejecutivo y legislativo es como sigue.

INTEGRACION DEL ORGANO EJECUTIVO. SU ELECCION

La elección de Presidente y Vice-Presidente de la República, se hará entre candidatos proclamados e inscritos por los partidos políticos. Esta inscripción podrán hacerla independientemente o coaligados, por medio de planillas indivisibles, o sea que sólo podrán ser electos conjuntamente.

Este precepto, se encuentra mejor desarrollado en el Proyecto de Ley Constitucional al que se refiere este informe más adelante.

El órgano ejecutivo lo integran: el presidente, el vice-presidente y los ministros de Estado. Los dos primeros electos directamente por mayoría absoluta y en caso de no obtenerla en una primera oportunidad, por el que alcance la mayoría relativa entre las dos planillas que obtengan el mayor número de votos en la primera elección. Los ministros son nombrados por el presidente y pueden ser diputados que se separen temporalmente de sus funciones parlamentarias.

INTEGRACION DEL ORGANO LEGISLATIVO. SU ELECCION

El Congreso de la República, órgano legislativo unicameral, estará compuesto de diputados electos por distritos electorales o departamentales y por diputados de lista nacional. Los primeros se elegirán en cada departamento o distrito en forma proporcional a la población de éste, y los segundos seran en número igual a la cuarta parte de los distritales.

De acuerdo a lo anterior, el Congreso se integrará por cien diputados electos para un período de cinco años, de los cuales 75 serán distritales y 25 de lista nacional. La Ley Específica determina cuántos diputados corresponderán a cada distrito.

La elección se hará entre candidatos que sólo podrán ser postulados por los partidos políticos.

En cuanto a las elecciones municipales, éstas se regulan así:

Integración de las Municipalidades: cada corporación tendrá alcalde, síndicos y concejales, variando su número en razón de su población y si se trata de cabeceras departamentales o la ciudad capital. El período es de cinco años, salvo las que tengan menos de 10,000 ciudadanos, que durarán la mitad de ese período.

IV PARTIDOS POLITICOS

A. CONSTITUCION, REGISTRO Y CANCELACION

Los comités organizadores de partidos políticos que hubieren cumplido sus trámites conforme al Decreto 32-83 son automáticamente partidos políticos si solicitan su inscripción antes del 31 de julio de 1985.

Se les exige 4 000 afiliados alfabetos, demostrar organización partidaria en 50 municipios de cualesquiera departamentos y el otorgamiento de una escritura pública.

El carácter de partido político, lo perderán al entrar en vigor la Ley Electoral Constitucional, pues así figura en el anteproyecto respectivo y en la Ley Específica, que como es natural deja a salvo lo que pueda disponer la Ley Constitucional por emitirse.

Sin embargo, se espera discusión sobre este punto y que los partidos políticos que participarán en las próximas elecciones generales exigirán se les reconozca como tales.

La Ley Específica, establece que si en la elección presidencial un partido político no obtiene por lo menos un cuatro por ciento de los votos válidos, se procederá a su cancelación. Dentro del cronograma aprobado para el proceso de elecciones, si éstas se llevan a cabo el 3 de noviembre, los partidos se verían cancelados a partir de tal fecha hasta que cumplan con los trámites que les imponga la nueva Ley Electoral. De aquí que será importante lo que sobre el particular disponga el nuevo cuerpo legal.

B. DERECHOS Y OBLIGACIONES

Derechos

Los derechos de los partidos, de acuerdo a la ley en vigor pueden resumirse así:

a. Postular candidatos a cargos de elección popular.

b. Fiscalizar todas las actividades del proceso electoral por medio de fiscales.

c. Denunciar anomalías y quebrantamientos de la legislación electoral.

d. Gozar de franquicia postal y telegráfica para cumplir con su función fiscalizadora.

e. Realizar todas aquellas actividades que les permitan cumplir sus funciones y alcanzar sus objetivos en forma lícita.
f. Gozar de beneficios especiales.
g. Gozar del crédito político, a razón de **dos quetzales** (Q. 2.00) por cada voto obtenido en las elecciones generales próximas, si llenan las condiciones que fijará la Ley Constitucional conforme la Constitución de la República lo prescribe en su artículo transitorio.

Obligaciones

a. Inscribir todo acto o nombramiento de los integrantes de sus órganos permanentes.
b. Inscribir cualquier modificación estatutaria o de integración de órganos permanentes.
c. Desarrollar sus campañas proselitistas y de participación electoral de conformidad con las leyes.
d. Estudiar permanentemente los problemas nacionales y presentar soluciones para los mismos.
e. Fomentar la educación cívica de sus afiliados.
f. Permitir al Tribunal Supremo Electoral que fiscalice su funcionamiento legal.
g. Abstenerse de recibir ayuda económica en forma que no esté expresamente permitida por la ley.

En cuanto a sus prerrogativas, además del uso de los medios de comunicación del Estado de acuerdo con un reglamento, puede citarse el uso de emblema y colores en forma exclusiva, exoneración de toda clase de impuestos y contribuciones.

C. *ALIANZAS Y COALICIONES*

La Ley vigente permite:

a. **Fusiones:** entre dos o más partidos para que o bien uno de ellos absorba a los demás o para que la fusión permita constituir uno nuevo. La fusión debe constar en escritura pública y debe contar con la aprobación de la Asamblea Nacional de cada partido. Asimismo, deberá quedar registrado todo convenio de fusión, a partir de lo cual se cancelará el partido absorbido o los dos en caso de surgir otro partido nuevo.

b. **Coaliciones**: éstas se dan con fines electorales y en consecuencia son convenios temporales relativos a un proceso electoral o una elección determinada, pasada la cual la coalición desaparece.
La personalidad de los partidos se mantiene y queda sujeta cualquier coalición a la obligación de registrarse. El total de votos recibidos se divide entre el número de coaligados para determinar los porcentajes necesarios para seguir siendo partidos reconocidos y tener derecho al crédito electoral.
La coalición puede darse entre comités cívicos para competir en las elecciones municipales.

D. OTRAS AGRUPACIONES POLITICO-ELECTORALES

La ley reconoce dos tipos de organizaciones además de los partidos políticos:

a. Los comités cívico-electorales.
b. Las asociaciones con fines políticos.

Los comités, son organizaciones políticas de carácter temporal que tienen derecho, según la ley, a postular únicamente candidatos para cargos municipales. Representan corrientes de opinión, favorecen el desarrollo libre y legítimo de la democracia, y están obligados a inscribirse en el Registro para obtener personalidad jurídica limitada al territorio y objeto de un municipio y a sus autoridades locales respectivamente.

Tienen los mismos derechos de los partidos políticos en relación con el proceso electoral, pero no gozan de crédito político. Deben constituirse en acta levantada ante la delegación del registro de ciudadanos, llenando los requisitos que la ley señala, entre otros, la nómina de por lo menos 500 afiliados alfabetos en el municipio de Guatemala, 200 en cabeceras departamentales y 50 en los municipios.

Las asociaciones con fines políticos, son también organizaciones limitadas al estudio y análisis de la problemática nacional e internacional, proyectadas hacia el mejoramiento cívico y político de los ciudadanos, según las define la ley respectiva.

V. ORGANISMOS POLITICO-ELECTORALES

EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

Una de las mayores preocupaciones acerca de los organismos político electorales, fue su completa autonomía, legalidad y sobre todo

legitimidad. Por primera vez, se ensayó el sistema de integrar un Tribunal permanente autónomo y que no estuviera supeditado a ninguna autoridad u organismo del Estado. Fue así como se formó una comisión de postulación integrada por el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala (U.S.A.C.), un representante de los rectores de las Universidades Privadas, un representante designado por la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales y por el Decano de las facultades o escuelas de Derecho. Esta comisión tiene por objeto elaborar la nómina escrita de veinte candidatos a Magistrados del Tribunal Supremo, entre los cuales la Corte Suprema efectuará la elección de cinco magistrados titulares y cinco suplentes. En esta forma, la ley orgánica del Tribunal Supremo Electoral dispone la integración del máximo organismo electoral. Las atribuciones de este Tribunal, son de orden jurisdiccional, aplicando e interpretando las disposiciones legales referentes a la materia electoral y a la inscripción y funcionamiento de organizaciones políticas, así como la resolución definitiva de los recursos que se interpongan en relación al proceso electoral, declarar la validez de las elecciones y resolver las peticiones y consultas que sometan a su consideración los ciudadanos u organizaciones políticas. Asimismo, de orden administrativo en cuanto a ser responsable de la organización del proceso electoral, designación de funcionarios, de integrantes de Juntas Electorales, compilar y publicar la jurisprudencia en materia electoral.

Toda gestión se hace en papel español, exonerados de toda clase de impuestos, y no requieren de auxilio profesional de abogado.

El tribunal lo integran los cinco magistrados, presidido por quien ellos elijan para Presidente. Tiene un secretario general que es el jefe administrativo de las oficinas del Tribunal.

Los órganos electorales son:

a. **Inspector Electoral:** supervisa el desempeño de las funciones electorales. Denuncia e investiga de oficio las violaciones a la ley. Coordina la función de los fiscalizadores de los partidos políticos.

b. **El Registro de Ciudadanos:** supervisa y fiscaliza todas las operaciones de registro de ciudadanos, organizaciones político-electorales, candidatos, hechos y actos sujetos a registro electoral. Debe mantener actualizado el padrón electoral y dar cumplimiento a las sentencias judiciales en cuanto a los derechos políticos.

c. **Las Juntas Electorales Departamentales y municipales y las Juntas Receptoras de Votos:** las Juntas Electorales y municipales son órganos de carácter temporal, encargadas de la preparación,

desarrollo y vigilancia del proceso electoral en los departamentos y municipios respectivos.

Sus miembros son nombrados por el Tribunal Supremo Electoral antes de las elecciones y las integran vecinos. Además cada partido o comité acredita un delegado con carácter de fiscal en cada una de ellas. Las funciones de las juntas están señaladas por la ley.

Al hacer el comentario de la ley electoral constitucional que actualmente se discute en la Asamblea Nacional Constituyente, se solicita revisar y definir los conceptos de escrutinio y cómputo, en virtud de que la ley en vigor usa indistintamente ambos términos y establece confusión en las atribuciones de las Juntas Departamentales y Municipales y receptoras de votos. Estas últimas tienen entre sus atribuciones más importantes la de entregar a los representantes de las organizaciones políticas y al Presidente de la Junta Electoral Municipal, copia certificada del resultado numérico de la elección, y también después de elaborar el acta de la elección, la de fijar el resultado en un lugar público.

Esta atribución es por demás importante, ya que la falta de un documento fehaciente que se extienda después de haber asentado el acta respectiva en presencia de los delegados de las organizaciones políticas permitirá que los fallos del Tribunal Electoral tengan un documento probatorio como base inobjetable.

La Ley constitucional, también dará mucha importancia al libro de actas y para facilidad de quienes integran las mesas receptoras de votos, el anteproyecto contiene los modelos de acta de apertura y cierre de la elección que deberá levantarse en presencia de los delegados de los partidos, prefiriéndose que sea la propia ley la que contenga el modelo, a que sea cada junta la que elabore su correspondiente acta, con el riesgo de que existan tantas actas como juntas receptoras de votos, con las complicaciones que son fácilmente imaginables.

VI. LA JORNADA ELECTORAL

Como puede apreciarse al leer la reseña legal, la jornada electoral se ha reducido de siete días a tres y finalmente de tres a un día, que debe ser domingo. La jornada electoral es señalada por el Decreto de Convocatoria, y en el mismo se establece todo lo pertinente al evento electoral particular. Para las elecciones generales a efectuarse en

noviembre, la ley específica, divide la jornada electoral en tres partes:

a. La preparación de la elección;
b. la votación y,
c. la calificación de las elecciones.

a. **Preparación de la elección:** la preparación de la elección se inicia con la convocatoria a elecciones y continúa con la inscripción de los candidatos, preparación de documentos y enseres electorales, integración de juntas electorales y constitución de las juntas receptoras de votos.
Los documentos, enseres y mesas electorales, son proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral en ejecución del presupuesto especial que para el evento electoral fue asignado.

b. **La votación:** la votación se inicia a las siete horas del día señalado y finaliza a la hora que fija el reglamento de acuerdo con las circunstancias de cada municipio. La votación sin embargo continúa hasta que haya votado el último de los ciudadanos que se encuentre en fila a la hora de cierre. El procedimiento está detalladamente delineado por la ley. Los electores, hacen fila y emiten su sufragio, secretamente, previa presentación de su cédula de vencidad, documento necesario para votar, en la cual el empadronador puso razón de registro como ciudadano. Si esta razón no aparece, deberá presentar su boleta de empadronamiento, luego se controla el padrón electoral de la mesa, y en caso de aparecer registrado, firmará el libro de votantes o deja la huella de su pulgar derecho, razonándosele la cédula. Se le entrega al votante las boletas de elección para que las marque, emitiendo votos sobre la planilla, doblándolo y depositándolo. Finalmente, se le devuelve la cédula y se le impregna de tinta el dedo índice derecho u otro en su defecto.
Cerrada la votación, se hace el cómputo, clasificando los votos en: válidos, nulos, en blanco y sobrantes; finalmente se suscribirá el acta que debe contener los datos numéricos de esta clasificación, haciéndose del conocimiento del Tribunal Supremo Electoral y de los fiscales, entregándoles la información en formularios que dará el Tribunal Supremo Electoral. La ley detalla todos los requisitos y circunstancias que deben cumplirse en forma muy cerca del reglamento, lo que está bien.

c. **Calificación de Elecciones:** la Junta Electoral departamental, recibe los documentos electorales, y señala audiencia dentro de los cinco días siguientes para proceder a revisar los cómputos

hechos por las juntas receptoras de votos en presencia de los fiscales del partido. La revisión se hace en un solo día y abarca todo el procedimiento, haciéndose constar al final el resultado y las modificaciones hechas al escrutinio así como las solicitudes de nulidad presentadas, las que se remitirán con la opinión razonada de la junta con respecto a su procedencia. Las papeletas de elección se conservarán archivadas por el plazo de seis meses para luego ser incineradas. La ley dispone que hayan revisiones especiales que practicará con el apoyo del Tribunal Supremo Electoral.

En el caso de la elección presidencial, tan pronto como el Tribunal Supremo Electoral, esté sabido de los resultados en forma fidedigna y ninguno de los candidatos haya obtenido mayoría absoluta, ordenará que se lleve a cabo una segunda elección, en la que sólo participarán los candidatos que han obtenido el primero y segundo lugares. En caso contrario dictará resolución final. La elección de segunda vuelta, tiene que hacerse cumpliendo con las normas electorales que rigieron la primera. El Tribunal Supremo Electoral, resolverá en única instancia las elecciones presidenciales y de diputados.

Para el caso de elecciones municipales, estas serán calificadas y resueltas municipio por municipio por la Junta Electoral del Departamento.

Luego de calificadas las elecciones, las credenciales municipales son entregadas por la Junta Electoral Departamental y las de diputados o presidente, por el Tribunal Supremo Electoral.

VII. EL REGISTRO DE ELECTORES

FORMACION DE PADRONES

Cada municipio es objeto de un padrón electoral que contiene la lista de los ciudadanos residentes en el mismo. El padrón municipal tiene una identificación especial y la lista de ciudadanos debe figurar en riguroso orden correlativo de números de empadronamiento, y expedida por máquina computadora.

Cada departamento o distrito tiene un padrón departamental formado por el conjunto de padrones municipales.

Las listas electorales de toda la república, podrán ser consultatadas, y su conjunto se llama **Padrón Nacional.**

Cada mesa receptora de votos tendrá un padrón de mesa que contendrá el número de ciudadanos que determine el reglamento y que votan en la mesa respectiva.

El Registro de Ciudadanos a más tardar veinte días antes de la elección deberá tener preparados los padrones de mesa que deberán incluir a todos los ciudadanos registrados en el municipio agrupados por mesas receptoras. Estos padrones serán firmados por el elector o colocará su huella digital si no sabe firmar.

Para llevar a cabo estas funciones, se creó la Dirección General del Registro de Ciudadanos como una dependencia técnica del Tribunal Supremo Electoral con el fin de estimular mediante un registro especial, la actividad del ejercicio del sufragio. En efecto, debido a que el Registro Electoral en épocas anteriores era una dependencia administrativa dependiente de la Presidencia de la República, fue una dependencia corrupta, en la que no había ninguna credibilidad. Precisamente para garantizar a la ciudadanía la certeza legal y auténtica de todos los actos y derechos inscritos que se relacionan con la actividad política regulada y autorizada por las leyes, se instituyó originalmente, en la Ley del Registro de Ciudadanos en forma simultánea a esta un documento de identidad único que sirviera al ciudadano no sólo para el ejercicio de sus derechos políticos, sino para ejercer y registrar los derechos y actos de la vida civil.

Aspecto muy importante lo constituye el hecho de que desde su creación en 1931 la cédula de vecindad no ha sido motivo de una adecuación conveniente, por lo que siendo un documento carente de credibilidad a la fecha, por el manipuleo de que ha sido objeto, debiera ser sustituido por sistemas de identificación modernos y a prueba de falsedades.

Desafortunadamente, se trastocó la intención del documento de identidad, al confiar su emisión, control y registro a una dependencia militar, lo que provocó muchas protestas y comentarios, que finalmente motivaron que el Ejecutivo derogara la ley en lo referente a tal documento y restableciera la cédula de vecindad a la par de una operación de empadronamiento adicional que sirvió para la elaboración de los padrones conforme a las cuales se sufragó para elegir diputados a la Constituyente. Al momento, se encuentra restablecida la cédula de vecindad como documento de identificación que se confronta contra la lista de empadronados.

En el proyecto en discusión en la Asamblea Nacional Constituyente, no se establece nada ni en favor ni en contra del documento único de identidad, por lo que en los comentarios finales, se insiste en la conveniencia de implantar la cédula única de identidad para que efectivamente se recupere la credibilidad en el sufragio a través de su uso.

El Registro Electoral supervisa, fiscaliza y extiende las boletas de empadronamiento, elabora y mantiene autorizado el padrón electoral, cumple con las sentencias de los tribunales en cuanto afecten

los derechos políticos de los ciudadanos registrados; tramita las inscripciones de las organizaciones políticas; inscribe los candidatos a cargos de elección popular y todo acto o hecho que afecte a los derechos electorales. El registro es descentralizado, ya que ejerce sus funciones en toda la república y tiene delegaciones en cada cabecera departamental. Finalmente, todo ciudadano debe empadronarse en el Registro de Ciudadanos una vez obtenida la cédula de vecindad y para votar debe haberse empadronado por lo menos con dos meses de anterioridad a la fecha de la elección.

VIII.SISTEMAS DE ESCRUTINIO

La ley específica establece tres sistemas de elección, que son los mismos que establece la Ley Constitucional hoy en debate en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente.

Esta ley específica principia definiendo como autoridades electorales al Tribunal Supremo Electoral, sus dependencias y funcionarios, las juntas electorales departamentales y municipales y las juntas receptoras de votos y determina las competencias para aplicar a las elecciones el sistema electoral correspondiente.

Reconoce tres sistemas así:

a. **Mayoría absoluta:** aplicable sólo a la elección presidencial, requiriendo que la planilla triunfadora obtenga por lo menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Si en la primera elección no se obtiene esta mayoría, se buscará la mayoría absoluta repitiéndose la elección entre las dos planillas triunfadoras en la primera vuelta.
b. **Mayoría relativa:** este sistema se aplicará en las elecciones de alcaldes y síndicos y se aplicará a la planilla completa.
c. **Representación minoritaria:** se aplicará este sistema a la elección de diputados por lista nacional o planilla distrital y a los concejales.

En el proyecto que se discute en la Asamblea Nacional Constituyente, la elección de alcaldes, síndicos y concejales, será hecha por sistema mixto, aplicándose a la vez los sistemas de la mayoría relativa y la representación minoritaria.

Por este sistema se establecerá la cifra repartidora sin apreciarse residuos para los cargos de concejales con el objeto de que la planilla ganadora de alcaldes y síndicos cuente con asientos en el Concejo, y se evite así la pugna que siempre existió entre el alcalde y un Concejo adverso que pertenecen a partidos o comités electorales antagónicos.

IX. CALIFICACION DE ELECCIONES

La ley no hace distinción entre cómputo y escrutinio.

La ley específica regula la calificación de las elecciones y de igual manera se prevé en el proyecto de ley electoral actualmente en discusión en el plenario.

El procedimiento de calificación, como dice la ley, se inicia con la revisión de los escrutinios pero, en realidad debiera decir revisión de resultados numéricos y documentación. Esta función la realiza la junta electoral departamental, sobre todos los resultados de los municipios del departamento, en una sola audiencia que podrá prorrogarse a dos días más según el caso. Las impugnaciones a los resultados son conocidas y resueltas por medio de un revisor que establecerá lo pertinente. Concluida esta fase, la Junta opinará razonadamente acerca de la procedencia o no de tales impugnaciones, todo lo cual será remitido al Tribunal Supremo Electoral, quien fallará en única instancia y con una sola resolución en el caso de elecciones de presidente y según se defina en primera o segunda vuelta y resoluciones especiales por cada elección de diputados según se trate por distrito o lista nacional.

Las resoluciones se pronunciarán sobre las nulidades ya sea porque fueron observadas por los impugnadores o porque se hayan observado de oficio en las mesas receptoras de votos.

Cabe indicar que la legislación guatemalteca, tanto la específica que será aplicable a las próximas elecciones generales de noviembre, como la legislación que desarrollará el principio constitucional contenido en el artículo 222 de la Constitución que entrará en vigor, terminará con la tradición mantenida por las Constituciones anteriores que remitían al Congreso de la República, la calificación de las elecciones a presidente y vicepresidente. La legislación específica y la constitucional ahora en debate, determinan que tal función corresponde al Tribunal Supremo Electoral en única instancia, quien además deberá hacer la convocatoria a la segunda vuelta según el caso.

En cuanto a las elecciones de diputados, se procederá en igual forma.

Las elecciones de municipalidades serán calificadas y resueltas por la Junta Electoral de cada departamento, debiendo dictar una resolución por cada municipio, la cual resolverá la validez de la elección conforme a la depuración de resultados que establezca y la nómina de los electos. Esta resolución será apelable ante el Tribunal Supremo Electoral y contra ella no cabrá recurso alguno.

El proyecto de ley constitucional que se discute, contiene una innovación al incorporar al procedimiento de calificación al magis-

trado revisor, que es uno de los magistrados electorales titular o suplente, o bien una de las personas que fueron postuladas para magistrado y que apareciendo en la lista de postulación no resultó electo.

Este magistrado revisor, se desplazará al departamento o distrito de que se trate para el que fue designado, y procederá a revisar los cómputos y al final, una vez depurados y resueltas las nulidades o impugnaciones, dictará resolución declarando electos a los candidatos municipales y al Congreso de la República dejando tal atribución, en el caso de presidente y vicepresidente, al Tribunal Supremo Electoral. Finalmente, es importante hacer notar que el Tribunal Supremo Electoral podrá declarar la invalidez de las elecciones si en más de la mitad de las mesas receptoras hubiera nulidad, o si hubieren ocurrido actos de sabotaje o destrucción antes, en o después de las elecciones o calificación de las pruebas, si se llegare a declarar esta nulidad especial, las elecciones no se repetirán, salvo la segunda vuelta presidencial dejando a cargo de las futuras autoridades electorales resolver lo pertinente. Futuras autoridades son las previstas por la Ley Electoral ahora en discusión en la Asamblea Nacional Constituyente, y que no entrará en vigor sino hasta después del 14 de enero de 1986.

X. CONTENCIOSO ELECTORAL

Lo contencioso electoral se tratará conforme aparece en la ley específica que regulará estas elecciones, o sea, el Decreto 47-85 del Jefe de Estado.

Las contiendas a que dé lugar la violación de la ley, o los actos o hechos que sin ser constitutivos de delito o falta electoral dieran lugar a nulidades tanto generales como especiales, serán materia de competencia del Tribunal Supremo Electoral, salvo cuando se trate de los recursos puramente administrativos que serán resueltos por la autoridad inmediata superior del funcionario recurrido.

De esta manera se contemplan en la legislación electoral vigente (Ley Específica) los siguientes recursos:

a. De revocatoria contra las resoluciones definitivas dictadas por las dependencias del Tribunal Supremo Electoral o sus delegaciones en los departamentos o distritos.
b. De apelación contra las resoluciones definitivas ya sean aquellas que terminan un expediente, o las que resuelven recursos de revocatoria o declaren la validez de las elecciones municipales.
c. De impugnación ante la junta receptora de votos y ante la junta electoral departamental.

d. Los recursos de aclaración y ampliación contra las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral únicamente.

En ambos recursos se da el efecto suspensivo de los mismos, y la competencia del órgano recurrido queda limitada a cumplir los trámites necesarios del recurso de que se trate.

Al evacuar la audiencia que el Tribunal Supremo Electoral debe correr al apelante, éste podrá aportar prueba documental.

Desde luego, se hace expresa declaración de que no cabrá en ningún momento el recurso contencioso administrativo como es natural.

En los distritos central y de Guatemala, debido al volumen considerable de votos, en el caso de interponer el recurso de revisión, la Junta Electoral Departamental se organizará con el personal adicional que le proporcionará el Tribunal Supremo Electoral y procederá conforme a la disposición general.

IMPUGNACIONES DE PRESIDENTE O VICEPRESIDENTE ELECTOS

La ley específica, preceptúa que en caso de impugnación de la elección de presidente o vicepresidente por no tener las calidades o estar incluidos en las prohibiciones de la ley, tal impugnación será cursada al órgano que corresponda conforme a la Constitución o Ley Electoral Constitucional.

Esta disposición es de aplicación delicada, ya que al momento de tales impugnaciones ni la Constitución ni la Ley Electoral Constitucional estarán vigentes y la ley específica vigente que es la aplicable no establece ningún término o plazo para la interposición de la impugnación, y deja sin resolverla con consecuencias imprevisibles, ya que la misma ley obliga en lo referente a la promulgación de resultados y a la instalación o toma de posesión del presidente y vicepresidente electos, a que estos actos se cumplan en la sesión inaugural del Congreso que deberá realizarse conforme a la Constitución de la República que entrará en vigor, y cuyos artículos 5 y 8 transitorios obligan en los actuales momentos prescribiendo que el Tribunal Supremo Electoral debe hacer la calificación definitiva de los resultados y proclamar a los ciudadanos electos para que el Congreso de la República una vez instalado, quede obligado a dar posesión de su cargo al presidente declarado electo en la sesión solemne que celebrará a más tardar a las dieciséis horas del día catorce de enero de mil novecientos ochenta y seis.

EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE AMPARO

El recurso extraordinario de amparo contra las resoluciones expresamente sujetas a este recurso, se encuentra regulado en el Decreto 30-83 del Jefe de Gobierno que crea el Tribunal Supremo Electoral. En la ley específica para las elecciones no se derogó expresamente esta ley, ni se subrogó alguno de sus artículos remitiendo a la ley su interposición, procedencia y resolución. Como consecuencia debe interpretarse que sus disposiciones deberán aplicarse en cualquier impugnación que por vía de Amparo se presente ante el Tribunal Supremo Electoral en contra de la elección del presidente o vicepresidente electos, durante el período de vigencia de ambas leyes (la Ley Electoral, Decreto 30-83, y la Ley Específica, Decreto 47-85) que va desde que se promulgaron hasta que entre en vigor la nueva Constitución.

En la materia contencioso-electoral, tanto la ley específica como el Proyecto de Ley Electoral, no agrupan los recursos ordinarios y extraordinarios en un solo capítulo, sino que tales defensas se encuentran diseminadas en el texto de la ley, inmediatamente después de las atribuciones o funciones que la ley encarga a cada órgano electoral lo cual parece lógico por tratarse de una ley de aplicación general y que sus sujetos son los ciudadanos en general, muchas veces sin mayor cultura jurídica.

Guatemala, julio de 1985

Anexo No. 1

Constitución de 1985	Constitución de 1965	Constitución de 1956	Constitución de 1945
CAPITULO II Artículo 147. Son ciudadanos, los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad. Los ciudadanos no tendrán más limitaciones que las que establecen esta Constitución y la Ley. CAPITULO IV Artículo 136: Deberes y derechos políticos. Son derechos y deberes políticos de los ciudadanos: a) Inscribirse en el Registro de Ciudadanos. b) Elegir y ser electo. c) Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral. d) Optar a cargos públicos. e) Participar en actividades políticas. f) Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.	CAPITULO III CIUDADANIA Artículo 13. Son ciudadanos: todos los guatemaltecos, hombres y mujeres, mayores de dieciocho años. Artículo 14. Son derechos y deberes inherentes a la ciudadanía: 1o. Elegir y ser electo. 2o. Optar a cargos públicos. 3o. Velar por la libertad y efectividad del sufragio y por la pureza del procedimiento electoral. 4o. Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República, en cualquier forma que se hubiere ejercido, como norma invariable en el sistema político del Estado. 5o. Inscribirse en el Registro Electoral. 6o. Ejercer el sufragio, salvo cuando éste fuere optativo.	TITULO III CAPITULO I CIUDADANIA Artículo 16. Son ciudadanos: 1o. los guatemaltecos varones mayores de dieciocho años. 2o. Las mujeres guatemaltecas mayores de dieciocho años que sepan leer y escribir. Artículo 17. Son derechos inherentes a la ciudadanía: a) Elegir y ser electo. b) Optar a cargos públicos. Artículo 18. Son deberes de los ciudadanos: 1o. Velar por la libertad y efectividad del sufragio y por la pureza del procedimiento electoral. 2o. Velar por el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República, como norma invariable en el sistema político de la Nación. 3o. Inscribirse en el Registro Electoral.	Artículo 9o. Son ciudadanos: 1o. Los guatemaltecos varones mayores de dieciocho años. 2o. Las mujeres guatemaltecas mayores de dieciocho años que sepan leer y escribir. Son derechos y deberes inherentes a la ciudadanía: elegir y ser electo y optar a cargos públicos. El sufragio es obligatorio y secreto para los ciudadanos que sepan leer y escribir; optativo y secreto para las mujeres ciudadanas, optativo y público para los ciudadanos analfabetos. Tienen obligación de inscribirse en el Registro Cívico dentro del año en que obtengan la ciudadanía, todos los varones de diez y ocho años que sepan leer y escribir. Para las mujeres y los analfabetos, tal inscripción es un derecho. Los analfabetos podrán ejercer el sufragio seis meses después de haberse inscrito. Para inscribirse en el Registro Cívico, quienes sepan leer y escribir deben comparecer ante la autoridad respectiva con sus documentos de identidad y firmar la inscripción, los analfabetos además de presentar la documentación a que alude el párrafo anterior, de-

(Continúa en página siguiente)

Anexo No. 1

Constitución de 1985	Constitución de 1965	Constitución de 1956	Constitución de 1945
			ben hacerse acompañar de dos testigos honorables, ciudadanos y vecinos del lugar, quienes garantizarán la capacidad cívica del compareciente y su deseo de ejercer el derecho de sufragio. Nadie puede obligar a una mujer ciudadana o a un analfabeto a inscribirse en el Registro Cívico o a no votar por determinada persona. Los funcionarios, empleados públicos y patronos que violaren cualquiera de las disposiciones contenidas en éste párrafo, sufrirán las penas corporales y pecuniarias que determina la ley y quedarán suspensos en sus derechos de ciudadanos e inhabilitados para el ejercicio de cargos públicos por el tiempo que la misma ley señala. Los analfabetos son elegidos únicamente para cargos municipales. Art. 10. No puede desempeñar cargo alguno del Estado, aun cuando tenga la calidad de ciudadano, quien no reúna condiciones de capacidad y honradez. Una ley determina lo relativo a esta materia. Art. 11. Puede confiarse a extranjeros en el ejercicio de funciones públicas que requieran para su desempeño la calidad de ciudadano. En tal caso, quienes las asuman quedan naturalizados y adquieren la ciudadanía guatemalteca.

Constitución de 1945

Artículo 30.—Los habitantes de la República tienen el derecho de dirigir, individual o colectivamente sus peticiones a la autoridad, que está obligada a resolverlas de conformidad con la ley y sin demora, y a comunicar las resoluciones a los interesados. La fuerza armada no puede deliberar ni ejercer los derechos de petición y de sufragio.

Artículo 31.—Queda reconocido el derecho de reunirse pacíficamente, y sin armas. La ley regula el derecho de reunión al aire libre y el de manifestación. Las manifestaciones religiosas en el exterior de los templos son permitidas y se rigen por la ley respectiva.

Artículo 32.—Segarantiza el derecho de asociación para los distintos fines de la vida humana, conforme a la ley. Se prohíbe el establecimiento de congregaciones conventuales y de toda especie de instituciones o asociaciones monásticas, así como la formación y el funcionamiento de organizaciones políticas de carácter internacional o extranjero. No quedan excluidas en esta prohibición, las organizaciones que propugnen la Unión Centroamericana o las doctrinas panamericanas o de solidaridad continental.

Artículo 33.—Los guatemaltecos tienen el derecho de organizarse en partidos políticos, los cuales deben inscribirse de conformidad con lo que determine la Ley electoral.

La Ley electoral debe conformarse al principio de que en las elecciones de cuerpos colegiados, las minorías estimables, de acuerdo con el sistema técnico que se adopte, gozarán del derecho de representación.

Artículo 34.—Es punible todo acto por el cual se impida o limite al ciudadano participar en la vida política de la Nación o ejercer sus derechos ciudadanos, salvo las restricciones que establece esta Constitución.

Constitución de 1985	Constitución de 1965	Constitución de 1956
TITULO V CAPITULO I REGIMEN POLITICO ELECTORAL Artículo 223. Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y solo tendrán las limitaciones que esta Constitución y ley determinen. Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia.	CAPITULO IV SUFRAGIO Artículo 19. El sufragio es universal y secreto, obligatorio para los electores que sepan leer y escribir y optativo para los electores analfabetos. Artículo 20. Son electores los guatemaltecos que se encuentren en el goce de sus derechos de ciudadano e inscritos en el Registro Electoral. Artículo 21. Serán sancionados conforme a las leyes penales: 1o. Los que impidan o traten de impedir a los ciudadanos inscribirse como electores o ejercitar el derecho de sufragio. 2o. Los que obliguen o traten de obligar a votar en determinado sentido. 3o. Los que por cualquier medio coactivo obliguen o traten de obligar a los electores analfabetos a concurrir a los comicios. Artículo 22. Todas las personas a quienes la Constitución prohíba intervenir en la política militante y los funcionarios del Estado, de sus entidades descentralizadas sean autónomas o semiautónomas, que violaren la libertad del sufragio sufrirán, además de las sanciones que establezca la ley, inhabilita-	CAPITULO II PARTIDOS POLITICOS Artículo 23. Es libre la formación y funcionamiento de partidos políticos que se normen por los principios democráticos. Queda prohibida la organización o funcionamiento de todas aquellas entidades que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario. Artículo 24. Los partidos políticos legalmente organizados e inscritos, tienen carácter de instituciones de derecho público cuya existencia y libre funcionamiento garantiza la Constitución. La Ley determinará el número de afiliados necesarios para fundar un partido político y las demás condiciones relativas a su organización y funcionamiento. Artículo 25. Sólo los partidos políticos, legalmente organizados e inscritos, podrán postular candidatos para los cargos de Presidente de la República y Diputados. Desde el momento de ser proclamado, el candidato goza de inmunidad personal y sólo podrá ser detenido y enjuiciado si, en virtud de acusación formal, la Corte Suprema de Justicia declara que ha lugar a formación de causa en su contra. Se exceptúa el caso de delito in fraganti.

Constitución de 1985	Constitución de 1965	Constitución de 1956
	ción por tres años para ejercer cargos y empleos públicos. Artículo 23. Todo candidato desde el momento de ser proclamado, goza de inmunidad personal y sólo podrá ser detenido o enjuiciado si se declara que hay lugar a formación de causa en su contra. Se exceptúa el caso de delito in fraganti. La Ley Electoral determinará a quien compete hacer esta declaración.	

Constitución de 1965	Constitución de 1956
Artículo 24. Las minorías numéricamente estimadas gozarán de representación en los cuerpos colegiados que se integren por elección popular. La Ley regulará el sistema técnico que se adopte.	Artículo 26. El Estado no podrá dar ayuda económica ni trato preferencial a partido político alguno, pero les dará a todos las facilidades generales que consigna la Ley Electoral.
Artículo 25. La ley normará el ejercicio del sufragio a fin de garantizar su libertad y pureza, para que constituya fiel expresión de la voluntad popular.	Artículo 27. Todos los guatemaltecos, hombres y mujeres mayores de dieciocho años, tienen derecho a fundar partidos políticos, a formar parte de ellos o a separarse de los mismos, de acuerdo con su voluntad. Será penado por la ley quien ejerza coacción sobre una persona para que ingrese en determinado partido político o renuncie de él contra su deseo. Si el responsable fuere funcionario o empleado del Estado, de las Municipalidades, quedará suspenso en sus derechos de ciudadano e inhabilitado para ejercer cargo público por el tiempo que la ley determina. Es punible todo acto por el cual se impida o limite a los guatemaltecos participar en la vida política de la nación o ejercer sus derechos y cumplir sus deberes ciudadanos, salvo las restricciones que establece esta Constitución. Se prohíbe a los funcionarios del Organismo Judicial formar parte de los cuerpos Directivos de los Partidos Políticos.
Artículo 26. Las disposiciones que modifiquen la Ley Electoral, dictadas después de haberse convocado a una elección y antes de que se conozca su resultado o de que los electos tomen posesión de sus cargos, no serán aplicables a dicha elección.	Artículo 28. Queda prohibido a los partidos políticos y a los ciudadanos hacer propaganda a favor de la reelección de la persona que ejerza la Presidencia de la República, de plebiscito, o de cualquier otro sistema que tienda vulnerar el principio de alternabilidad en el poder o aumentar el término fijado por esta Constitución para el ejercicio de la Presidencia de la República.
CAPITULO V PARTIDOS POLITICOS	CAPITULO III SUFRAGIO
Artículo 27. El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de partidos políticos cuyas normas y principios sean democráticos. Es prohibida la formación o funcionamiento de partidos o entidades que propugnen la ideología comunista o que por su tendencia doctrinaria, medios de acción o vinculaciones internacionales, atenten contra la soberanía del Estado o los fundamentos de la organización democrática de Guatemala.	Artículo 29. La ley regulará el ejercicio del sufragio atendiendo a los principios básicos de autonomía y pureza de la función electoral, otorgará garantías efectivas de libertad e imparcialidad, por parte de las autoridades; exigirá al elector su identificación mediante cédula con numeración ordinal intransferible, registrada y prohibirá al ciudadano sufragar fuera de su distrito electoral.
Artículo 28. Sólo podrán inscribirse como partidos políticos las entidades formadas por un mínimo de cincuenta mil afiliados, en el goce de sus derechos de ciudadano e inscritos en el Registro Electoral, de los cuales no menos del veinte por ciento deben saber leer y escribir.	Artículo 30. El sufragio es secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir, y optativo para los analfabetos.
Artículo 29. Los partidos políticos legalmente inscritos tienen carácter de instituciones de derecho público. La ley determinará lo relativo a su organización y funcionamiento.	
Artículo 30. Unicamente los partidos políticos a que se refiere el artículo anterior, podrán inscribir candidatos para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República y Diputados propietarios y suplentes al Congreso.	

Constitución de 1965	Constitución de 1956
Artículo 31. El estado no dará ayuda económica o financiera ni trato preferente a partido político alguno, pero otorgará a todos las facilidades que determine la Ley Electoral.	Artículo 31. De acuerdo con el sistema técnico que se adopte las minorías numéricamente estimables gozarán de representación en los cuerpos colegiados que se integren por elección popular.
Artículo 32. Es punible la acción que se ejerza sobre una persona para que contra su voluntad ingrese a un partido político, permanezca en él o renuncie del mismo. Si el responsable fuere funcionario o empleado público, de las municipalidades o de entidades del Estado, quedará suspenso en sus derechos de ciudadano e inhabilitado para ejercer cargos públicos durante el tiempo que la ley determina.	Artículo 32. Serán sancionados conforme a las leyes penales: a) Los que impidan o traten de impedir a los ciudadanos inscribirse como electores o ejercitar el derecho de sufragio. b) Los que compelan o traten de compeler a votar por determinado candidato o planilla de candidatos. c) Los que por cualquier medio coactivo obliguen o traten de obligar a los analfabetos a concurrir a los comicios.
Artículo 33. Es punible toda actividad en favor de la reelección de la persona que ejerza la Presidencia de la República, o que en cualquier otra forma tienda a prolongar el término fijado por la Constitución para dicho cargo, o vulnerar el principio de alternabilidad y no reelección para el ejercicio del mismo.	Artículo 33. Todas las personas a quienes la Constitución prohíbe intervenir en la política militante y los funcionarios del Estado, de las Municipalidades o de entidades sostenidas con fondos del Estado, que violaren la libertad de sufragio, sufrirán además de las sanciones que establezca la ley, inhabilitación por cinco años para ejercer cargos de elección popular.
CAPITULO VI AUTORIDADES ELECTORALES	
Artículo 34. Se crea el Registro y el Consejo Electorales, con funciones autónomas y jurisdicción en toda la República.	Artículo 34. Las disposiciones que modifiquen la Ley Electoral, dictadas después de haberse convocado a una elección y antes de que se conozca su resultado, o de que los electos tomen posesión de sus cargos, no serán aplicables a dicha elección.
Artículo 35. El Registro Electoral, como órgano administrativo permanente, estará a cargo de un director designado por el Organismo Ejecutivo, para un período de cuatro años.	CAPITULO IV AUTORIDADES ELECTORALES Artículo 35. Se crea un Tribunal Electoral que tendrá carácter de órgano administrativo; gozará de plena autonomía en cuanto a sus funciones de tribunal privativo, y contra sus disposiciones no cabrá más recurso que el de amparo ante la Corte Suprema de Justicia.
Artículo 36. El Consejo Electoral conocerá de todos los actos y procedimientos en materia electoral. Sus funciones son temporales y se integra en la forma siguiente: 1. El director del Registro Electoral, quien lo preside. 2. Un miembro propietario y un suplente, designados por cada uno de los partidos políticos, legalmente inscritos y vigentes a la fecha de la convocatoria a elecciones de que se trate, y que hubieren obtenido no menos del quince por ciento del total de votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales. 3. Un miembro propietario y un suplente designado por el Congreso de	Artículo 36. El Tribunal Electoral se integrará por tres Magistrados propietarios. Dos serán nombrados por el Congreso de la República, y uno por el Organismo Ejecutivo. En la misma forma se designaran tres suplentes. El Tribunal será presidido por el Magistrado que sus integrantes

Constitución de 1965	Constitución de 1956
la República, por sorteo practicado entre sus miembros, exceptuando del mismo a los integrantes de la Junta Directiva. 4. Un miembro propietario y un suplente designado por el Consejo de Estado, entre sus miembros, exceptuando al Vice-Presidente de la República. Los miembros del Consejo deberán ser designados por lo menos, con un mes de anticipación a la fecha de la convocatoria. Si no se hiciere así, inmediatamente lo formarán los que lo hubieren integrado en la elección inmediata anterior. Artículo 37. Son atribuciones del Director del Registro Electoral: 1. Organizar, promover y vigilar el funcionamiento del Registro Electoral. 2. Conocer y resolver todo lo concerniente al registro, funcionamiento y cancelación de los partidos políticos, conforme a la ley. 3. Investigar y resolver cualesquiera hechos que le sean denunciados e imponer las sanciones que la ley señala en materia de su competencia. 4. Actuar en el orden administrativo, como superior jerárquico sobre las otras autoridades electorales. 5. Nombrar y remover a los funcionarios y empleados electorales que la ley señale. 6. Evacuar las consultas que le fueren formuladas. 7. Juramentar y dar posesión a los miembros del Consejo Electoral. 8. Convocar al Consejo Electoral por lo menos quince días antes de la fecha de convocatoria a una elección. Artículo 38. Son atribuciones del Consejo Electoral: 1. Preparar y difundir normas que deben observarse para el ejercicio del sufragio. 2. Organizar las elecciones generales y las demás que determine la Ley Electoral. 3. Velar por la pureza e imparcialidad del proceso electoral. 4. Efectuar los escrutinios y juzgar la validez de las elecciones, salvo las de Presidente y Vice-Presidente de la República.	elijan, por mayoría de votos. Artículo 37. Los Magistrados del Tribunal Electoral deberán ser mayores de cuarenta años de edad y hallarse en el pleno goce de sus derechos ciudadanos. Tendrán las mismas preeminencias e inmunidades que los diputados. Artículo 38. Los Magistrados del Tribunal Electoral durarán cuatro años en el ejercicio de sus cargos. Artículo 39. Son atribuciones del Tribunal Electoral: 1. Formar y depurar el Registro de Electores. 2. Llevar el registro de partidos conforme a la Ley. 3. Preparar y difundir las instrucciones normativas de los comicios. 4. Organizar las elecciones para Presidente de la República, Diputados y Cuerpos Municipales. 5. Ejercer jurisdicción electoral en toda la República y actuar como superior jerárquico respecto a los Delegados Departamentales. 6. Efectuar los escrutinios y juzgar de la validez de las elecciones, salvo las de Presidente de la República. 7. Conocer y resolver, con estricto apego a la justicia, las reclamaciones de los partidos políticos y demás peticiones que se le dirijan, e imponer sanciones administrativas sin discriminación alguna, por delitos o faltas en materia electoral. 8. Denunciar ante los Tribunales de Justicia, bajo su más estricta responsabilidad, los casos de delitos o faltas de que tuviere conocimiento. 9. Nombrar y remover a los delegados departamentales, y a los empleados del Tribunal.

Constitución de 1965
5. Investigar de conformidad con la ley, las cuestiones que le fueren planteadas en materia electoral y al resolver en única instancia, imponer las sanciones del caso. 6. Actuar como superior jerárquico de las autoridades electorales durante el proceso electoral. 7. Resolver las consultas que le fueren formuladas para la correcta aplicación de la ley y de las disposiciones que hubiere dictado dentro de los períodos pre y pos-electorales. 8. Poner en conocimiento de los tribunales de justicia los casos de delitos o faltas de que tuviere conocimiento con motivo del proceso electoral. 9. Acordar su disolución al terminarse el correspondiente proceso electoral. Artículo 39. El director del Registro y los miembros en funciones del Consejo Electoral, deberán tener las mismas calidades y gozarán de las inmunidades y preeminencias correspondientes a los diputados al Congreso de la República. Artículo 40. Contra las resoluciones del registro y Consejo Electorales no cabrán más recursos que los de revisión y de amparo ante las Salas de la Corte de Apelaciones con sede en la capital. Artículo 41. Toda elección se llevará a cabo en un solo día. Las elecciones para Presidente y Vice-Presidente de la República, diputados propietarios y suplentes, miembros de las corporaciones municipales en el Distrito Central y cabeceras departamentales, serán generales. Artículo 42. Los organismos del Estado dentro de su competencia están obligados a proporcionar a las autoridades electorales el auxilio que les soliciten para el cumplimiento de las funciones y deberes establecidos en la Constitución y Leyes.

Constitución de 1956

Artículo 52. Los habitantes de la República tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad la que está obligada a resolverlas de conformidad con la ley y sin demora, y a comunicar sus resoluciones a los interesados. En materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los nacionales guatemaltecos.

Las peticiones en materia política deben ser resueltas dentro de un término que no exceda de ocho días, si la autoridad no resuelve en ese plazo se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley.

La fuerza armada no puede deliberar ni ejercer los derechos de petición y de sufragio.

Artículo 53. Se reconoce el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas.

Los derechos de reunión al aire libre y de manifestaciones públicas no podrán ser restringidos, disminuidos o coartados y la ley los regulará con el único objeto de garantizar el orden público. Las manifestaciones religiosas en el exterior de los templos, son permitidas y se rigen por la ley respectiva.

Artículo 54. Los habitantes de la República tienen derecho de asociarse libremente para los distintos fines de la vida humana, con el objeto de promover, ejercer y proteger sus intereses sindicales, políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales, profesionales o cualquier otro orden.

Queda prohibido sin embargo, la organización o funcionamiento de grupos que actuen de acuerdo o en subordinación con entidades internacionales que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario.

Constitución de 1985	Constitución de 1965
TITULO II CAPITULO I Artículo 28. Los habitantes de la República tienen derecho a dirigir individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley. En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días. En materia fiscal, para impugnar resoluciones administrativas en los expedientes que se originen en reparos o ajustes por cualquier tributo, no se exigirá al contribuyente el pago previo del impuesto o garantía alguna. Artículo 33. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. Los derechos de reunión y de manifestación públicas no pueden ser restringidos, disminuidos o coartados y la ley los regulará con el único objeto de garantizar el orden público. Las manifestaciones religiosas en el exterior de los templos son permitidas y se rigen por la ley. Para el ejercicio de estos derechos bastará la previa notificación de los organizadores ante la autoridad competente. Artículo 34. Se reconoce el derecho de libre asociación. Nadie está obligado a asociarse ni a formar parte de grupos o asociaciones de auto-defensa o similar. Se exceptúa el caso de la colegiación profesional.	Artículo 62. Los habitantes de la República tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente peticiones a la autoridad, la que está obligada a resolverlas sin demora conforme a la ley y a comunicar sus resoluciones a los interesados. Las peticiones en materia política sólo podrán hacerla los guatemaltecos y deben ser resueltas dentro de un término que no exceda de ocho días. Si la autoridad no resuelve en este plazo se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley. Las peticiones de otra naturaleza dirigidas a las autoridades administrativas deben ser resueltas dentro de un término que no exceda de treinta días, una vez concluido el proceso administrativo correspondiente. De no hacerlo así, el peticionario podrá recurrir al amparo a fin de que se fije un término final a la autoridad para resolver. La fuerza armada no puede deliberar ni ejercer los derechos de petición y de sufragio. Artículo 63. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. Los derechos de reunión, de manifestación pública, no podrán ser restringidos, disminuidos o coartados y la ley los regulará con el único objeto de garantizar el orden público. Las manifestaciones religiosas en el exterior de los templos son permitidas y se rigen por la ley. Artículo 64. Los habitantes de la República tienen derecho de asociarse libremente para los distintos fines de la vida humana con el objeto de promover, ejercer y proteger sus derechos e intereses, especialmente los que establece la Constitución. Se prohíbe la organización o funcionamiento de grupos que actúen de acuerdo o en subordinación a entidades internacionales que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario.

DEMOCRACIA, SUFRAGIO Y SISTEMAS ELECTORALES EN HONDURAS

EFRAIN MONCADA SILVA *

---

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, es catedrático a tiempo completo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. En su país, ha sido asesor de diversas entidades públicas como el Instituto Hondureño de Seguridad Social; el Ministerio de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte; el Concejo Metropolitano del Distrito Central y, actualmente, del Congreso Nacional. En dichas instituciones participó en la elaboración de importantes textos normativos. Ha desempeñado distintos cargos en instituciones gremiales y otras de carácter universitario.

Entre sus trabajos y ensayos jurídicos destacan: "Comentarios al Artículo 12 de la Ley del Seguro Social" (publicación de prensa); "Por los Fueros del Derecho del Trabajo"; "El Estado, la enseñanza superior y las universidades particulares"; "La Caducidad de la Instancia en el Derecho Procesal Laboral Hondureño". También, ha escrito varios ensayos en la Revista de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

I. DEMOCRACIA Y SUFRAGIO

1. LA FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE HONDURAS. SU INSTITUCIONALIDAD A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE 1825

Honduras, de acuerdo con su primera Constitución del 11 de diciembre de 1825, nació como uno de los estados federados de la República de Centroamérica, que a su vez se había formado mediante la Constitución de la República Federal de Centroamérica del 22 de noviembre de 1824.

El Estado de Honduras al independizarse políticamente de España surgió como un Estado de Derecho, constituido como república de democracia liberal representativa, modelo que se instituyó en la primera Constitución y ha venido conservando en todas las Constituciones posteriores, incluyendo la actual emitida el 11 de enero de 1982 y vigente desde el 20 del citado mes y año, pero en los últimos tiempos con elementos o ingredientes de intervencionismo estatal moderado, especialmente a partir de la Constitución de 1957.

Honduras, como el resto de los países de Latinoamérica ingresó a la comunidad jurídica de los estados en la etapa histórica posterior a la Revolución Francesa en que ya había cristalizado la forma del llamado **Estado Moderno**, del que se distinguen las siguientes notas

relevantes: un gobierno constitucional, aceptación del principio de división de poderes, plena garantía jurisdiccional de los derechos públicos subjetivos.[1]

Lenta, pero progresivamente, Honduras ha venido nutriendo sus instituciones en la concepción y evolución del llamado Estado de Derecho que vino enriqueciéndose en el tiempo con las contribuciones inglesa, francesa y norteamericana.

Hoy en día puede afirmarse que Honduras tiene la forma de un Estado de democracia clásica, sujeto al derecho, unitario, con personalidad jurídica, intervencionismo moderado, descentralización administrativa, garantías jurisdiccionales para los derechos subjetivos y control de constitucionalidad de las leyes.

La nueva Constitución establece:

> *ARTICULO 1.–Honduras es un Estado de derecho, soberano, constituido como república libre, democrática e independiente, para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social.*

La forma de gobierno es de república democrática representativa. No tiene entre sus instituciones ninguna que exprese una forma de democracia directa (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocación, etc.)

La actual Constitución prescribe:

> *ARTICULO 4.–La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación.*

2. *LA CIUDADANIA Y EL SUFRAGIO EN LA EVOLUCION CONSTITUCIONAL*

2.1. Constitución Política del Estado de Honduras de 11 de diciembre de 1825

Esta Constitución estuvo influenciada por las ideas, principios y preceptos de la Constitución Política de la República Federal de Centroamérica de 22 de noviembre de 1824.

---

1. Paolo Biscaretti di Ruffia. Derecho Constitucional, Editorial Tecnos, Madrid, 1973, pág. 255.

En el capítulo IV **"De la Elección de los Supremos Poderes del Estado"** se establecen las reglas para ejercer el sufragio, iniciándose con las del Art. 14 que se remiten a las formalidades previstas en el capítulo III, artículos del 23 al 54 de la citada Constitución Federal.

Las pocas disposiciones que contiene la Constitución de 1825 modifican algunas de las formalidades de la elección previstas en la Constitución Federal.

En el Art. 82 del capítulo XII **"Del Gobierno Interior y Policía de cada Pueblo"** se encuentra la siguiente disposición:

> *En cada pueblo que su comarca tenga de quinientas almas arriba habrá Municipalidad elegida popularmente .*

En el Art. 84 se ordena que cada municipalidad formará bajo su responsabilidad matrícula de los ciudadanos de su comprensión que reúnan las circunstancias y cualidades que previene el Art. 14 del título II de la Constitución Federal, según el cual son ciudadanos todos los habitantes de la república naturales del país, o naturalizados en él, que fueren casados, o mayores de dieciocho años, siempre que ejerzan alguna profesión útil, o tengan medios conocidos de subsistencia.

Cargos de elección popular: la Asamblea del Estado; el Jefe Supremo del Estado y Vice Jefe; la Corte Superior de Justicia; el Consejo Representativo; y, Municipalidades.[2]

2.2. Constitución Política del Estado de Honduras de 11 de enero de 1839

Esta Constitución se emite después de haberse quebrantado el Pacto Federal y haber fracasado el ensayo de la Unión Centroamericana, cuyo ideólogo, luchador y mártir fue el General Francisco Morazán.[3]

Conforme a su Art. 9 son ciudadanos todos aquellos hondureños mayores de 18 años que tengan renta, oficio o modo de vivir conocido, pero no tendrá voto pasivo sino con arreglo a las leyes.

Se establecían elecciones directas para elegir los "Supremos Poderes del Estado" y todos los empleados de elección popular, remi-

2. Arts. 14, 19, 33, 35, 39, 40, 50 y 82.

3. La Federación Centroamericana se disolvió a consecuencia del Decreto que emitió la Asamblea Constituyente de Honduras el 5 de noviembre de 1838, declarando que "el Estado libre y soberano de Honduras es independiente del antiguo Gobierno Federal, del de los demás Estados y de todo otro Gobierno o Potencia extranjera".

tiendo a una ley Constitucional[4] el modo de practicarlas, así como lo concerniente al escrutinio y las demás reglas pertinentes.[5] También debían elegirse mediante elección directa las autoridades municipales.

Para desarrollar las bases constitucionales del sufragio se emitió la Ley de Elecciones de 14 de noviembre de 1839. Posteriormente se emitió un decreto modificando algunas disposiciones de la Ley de Diputaciones Departamentales.

Cargos de elección popular: Representantes a la Cámara Legislativa; Presidente; Magistrados de la Corte Superior de Justicia, y, Municipalidades.[6]

2.3 Constitución Política del Estado de Honduras de 4 de febrero de 1848

De conformidad con el Art. 7 son ciudadanos todos los hondureños mayores de 21 años, que sean padres de familia, y tengan la propiedad que asigne la ley, o que sin ella sepan leer y escribir, y los licenciados en cualquiera de las Facultades Mayores.

En ella figuraba el capítulo V **"De las Elecciones"**, contentivo de las reglas constitucionales del sufragio.

Prescribía que el territorio del Estado se dividiría en distritos electorales que constarían de 15 mil almas, eligiéndose en cada uno de ellos un diputado propietario y uno suplente. Pero entre tanto se reunían los datos estadísticos para formar aquella división disponía que se eligieran dos diputados propietarios y uno suplente por cada uno de los departamentos de Gracias, Comayagua, Tegucigalpa y Olancho, y uno propietario por los de Santa Bárbara, Choluteca y Yoro.[7]

Prescribía, además, que en cada uno de los departamentos que existían o pudiesen existir en el futuro se eligiera un senador propietario y uno suplente.[8]

---

4. Se denominaban "leyes constitucionales" y después "leyes constitutivas" a las emitidas por una Constituyente. La materia eleccionaria según nuestro parecer es materialmente constitucional.

5. Art. 96.

6. Arts. 17, 39, 58, 94 y 96.

7. Art. 17.

8. Art. 18.

El Art. 19 establecía que las elecciones eran directas y la ley reglamentaría la forma de hacerlas, dividiendo los distritos y departamentos en cantones y disponiendo se formaran registros de cada cantón, teniendo voto los inscritos únicamente.

Estas disposiciones constitucionales fueron desarrolladas en la Ley de Elecciones de 31 de agosto de 1848.

Cargos de elección popular: Diputados y Senadores; Presidente del Estado; Municipalidades.[9]

2.4. Constitución Política de la República de Honduras de 28 de setiembre de 1865

Son ciudadanos todos los hondureños mayores de 20 años que tengan oficio o propiedad que les asegure un modo de vivir honesta y decentemente. También son ciudadanos los mayores de 18 años que con las cualidades expresadas tengan grado literario, o sean casados.

En el capítulo VI "**De las Elecciones**" se establece la división del territorio de la República en distritos electorales que constarán de 10 mil almas, en vez de 15 mil como prescribía la de 1848; y mientras se reunían los datos estadísticos para formar aquella división se elegirían 3 diputados propietarios y 2 suplentes por cada uno de los departamentos de Comayagua, Tegucigalpa, Gracias y Olancho y dos suplentes por cada uno de los departamentos de Santa Bárbara, Yoro y Choluteca.[10]

Se establece, además, que las elecciones serán directas y que la ley reglamentará la manera de hacerlas, dividiendo los departamentos y distritos en cantones, y disponiendo se formen registros de cada cantón, teniendo voto únicamente los inscritos.

En el Art. 58 se disponía que el gobierno interior de los pueblos estaría a cargo de municipalidades electas popularmente en el tiempo y número de individuos que la ley señalare.

Esta Constitución fue la primera que usó la denominación de "República de Honduras".

Estas disposiciones constitucionales fueron desarrolladas en la Ley de Elecciones emitida por el Congreso Nacional el 12 de febrero de 1866.

---

9. Arts. 17, 18, 19, 38 y 87.

10. La Constitución anterior determinaba otra distribución en cuanto al número y calidad de los diputados.

Cargos de elección popular: Diputados al Congreso; Presidente de la República y Municipalidades.[11]

2.5. Constitución Política de la República de Honduras de 23 de diciembre de 1873

Son ciudadanos los hondureños mayores de 20 años que tengan oficio y propiedad que les asegure un modo de vivir honesta y decentemente. También son ciudadanos los mayores de 18 años que con las cualidades expresadas tengan grado literario o sean casados.[12]

Se establece la división del territorio en igual forma que la Constitución anterior; y mientras se reunían los datos estadísticos necesarios, sufragarían por tres diputados propietarios y dos suplentes los departamentos de Comayagua, Tegucigalpa y Olancho; por dos propietarios y uno suplente los departamentos de Yoro, Santa Bárbara, Copán, Gracias, La Victoria y Choluteca; y por uno propietario y uno suplente los de la Mosquitia y las Islas de la Bahía (Art. 16).[13]

Las otras disposiciones sobre la materia son iguales a las reseñadas en la Constitución de 1865.

Cargos de elección popular: diputados al Congreso Nacional, presidente de la república y municipalidades.[14]

2.6. Constitución Política de la República de Honduras de 1o. de noviembre de 1880

De acuerdo con el artículo 32 son ciudadanos todos los hondureños naturales o naturalizados mayores de 21 años que tengan profesión, oficio, renta o propiedad que les aseguren la subsistencia, así como los hondureños naturales o naturalizados mayores de 18 años que sepan leer y escribir o sean casados.

El voto activo es irrenunciable y obligatorio, y corresponde a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos. El sufragio es público y directo.[15]

---

11. Arts. 17, 18, 19, 29 y 58.

12. Art. 13.

13. Esta distribución de las diputaciones es distinta a la de 1865.

14. Arts. 16, 17, 18, 30 y 60.

15. Art. 35. Es la primera vez que el texto constitucional atribuye al derecho del sufragio notas de irrenunciable y público y señala su carácter obligatorio.

Sólo los ciudadanos en ejercicio de sus derechos pueden obtener voto pasivo con arreglo a la ley.[16]

Se hace referencia a la división del territorio como el enunciado de la Constitución anterior, con la variante de que cada departamento eligirá tres diputados propietarios y dos suplentes, exceptuando los de las Islas de la Bahía y la Mosquitia que elegirán un propietario y un suplente cada uno.[17]

Cargos de elección popular: diputados al Congreso Nacional, presidente de la república y municipalidades.[18]

2.7. Constitución Política de la República de Honduras de 14 de octubre de 1894.

Son ciudadanos los hondureños mayores de 21 años y los mayores de 18 que sean casados o sepan leer y escribir.[19]

El voto activo es irrenunciable y obligatorio.[20]

Se enuncia por primera vez en el texto constitucional que el sufragio además de directo es secreto, y que en la ley reguladora de las elecciones se dará representación a las minorías.[21]

Los cargos de elección popular eran conforme esta Constitución los siguientes: Diputados al Congreso Nacional, cuya elección se hacía bajo la base de un diputado propietario y uno suplente por cada 10 mil habitantes;[22] el Presidente y el Vicepresidente de la República;[23] los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia;[24] y los miembros de las Municipalidades.[25]

---

16. Art. 36. El voto pasivo es la capacidad legal para ser elegible.

17. Art. 43.

18. Arts. 39, 43, 62 y 83.

19. Art. 20.

20. Art. 23.

21 Art. 24.

22. Arts. 85 y 89.

23. Art. 105.

24. Art. 118.

25. Art. 150.

En el Art. 162 se señala la Ley de Elecciones como una de las leyes constitutivas, juntamente con la Ley de Imprenta, la de Estado de Sitio y la de Amparo.

2.8. Constitución Política de la República de Honduras de 2 de setiembre de 1904

Las reglas de la ciudadanía y los principios del voto y del sufragio son idénticos a los de la Constitución anterior de 1894,[26] excepto el principio de representación de las minorías que no figura.

Son cargos de elección popular: los diputados al Congreso Nacional, el presidente de la república y las municipalidades.[27]

2.9. Constitución Política de la República de Honduras de 10 de setiembre de 1924

Las disposiciones en materia de ciudadanía, voto, sufragio y representación de minorías son las mismas de la Constitución de 1894.[28]

Conforme a ellas se eligen mediante el voto irrenunciable, obligatorio, directo y secreto de los ciudadanos: los diputados al Congreso Nacional, el presidente de la república y las municipalidades.[29]

Algunas ideas y principios fundamentales de la Constitución Política de la República Federal de Centroamérica decretada el 9 de setiembre de 1921 ejercieron influencia en la redacción de esta Constitución.

2.10. Constitución Política de la República de Honduras de 28 de marzo de 1936

Las disposiciones en materia de ciudadanía son iguales a las de la anterior Constitución.[30]

---

26. Arts. 20 y 23.

27. Arts. 68, 86 y 129.

28. Arts. 20, 23 y 24.

29. Arts. 87, 109 y 162.

30. Art. 24.

En cuanto al voto se le agrega por primera vez la connotación de que es una **función pública.**[31]

No figura el principio de la representación de las minorías.

Son autoridades de elección popular: los diputados al Congreso Nacional, el presidente y el vicepresidente de la república y las municipalidades.[32]

El Art. 199 dispone que son leyes constitutivas la de Imprenta, la Agraria, la de Elecciones, la de Amparo y la de Estado de Sitio.

2.11. Constitución Política de la República de Honduras de 19 de diciembre de 1957

La ciudadanía es la condición jurídica que confiere derechos e impone deberes de orden político y de carácter patriótico a los hondureños.[33]

Como consecuencia de haberse otorgado el voto a la mujer[34] dispone en el Art. 35 que tienen la calidad de ciudadanos todos los hondureños, varones y mujeres, mayores de 18 años. Esto representa un avance significativo en materia electoral y un progreso notable en la evolución de la democracia representativa de Honduras.

Se incorporan en el cuadro de los derechos del ciudadano, los de asociarse para constituir partidos políticos, de acuerdo con la ley, e ingresar o renunciar a los ya constituidos.[35]

El sufragio es conceptuado como una función cívica primordial cuyo ejercicio para los ciudadanos es irrenunciable como derecho e ineludible como obligación. El voto será directo, **igualitario** y secreto.

Son autoridades de elección popular: los diputados al Congreso Nacional; el presidente de la república y tres designados a la presidencia, y las corporaciones municipales.[36]

---

31. Arts. 27 y 30.

32. Arts. 96, 116 y 179.

33. Art. 34.

34. Por Decreto-Ley No. 29 de 24 de enero de 1955, en el gobierno de facto de don Julio Lozano Díaz.

35. Art. 36.

36. Arts. 173, 180, 194 y 334.

2.12. Constitución Política de la República de Honduras de 3 de junio de 1965

Este texto constitucional en la casi totalidad de sus disposiciones es una copia del anterior de 1957, con la diferencia que en líneas generales suprimió algunas de éste último pero no de carácter fundamental, y ocasionalmente adicionó algún concepto nuevo.

En materia de ciudadanía, por ejemplo, no figura la definición que de ésta tenía la del 57.

Una modificación importante introducida por el Constituyente del 65 es que tanto para la declaración de elecciones de Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente o al Congreso Nacional como para la declaración de los miembros de las Corporaciones Municipales se adopta el sistema de representación proporcional.[37]

En términos generales puede decirse que la normación de los partidos políticos, del sufragio y de la función electoral, así como de la integración del Consejo Nacional de Elecciones, es igual que la del 57 con las modificaciones señaladas, en las que hay que incluir la prohibición de formar partidos políticos de raza, sexo o clase.[38]

Los cargos de elección popular son los mismos de la Constitución anterior.

2.13. Constitución Política de la República de Honduras de 11 de enero de 1982

La normatividad acerca de la ciudadanía es tomada en su mayor parte de las Constituciones de 1957 y 1965.[39] Establece, adicionalmente, el derecho de todo hondureño de ser inscrito en el Registro Nacional de las Personas.

También se instituye como un deber específico del ciudadano ejercer el sufragio.[40] El voto es **universal**, obligatorio, igualitario, directo, libre y secreto.[41]

---

37. La Constitución del 57 establecía el sistema de mayoría simple sólo para las Corporaciones Municipales, para los demás el de representación proporcional.

38. Art. 37, párrafo final.

39. Arts. 173 y 180 y 194, respectivamente.

40. Art. 40, inciso 3o.

41. Art. 44, párrafo segundo.

3. *LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES DEL SUFRAGIO*

A partir de la Constitución de 1957, quedó incorporado el sufragio como una función cívica, un derecho subjetivo público irrenunciable y un deber ineludible del ciudadano. En consecuencia, la primera garantía que se puede identificar en el proceso evolutivo de la institucionalidad del sufragio, es la garantía de la **legalidad constitucional** si se puede llamar así, porque son innegables los atributos que ostenta la norma constitucional en comparación con la norma ordinaria o secundaria.

Si desde 1825 el estado de Honduras adoptó la forma de gobierno republicana, democrática y representativa, teóricamente el andamiaje constitucional está asentado en la democracia representativa, cuya base de sustentación es el sufragio.

Además, la incorporación, a partir del texto constitucional de 1957, de la normativa reguladora de los partidos políticos, ha fortalecido el sufragio, puesto que los partidos políticos, en el esquema de democracia representativa, teóricamente constituyen los instrumentos más efectivos de participación política de los ciudadanos.

Las disposiciones penales específicas en materia electoral que también aparecen incorporadas en las Constituciones de 1957, 1965 y en la actual, son mecanismos de garantía del sufragio.

Dentro de ese cuadro de garantías constitucionales del sufragio puede válidamente adicionarse la institucionalidad del máximo organismo electoral, cuya composición se ha venido detallando desde la Constitución del 57.

En la Constitución actual puede considerarse como una nueva garantía del sufragio la institución del Registro Nacional de las Personas como organismo estatal encargado del Registro Civil, de extender la Tarjeta de Identidad única a todos los hondureños y de **elaborar de oficio y en forma exclusiva el Censo Nacional Electoral.**[42]

Por otra parte, en el campo de las garantías procesales, la Constitución ha instituido el recurso de *habeas corpus*, el de amparo y el de inconstitucionalidad,[43] que son mecanismos de defensa frente al poder público para la salvaguarda de los derechos del individuo, incluyendo los derechos subjetivos públicos del ciudadano.

---

42. Arts. 12.b. y 9.d. de la Ley del Registro Nacional de las Personas.

43. El *habeas corpus* figura por primera vez en la Constitución de 1865; el recurso de amparo y el de inconstitucionalidad se instituyen por primera vez en la Constitución de 1894.

4. *PERSPECTIVAS DEL SUFRAGIO EN HONDURAS*

Después de un prolongado período de gobiernos de facto dirigidos por las Fuerzas Armadas,[44] se llevaron a cabo elecciones para Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente el 20 de abril de 1980, las que estuvieron reguladas por la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas emitida el 27 de diciembre de 1977 y que entró en vigencia el 1o. de enero de 1978.

La Asamblea Nacional Constituyente cuando todavía no había emitido la Constitución, aprobó una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas el 20 de abril de 1981, la que se haya vigente en la actualidad y bajo cuyo imperio se celebraron el 29 de noviembre de ese mismo año, comicios generales en todo el país, para elegir Diputados al Congreso Nacional, Presidente de la República y tres Designados y las Corporaciones Municipales.

El 24 de noviembre de 1985, de acuerdo con el Art. 167 de la citada Ley Electoral, deberán celebrarse elecciones para autoridades supremas y municipales.

Después de una grave crisis político-institucional, en la que se vieron envueltos también los tres órganos esenciales del Estado, se llegó a un arreglo entre representantes de los movimientos y corrientes del Partido Liberal y del Partido Nacional, representantes del Partido Innovación y Unidad Nacional (PINU) y del Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH) y representantes de las centrales obreras y campesinas del país, actuando como garante del pacto, las Fuerzas Armadas de Honduras.[45]

En cumplimiento de lo acordado, el Congreso Nacional de la República aprobó una nueva ley que es comentada en otra parte de este trabajo.[46]

Como parte del arreglo mencionado, el 24 de noviembre del presente año, concurrirá el pueblo hondureño a las urnas a depositar el voto para elegir, en el caso de los partidos tradicionales, el candidato oficial del Partido Liberal y el del Partido Nacional. Además, para

---

44. Entre octubre 3, de 1963 a julio 20 de 1980 en que se instaló una Asamblea Nacional Constituyente, solamente hubo un período constitucional completo de 6 años y el que le siguió solamente duró menos de dos años, por haber sido depuesto el Gobierno mediante golpe militar del 4 de diciembre de 1972.

45. El 20 de mayo de 1985 se suscribió en Tegucigalpa, capital de la República, un Acta de Compromiso para poner fin a la crisis.

46. "Ley Especial Relativa a las Elecciones Internas Directas y Generales de Autoridades Supremas y Municipales." Decreto No. 89/85 del 5 de junio de 1895.

que los partidos elijan autoridades supremas y simultáneamente autoridades locales.

Se dice que esta solución **modelo Uruguay** permite ampliar la participación política de los ciudadanos y fortalece la democracia representativa, aunque a juicio de algunos el enfrentamiento de grupos a movimientos dentro de los mismos partidos tradicionales eventualmente los puede estar debilitando, porque las varias facciones en que se han dividido el Partido Nacional y el Partido Liberal, representarán sus propios y particulares puntos de vista desde los escaños parlamentarios que logren obtener, los que a su vez se reflejarán en la composición de la Corte Suprema de Justicia, Contraloría General de la República y Proveeduría General de la República, órganos éstos que integra o designa el Congreso Nacional de acuerdo con la Constitución.

Por otra parte, se podría producir la situación de un Poder Ejecutivo débil porque tendría frente a él un Congreso fraccionado y una Corte Suprema de Justicia producto de alianzas dentro de la Cámara Legislativa.

II. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA LEGISLACION ELECTORAL

1. CRONOLOGIA Y BREVE RESEÑA DE LA LEGISLACION ELECTORAL EN HONDURAS

1.1. El Régimen Electoral en la Constitución Federal y en la del Estado de Honduras

En el período comprendido entre el 15 de setiembre de 1821, fecha de la independencia política formal de la Provincia de Honduras, y el día en que entró en vigencia la Constitución Política de la República Centroamericana, emitida en Guatemala el 22 de noviembre de 1824, al parecer continuaron aplicándose las disposiciones dictadas en tiempo de la Colonia para la elección o nombramiento de las autoridades que gobernaban la Provincia.

La Constitución de la República Federal, contenía el título III **"De la Elección de las Supremas Autoridades Federales"**, que se dividía en cinco secciones así: sección primera **"De las Elecciones en General"**; sección segunda **"De las Juntas Populares"**, sección tercera **"De las Juntas de Gobierno"**; sección cuarta **"De las Juntas de Departamento"**; y sección quinta **"De la Regulación de los Votos y el Modo de Verificar la Elección de las Supremas Autoridades Federales"**. Las disposiciones de los Arts 23 al 54 contenidas en las

referidas secciones constituían el régimen eleccionario fundamental de las autoridades federales.

Esta Constitución fue reformada totalmente el 13 de febrero de 1835, y en el nuevo texto figuraba el mismo título III, las cinco secciones e igual número de artículos con algunas modificaciones no tan esenciales.

La primera Constitución Política del Estado de Honduras de 11 de diciembre de 1825, en su capítulo IV **De la elección de los Supremos Poderes del Estado**, preceptuaba en su artículo 14 lo siguiente:

> *La elección de los Supremos Poderes del Estado se verificará guardando las formalidades que previene el Título III de la Constitución Federal, para la de las Supremas Autoridades federales con sólo la variación que contienen los artículos siguientes. . .*

Es decir, que mientras tuvo vida la República Federal, las elecciones de autoridades supremas del Estado de Honduras, por mandato de su propia Ley Fundamental, se regularon básicamente por la Constitución Federal.[47]

El primer antecedente de la Ley de Elecciones que hasta ahora hemos podido encontrar en los archivos de Honduras, es la emitida el 19 de enero de 1839, o sea pocos meses después de la ruptura del Pacto Federal. Sin embargo, es necesario señalar que en el Art. 37 de dicha ley se deroga expresamente la Ley de Elecciones de 8 de febrero de 1833, cuyo texto no hemos podido localizar, a pesar de la diligencia que hemos puesto en su búsqueda.[48]

1.2. Ley de Elecciones de 19 de enero de 1839[49]

La Ley fue emitida por la Asamblea Nacional Constituyente de 1838, tres días después de haberse emitido la Constitución del Estado, y desarrolla los artículos 96 y 97 de ésta.[50] Regula las Juntas

---

47. La Federación se disolvió el 5 de noviembre de 1838, como ya lo habíamos señalado.

48. William S. Stokes en su libro HONDURAS: an area study in Government, New York, USA, 1950, en la pág. 228 cita como primer antecedente la Ley de Elecciones de 4 de febrero de 1848.

49. Su texto figura publicado en la Revista de la Universidad, Tomo II, número 11 y 12 de noviembre y diciembre de 1910, pág. 703, Tegucigalpa, Honduras.

50. La Constitución se aprobó el 14 de enero de 1839 y la Ley de Elecciones el 17 del mismo mes. Es una de las llamadas "Leyes Constitucionales".

Populares, el procedimiento que debe seguir la Cámara Legislativa en la elección del Presidente, las Juntas de Agentes y las elecciones municipales.

En concordancia con el artículo 96 constitucional declara que todas las elecciones populares del Estado serán directas y se llevarán a cabo en todos los pueblos donde haya municipalidad.

Los Alcaldes Primeros convocaban a elecciones en sus respectivos pueblos. Las juntas de elección primarias eran presididas por las respectivas municipalidades. Se inscribían en un Libro de Registro los nombres de los ciudadanos que concurrían al acto de las elecciones.

El voto era público y el secretario de la municipalidad hacía la anotación correspondiente.

Concluida la elección dos personas que supieran leer y escribir nombradas previamente por la municipalidad escrutaban los votos y publicaban los nombres de las personas y el número de sufragios obtenidos por ellas.

Se convocaba para una segunda elección, pero esta vez sólo para ciudadanos en ejercicio, mayores de 25 años que supieran leer y escribir, y los que fueren padres de familia o "cabeza de casa". Estos emitían su voto para elegir a lo más entre las seis personas que hubieren reunido en el escrutinio anterior mayor número de votos. Se hacía el escrutinio y una nueva publicación.

Se extendía el acta correspondiente y una copia autorizada firmada también por el Alcalde, Escrutadores y Secretario.

Había un procedimiento diferente para la declaratoria de la elección del Presidente del Estado, que correspondía a la Cámara Legislativa, de la elección de los representantes de ésta y los magistrados, que correspondía hacerla a las Juntas de Agentes.

Los Alcaldes y Regidores eran electos por el voto directo de los ciudadanos del respectivo pueblo, y cuando no resultaban de hecho electos popularmente, la municipalidad nombraba un número de ciudadanos iguales al de los ciudadanos que la formaban y reunidos elegían a los munícipes que faltaban entre los que habían obtenido votos.

Estaban previstos en la Ley los reclamos de nulidad y los órganos que debían conocer de ellos. Se tipificaba de manera ocasional y muy rudimentaria un limitadísimo número de delitos electorales. Se prohibía a todos los militares sobre las armas concurrir a toda elección.

1.3. Decreto de 12 de noviembre de 1840 acerca de la Ley de Diputaciones Departamentales[51]

Por medio de este Decreto se introducen modificaciones a la Ley que regulaba las diputaciones departamentales, cuyo texto original hasta ahora se desconoce.

1.4. Ley de Elecciones de 1848[52]

Esta ley fue emitida por la Cámara de Diputados el 21 de agosto de 1848 y aprobada por la de Senadores el 31 del mismo mes y año.[53]

Desarrolla las disposiciones de los artículos 17, 18 y 19 de la Constitución de 1848.

Sus disposiciones, con algunos cambios, son las mismas que las de 1839. Una de las novedades es que se eligen Diputados y Senadores para el Cuerpo Legislativo. Además, los pueblos que no tuvieran ciudadanos capaces o la población requerida por la ley para que haya municipalidad, elegirían un alcalde ordinario, sin jurisdicción, y un regidor, según se establecía en la Ley Reglamentaria de Jefes Políticos y Municipalidades.[54]

1.5. Decreto de 5 de mayo de 1851 que modifica la Ley del literal anterior[55]

Se trata de un decreto que emite el presidente Don Juan Lindo, fundamentándose en el Art. 18 del decreto de la Representación Nacional, cuyo texto se desconoce. Por su medio se regula la elección de diputados al Congreso General Constituyente de los Estados de la Federación a celebrarse en Chinandega, Nicaragua, el 24 de junio de 1851.

La elección de dichos diputados se haría con arreglo a la Ley de Elecciones de 1848, con las modificaciones introducidas en el referi-

---

51. Figura reproducida en el Tomo IV, 1912 de la Revista de la Universidad pág. 266, Tegucigalpa, Honduras.

52. Se reprodujo en la Revista de la Universidad, Tomo IV, número 1, págs. 9-12, 15 de enero, 1912, Tegucigalpa, Honduras.

53. Sin embargo, el Art. 29 la califica como "Ley Constitucional".

54. El Jefe Intendente de la ley anterior en ésta se denomina "Jefe Político".

55. Anales del Archivo Nacional, Fasc. 9, págs. 44 y 45, enero de 1971, Tegucigalpa, Honduras.

do decreto, entre las cuales pueden mencionarse las siguientes: la prohibición de hacer reclutamientos desde 10 días antes de las elecciones hasta 3 después del día en que se verifiquen los últimos escrutinios en las cabeceras, salvo que dichos reclutamientos sean con el objeto de sostener la independencia del país. Los individuos que concurrieren armados a los actos de elección perderían el derecho de votar, y si votaban, sus sufragios eran nulos.

Garantizaba la libertad de prensa para opinar acerca de los alcances y propósitos del referido decreto. Asimismo, aseguraba el derecho de reunión y deliberación de los ciudadanos acerca de todo lo conveniente y necesario para el cumplimiento del decreto de la Representación Nacional.

1.6. Ley de Elecciones de 12 de febrero de 1866

Esta Ley la emite el Congreso con fundamento en las disposiciones de la Constitución de 1865, y marca un progreso en la sistematización y en la amplitud de su contenido respecto a las anteriores, aunque el esquema está basado en los mismos principios de aquéllas: voto sucesivo por cargos, y público; registro de electores elaborado previamente, la base poblacional de la municipalidad para determinar el espacio territorial primario de celebración de elecciones; elección directa para el cargo de presidente; indirecta por medio de agentes para los cargos de diputado; declaración de la elección de presidente por la Asamblea Legislativa y la de diputados por la Junta de Agentes por mayoría de votos; elección indirecta cuando no hubiere mayoría; requisito formal de los actos electorales para imprimirles credibilidad política.

De acuerdo con esta Ley para ser elector se requería ser hondureño mayor de veinte años, de conocida honradez y poseer un capital en bienes conocido que no fuere inferior de cien pesos u oficio que le proporcionare su normal subsistencia y la de su familia, si la tuviere.[56]

Las listas electorales se elaboraban por una junta integrada en forma diferente que las leyes anteriores: a) los munícipes; b) el cura párroco, donde lo hubiere; y, c) cuatro de los vecinos más notables del lugar nombrados por los de las letras a) y b).[57]

Al Congreso le competía hacer la convocatoria a elecciones de presidente de la república y diputados, y hacer el escrutinio general

---

56. Art. 4o. según reforma del 22 de febrero de 1868.

57. Art. 7o.

de los votos obtenidos en la elección del presidente, de acuerdo con las certificaciones enviadas por los Directorios de los Municipios, así como declarar electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta. En caso de no resultar esta mayoría, el Congreso practicaba una elección entre los tres candidatos de mayor votación.

En la elección de diputados, los Directorios Municipales acreditaban un agente que junto con la totalidad o por lo menos las dos terceras partes de los agentes de los demás municipios del departamento, concurrían a una reunión donde en presencia de las certificaciones que los agentes presentaban de las elecciones practicadas en sus respectivos municipios, se hacía el escrutinio de votos y se declaraban electos a los que obtenían la mayoría absoluta.

1.7. Ley de Elecciones de 27 de diciembre de 1894

Esta Ley derogó la anterior de 1886, comenzó a regir el 1o. de enero de 1895 y fue emitida por la Asamblea Nacional Constituyente el 27 de diciembre de 1894.[58]

Representa un importante progreso en la evolución político-electoral, así como lo representó en el orden político-institucional la Constitución emitida en ese mismo año por dicha Constituyente.

Si la Ley de Elecciones de 1886 marca un relativo cambio con un esfuerzo de sistematización, la de 1894 representa un verdadero avance con una nueva concepción político-electoral de inspiración democrático-liberal.

Desarrolla esencialmente las disposiciones de los artículos 20 al 25 de la Constitución de 1894, y de acuerdo con el Art. 162 de ésta es una de las denominadas **Leyes Constitutivas.**

Según dicha Ley son electores los ciudadanos que se hallen en el ejercicio de la ciudadanía, y estén inscritos en el Censo Electoral. La ciudadanía se obtiene al cumplir 21 años de edad o al llegar a los 18, si el individuo es casado o sabe leer y escribir. Pero sólo son elegibles los ciudadanos mayores de 21 años. Los militares en servicio no tienen voto activo.

Por primera vez en una ley de elecciones se establece que el voto es irrenunciable, obligatorio, directo y secreto.

En cuanto al censo electoral, se abandona la práctica de elaborarlo el propio día de las elecciones y por una comisión *ad-hoc*, sino que cada municipalidad lleva un libro en el cual se inscriben anual-

58. Con esta Constituyente se legitimó la llamada Revolución Reivindicadora que se inició en 1893 y que llevó al Partido Liberal al poder político de la Nación.

mente, por orden alfabético de apellidos, los nombres de los electores del municipio, expresando su edad, estado, profesión u oficio, si saben leer y escribir, y su domicilio. Este es el inicio de un verdadero censo electoral permanente y revisable conforme a la ley.

Normas especiales preven lo relacionado con la formación, actualización, revisión y publicidad del censo en un esfuerzo por imprimirle la mayor seriedad y credibilidad a un documento básico para el correcto y eficaz ejercicio del sufragio.

En concordancia con el voto secreto, la elección de los miembros de la Junta de Mesa Electoral se hace por medio de **cédulas.**

Ningún elector podrá votar en otra mesa que la de su municipio, salvo el caso de Autoridades Supremas y con **boleta de ciudadanía.**[59]

La elección se practicaba en tres días consecutivos, y el elector depositaba en la urna una papeleta blanca, doblada o plegada, en la cual estaba escrito o impreso el nombre del candidato o candidatos a favor de quienes sufragaba.

Se hacía el escrutinio de los votos de cada día y se extendía el acta respectiva, al final del tercer día se extendía el acta general firmada por todos los miembros de la mesa, publicándose los resultados de la elección por medio de carteles colocados en el lugar de la elección.

Cuando la elección era de presidente y vicepresidente de la república y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la mesa enviaba certificación del acta, firmada por todos sus miembros, a cada uno de los Diputados del Departamento y al Ministro de la Gobernación.

Si la elección era de Diputados al Congreso, la mesa elegía por cédulas un agente que se acreditaba ante la Junta de Escrutinio Departamental.

Si la elección era de autoridades locales, el Secretario de la Junta comunicaba el resultado a los electos.

Se establecía como órgano electoral la Junta Departamental de Agentes con un directorio encargado del examen de las credenciales de los agentes y del escrutinio de votos; declarando electos a los diputados que hubieren obtenido mayoría absoluta de votos, en caso de no tenerla ninguno, se hacía la elección por cédula, entre los que habían reunido mayor número de sufragios.

También se establecía la Junta Central de Delegados Departamentales, para dar representación en el Congreso a las minorías por medio de la acumulación de votos de todas las juntas electorales del

---

59. La llamada boleta de ciudadanía la extendía el Secretario Municipal desde un mes antes de las elecciones a los electores inscritos en el Censo. Esa boleta era nominal y se le retiraba al portador una vez que éste emitía su voto.

país. Se declaraba electos diputados de la minoría a los candidatos que hubieren obtenido más de 3 mil votos en las elecciones de toda la república.

Se prescribían disposiciones para guardar el orden en las elecciones, asegurar la libertad de los electores y mantener la observancia de la ley.

Había un capítulo especial que regulaba la nulidad de las elecciones. De las causas de nulidad de elecciones de Autoridades Supremas conocía el Congreso Nacional y de las autoridades locales, el Consejo Departamental.

La Ley que comentamos sumariamente contenía un capítulo de delitos y penas en materia electoral.

Se le introdujeron reformas en 1895 y en 1897 que mejoraron su texto.

Como ya lo dejamos expresado, esta Ley marcó una nueva etapa en la evolución de la legislación electoral y de sus instituciones, y sirvió de modelo para las leyes posteriores hasta la Ley de Elecciones de 1957 que introduce cambios sustanciales, como lo veremos oportunamente.

Mediante Decreto No. 17 de la Asamblea Nacional Constituyente, emitido el 11 de marzo de 1908 se declaró vigente la Ley de Elecciones emitida el 27 de diciembre de 1894 y sus reformas de 6 de abril de 1897, cuya vigencia había quedado suspendida durante algún tiempo por conflictos políticos internos.

El Decreto de 1908 introdujo la novedad de que en las elecciones de Autoridades Supremas, los clubes políticos[60] tenían derecho de nombrar un individuo de su seno para que presenciara en el local, las elecciones.

1.8. Ley de Elecciones de 26 de setiembre de 1924[61]

Esta ley sigue en términos generales la estructura normativa de la de 1894, con algunas modificaciones. Pero es una ley más sistemática, clara y precisa que la anterior.

He aquí algunas de las variaciones importantes.

En cuanto al sufragio dispone que los militares sean elegibles.

Con referencia al censo electoral dispone que en el mes de marzo (1924) cada municipalidad hiciera la inscripción de los electores

60. Es curioso el empleo del término "Club" porque a la fecha del Decreto ya se habían constituido y funcionaban el Partido Liberal y el Partido Nacional.

61. Es emitida por la Asamblea Nacional Constituyente de ese año.

del municipio, y en el mismo mes de los años subsiguientes revisaran la inscripción, anotando los nuevos electores y las alteraciones ocurridas por muerte, suspensión o pérdida de la ciudadanía o cambio de vecindad.

Con relación a la organización de la mesa electoral, el día anterior a la elección cada municipalidad en sesión solemne, designaba la mesa electoral de cada cantón.[62]

Los escrutadores y secretarios de las mesas se escogían entre los candidatos que proponían las agrupaciones políticas.

En cada municipio, por cada 500 electores más las fracciones que no llegaren a cien se organizaba una mesa.

Los municipios se dividían en cantones electorales, cuyo número determinaba la municipalidad al formarse el censo electoral, fijando al mismo tiempo el local en que funcionaría la mesa de cada uno de ellos.

Respecto a la práctica de las elecciones se instituía por primera vez la revisión, cierre y sello de la urna por el presidente de la mesa, ante un notario o testigos, extendiéndose un acta preliminar.

Los electores para votar se identificaban con su boleta de ciudadanía. Si el elector no pertenecía al municipio donde votaba, además de su boleta debía presentar una certificación de hallarse en ejercicio de sus derechos, extendida por el secretario municipal de su domicilio.

Se establecía la Junta Departamental de Agentes y la Junta Central en la misma forma para los mismos efectos que la ley anterior. Le correspondía conocer de la nulidad de elecciones de Autoridades Supremas al Congreso Nacional o a la Corte Suprema de Justicia, cuando a ésta le tocare declarar o hacer la elección; de la nulidad de las elecciones de autoridades locales, conocería el Juez de Letras de lo Civil, departamental o seccional, sujetándose al procedimiento de los juicios sumarios. La resolución era apelable en ambos efectos ante la Corte de Apelaciones respectiva.

Se tipifican de manera más clara y precisa los delitos electorales y las sanciones correspondientes.[63]

Se incluían nuevas reglas en el título X Disposiciones Generales. A diferencia de la anterior que establecía la base de un diputado propietario y uno suplente por cada 10 mil habitantes, la de 1924 fijaba una base poblacional de 15 mil habitantes.

---

62. Conforme a las leyes anteriores lo hacían directamente los electores.

63. Título IX, Arts. 62 al 74.

Se establecían las prerrogativas de que gozaban los miembros de las juntas y mesas electorales, así como los electores. Se determinaban las características que debía tener la urna donde se depositaban los votos.

1.9. Ley de Elecciones de 13 de abril de 1936[64]

Con pocas modificaciones no sustanciales, esta ley es igual al texto de la de 1924.

Se introduce por primera vez el detalle de que al elector se le pondrá tinta indeleble en uno de los dedos de la mano derecha, y en defecto de ésta en uno de la mano izquierda, en señal de que ha votado para que no repita la votación en otro cantón.[65]

1.10. Estatuto Electoral de 26 de marzo de 1956

Fue emitido en el Gobierno de facto que se inició el 6 de diciembre de 1954 en el que actuó como Jefe Supremo del Estado, el P.M. don Julio Lozano Díaz que tuvo una administración signada por el autoritarismo y la represión política. Bajo dicho Estatuto se celebraron las elecciones del 7 de octubre de 1956 para diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, en las cuales hubo una feroz imposición electoral con el propósito de legitimar las autoridades de facto. Como consecuencia del escandaloso fraude electoral y de la terrible imposición en perjuicio de la mayor parte de la ciudadanía afiliada al Partido Liberal y de una fracción del Partido Nacional, las Fuerzas Armadas de Honduras, por primera vez en la historia política del país, salieron de sus cuarteles y derrocaron al Gobierno de facto, antes de que se reuniera la Constituyente, estableciendo otro gobierno de hecho por corto tiempo, que concluyó con el ascenso al poder de un gobierno del Partido Liberal presidido por el Dr. Ramón Villeda Morales, quizás el gobernante de mayor prestancia y capacidad política que ha tenido el país en los últimos cincuenta años.

En el Estatuto se determinaban los requisitos para ser diputado a la Asamblea Nacional Constituyente, las inhabilidades e impedimentos para dicho cargo, y se establecía la elección de un diputado propietario y uno suplente por cada 25 mil habitantes de la pobla-

64. Emitida por la Constituyente de ese año.

65. Art. 22, párrafo final.

ción de cada departamento, y uno más por cada fracción que exceda de la mitad de la base. En los departamentos con menos de aquella cifra se elegiría un propietario y un suplente.

La fijación del número de diputados a elegir se haría con base en el Censo de Población de 1950.

Se determinaba quiénes eran electores y quiénes no. Para votar se requería estar inscrito en el censo electoral y presentar la cédula de identidad.

El voto era optativo para la mujer.[66]

Los organismos electorales eran los siguientes:

1. un Tribunal Supremo Electoral con jurisdicción en toda la República y con sede en la capital;
2. una junta electoral departamental para cada departamento, con sede en la cabecera;
3. una junta electoral municipal o distrital con asiento en la cabecera de cada uno de los municipios y distritos;
4. una mesa electoral receptora por cada 500 ciudadanos inscritos en el censo electoral o fracción que pase de 100.

Se determinaban los requisitos para ser miembros de los organismos electorales, las inhabilidades y las prerrogativas de que gozaban.

Los organismos departamentales y locales dependían del Tribunal Supremo Electoral, que dirigía y vigilaba su organización y funcionamiento en todas las actividades del proceso electoral.

En el capítulo III del Estatuto, se preveía la constitución e instalación de los organismos electorales.

El Tribunal Supremo Electoral estaba compuesto así: un miembro por cada uno de los tres partidos políticos reconocidos por la ley; otro que representaba al Jefe de Estado y otro a la Corte Suprema de Justicia. Se señalaban las atribuciones de todos los organismos.

Se regulaba lo relacionado con la postulación de candidatos para diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, el voto, las votaciones, los locales donde se llevarían a cabo las elecciones y el escrutinio.

Por primera vez se incorporaron disposiciones acerca de la propaganda electoral y un capítulo especial sobre la participación de los partidos políticos, sin llegar a tener regulaciones sobre la constitución y funcionamiento de éstos. Existían normas reguladoras de las coaliciones de los partidos.

---

66. Por Decreto Ley No. 29 de 24 de enero de 1955 le fue reconocido a la mujer hondureña el derecho al sufragio. Este acto legislativo es uno de los pocos de signo positivo que en el orden cívico-político realizó el gobierno de facto de aquella época.

Hay que reconocer que este Estatuto realizó un esfuerzo considerable en materia de sistematización de la materia electoral e incorporaba algunas disposiciones que fueron perfeccionadas por las leyes que posteriormente se emitieron.

1.11. Ley Electoral de 22 de julio de 1957

Esta ley se emitió para regular la elección de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente que se practicó el 22 de setiembre; la Asamblea se instaló el 21 de octubre y aprobó la Constitución el 19 de diciembre de ese año.

En general sigue el modelo del Estatuto Electoral de 1956 con las siguientes variaciones:

1. la base de la población se eleva a 30 mil habitantes o fracción que exceda de 15 mil;
2. los organismos electorales cambian de denominación: Consejo Nacional de Elecciones, Consejo Departamental de Elecciones y Consejo Municipal o Distrital de Elecciones. Solamente la mesa electoral receptora sigue llamándose igual que en la anterior legislación;
3. el Consejo Nacional de Elecciones se integra así:
   a) un propietario y un suplente designados por cada uno de los partidos políticos;
   b) un propietario y un suplente por las asociaciones de comerciantes, industriales, agricultores y ganaderos;
   c) un propietario y un suplente propuestos separadamente por las asociaciones de profesionales, Federación de Asociaciones Femeninas Hondureñas, Federación de Estudiantes Universitarios, Federación Hondureña de Maestros y Sindicatos de Trabajadores.[67]
4. Para la declaratoria de elección se adopta por primera vez el sistema de representación proporcional por cociente y residuo electoral.

1.12. Ley Electoral de 16 de mayo de 1960

Como podrá observarse en esta secuencia histórico-política que hemos tratado de seguir del régimen electoral hondureño, la casi tota-

---

67. Este modelo de integración participativa del máximo organismo electoral se reproduce en las leyes electorales de 1960, 1964 y 1966.

lidad de las leyes de elecciones fueron emitidas en el siglo pasado por Asambleas Constituyentes y respondían a la necesidad que tenían los grupos o partidos políticos de legitimar la conquista del poder público, que habían hecho muchas veces por la fuerza, utilizando el sufragio como la institución más eficaz de la democracia representativa.

En el presente siglo algunas leyes siguieron siendo emitidas por las Constituyentes[68] o para regular la elección de diputados a dichas Constituyentes.[69]

La Ley Electoral de 16 de mayo de 1960 fue aprobada por un Congreso Nacional en sesiones ordinarias, y como la de 1894 representa un notable progreso en materia de legislación electoral.[70]

Las restricciones al sufragio que por razón del estado civil o por grado de cultura existían todavía en las últimas leyes electorales (1956 y 1957), son eliminadas en la de 1960 al disponer que son ciudadanos todos los hondureños, varones y mujeres, mayores de dieciocho años, sin distinción de ninguna clase.

Un dato importante de señalar es que la ley se emitía para regular los procesos electorales que se celebraren en la República;[71] su pretensión de validez formal era más amplia que la mayoría de las leyes anteriores.

Prescribía en su Art. 4o. que la efectividad del sufragio constituye la base del sistema democrático, republicano, representativo y alternativo, y por lo tanto, la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al Estado, a los partidos legalmente registrados y a los ciudadanos hondureños.

En el capítulo del sufragio establecía que éste es indelegable y que se ejercitaba por medio de voto directo, igualitario y secreto.

Desarrollando los principios y preceptos de la Constitución, la Ley Electoral que concretamos introduce por primera vez una serie de disposiciones reguladoras de los partidos políticos.

Siguiendo el texto constitucional que le sirve de base, define los partidos políticos como "asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos hondureños en pleno ejercicio de sus derechos

68. 1904, 1908, 1924 y 1936.

69. 1956 y 1957.

70. La Ley Electoral de 1960 estaba inspirada, por supuesto, por las reformas institucionales introducidas en la Constitución de 1957.

71. Elecciones para diputados a Asambleas Constituyentes o bien para autoridades supremas.

cívicos, para fines electorales y de orientación política y para fomentar mediante acciones conjuntas, el bienestar nacional".[72]

Determina también la naturaleza jurídica de los partidos al preceptuar que tienen el carácter de instituciones públicas que deberán normar su organización, funcionamiento y actividad de acuerdo con los principios constitucionales y los que determine la Ley.[73]

Se establecían las reglas para constituir un partido, incluyendo cuáles deberían ser los órganos esenciales del mismo.

Asimismo se preveía la coalición de los partidos.

Se prescribían reglas para la representación de las organizaciones políticas ante los organismos electorales.

La Ley contenía disposiciones acerca de la cancelación temporal y definitiva de los partidos.

Se determinaban reglas claras de procedimiento para el registro de los partidos, requiriéndose entre otros documentos un número no menor de 15 adhesiones de electores inscritos en el Censo Nacional de Elecciones.

Establecía la ley, reglas de competencia y el procedimiento para la inscripción de los candidatos a la presidencia de la república, designados a la misma, diputados al Congreso Nacional y a la Asamblea Nacional Constituyente, en su caso, y de los miembros de las municipalidades.

La propaganda electoral era objeto de regulación un poco más detallada que las anteriores leyes.

Se establecía la organización, jerarquía, requisitos, inhabilidades, prerrogativas de los organismos electorales.

En la integración del Consejo Nacional de Elecciones se seguía el mismo modelo de la ley anterior y se determinaban sus deberes y atribuciones.

En la integración de los consejos departamentales y locales electorales y en la de las mesas electorales receptoras no se seguía el modelo de integración del máximo organismo electoral, porque solamente se le daba representación a los partidos políticos, privando a los grupos de presión económicos, sociales y profesionales de la representación que sí tenían en el Consejo Nacional de Elecciones.

El capítulo del censo nacional electoral abundaba en detalles normativos para su formación, actualización y revisión.

---

72. Art. 12.

73. Conforme la doctrina dominante los partidos políticos son, en efecto, personas de derecho público no estatal.

Todo el procedimiento de votación se hallaba bien regulado, porque involucraba toda la normativa y experiencias de las leyes y procesos electorales anteriores.

En la declaratoria de elección seguía básicamente el criterio de la Ley de 1957. Lo mismo en el régimen de la nulidad y sanciones.

1.13. Ley Electoral de 23 de marzo de 1964

Esta ley es emitida por un gobierno de facto el 23 de marzo de 1964 y deroga la de 16 de mayo de 1960 y sus reformas.

La ley se emitió para regular la elección de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente que aprobó la constitución de 1965, por medio de la cual también se legitimó el gobierno de hecho que ascendió al poder público por medio de un cruento golpe de gobierno de 3 de octubre de 1963.

La base de población para elegir diputados seguía siendo la de 30 mil habitantes o fracción que exceda de 15 mil habitantes por cada diputado propietario y suplente. El número de diputados se fijaría teniendo por base el Censo de Población de 1961.

Se introduce un requisito importante para el ejercicio del sufragio, cual es, que los electores deben poseer cédula de identidad expedida o convalidada de conformidad con la Ley Electoral.

Se incluyen disposiciones sobre la nacionalidad hondureña para efectos electorales.

En cuanto a las demás normas del sufragio y de los organismos electorales son básicamente similares a la Ley de 1960, con la excepción de que se adiciona como organismo la denominada "Comisión de Identificación e Inscripción" que funcionaría por lo menos en cada municipio o distrito.

Consecuente con lo anterior, se crea el capítulo nuevo "De la identificación e Inscripción Censal" que contiene una serie de disposiciones para que los hondureños mayores de 18 años obtengan o convaliden sus cédulas de identidad. Para tal efecto las municipalidades y los consejos de distrito entregarían a la respectiva Comisión de Identificación e Inscripción el libro o libros de Registro de Identidad y los expedientes en cuya virtud habían sido extendidas en años anteriores las cédulas de identidad.

Se establecían reglas para probar la nacionalidad hondureña a efecto de obtener o convalidar el referido documento de identificación.

Estos esfuerzos en la identificación de las personas tenían por objeto depurar el censo electoral, para excluir a nacionales de países vecinos que al parecer habían sido inscritos como hondureños para ejercer el sufragio.

Las normas acerca de la inscripción de candidatos y de los partidos políticos, de la práctica, declaratoria y nulidad de las elecciones, esencialmente no variaron con relación al régimen jurídico de 1960, lo mismo las sanciones y disposiciones generales.

1.14. Ley Electoral de 4 de noviembre de 1966

Esta ley siguió sin mayores variaciones al texto de la Ley Electoral de 1960.

1.15. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 27 de diciembre de 1977

Esta ley con una nueva denominación reguló el proceso eleccionario para diputados a la Asamblea Nacional Constituyente que se instaló en 1980 y que emitió la actual Constitución de la República.

Enuncia en el Art. 2 que la soberanía reside originalmente en el pueblo del que dimanan todos los poderes públicos.

Preceptúa que los partidos políticos y las candidaturas independientes constituyen las formas de organización y los medios de participación política de los ciudadanos.

Se crea una institución nueva: el Registro Nacional de las Personas, como instrumento fundamental para la elaboración del censo nacional electoral, que se rige por una ley especial.[74]

En lo que se refiere a las disposiciones acerca del sufragio, sigue teniendo vigencia el modelo normativo de 1960, con algunos cambios, sin mucha importancia.

En cuanto al régimen jurídico de los partidos políticos, sigue parcialmente el esquema normativo de la Ley Electoral de 1960 que informó a su vez a la de 1966.

La ley que comentamos contiene algunas disposiciones nuevas. Verbigracia.

El Art. 13 dispone que los partidos deben consignar en su declaración de principios la obligación de perseguir sus objetivos por medios democráticos, evitar la violencia y acatar la voluntad de las mayorías. También deben consignar en dicho documento, la prohibición de subordinar su actuación a directrices de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que atenten contra la soberanía o

---

74. Se emitió el 17 de noviembre de 1982 mediante Decreto No. 150 del Congreso Nacional.

independencia económica o política del Estado de Honduras, la forma de gobierno democrática y representativa y las autoridades legítimamente constituidas.

Se prohíbe la formación de partidos políticos de raza, sexo o clase.

De las nuevas disposiciones que vinieron a enriquecer el cuadro normativo anterior, merece destacarse el Art. 17 de la Ley, que copiamos textualmente por su enorme trascendencia e influencia en el proceso hondureño de democratización político-electoral.

> *Artículo 17: Los partidos políticos deberán garantizar a sus afiliados por medio de sus estatutos, la participación directa o representativa en la elección de sus dirigentes, en el gobierno del partido y en la fiscalización de su actuación. Cuando en la elección de candidatos a puestos directivos de los partidos políticos participen distintos movimientos o grupos políticos internos, con sus respectivos candidatos, se deberá respetar el principio de la representación proporcional para la integración de los órganos de gobierno del partido de que se trate.*

Las disposiciones concernientes a la constitución e inscripción de los partidos políticos, de los bienes o recursos (en la actual ley se le llama patrimonio), la coalición y fusión de los partidos, cancelación y disolución, candidaturas independientes, condiciones de elegibilidad, la inscripción de candidatos, la propaganda, la organización, estructura y funcionamiento de los organismos electorales, la práctica y declaración de elecciones, sanciones y nulidad, son esencialmente iguales a las de la actual Ley Electoral, por lo que nos abstenemos de comentarlas, ya que lo haremos en oportunidad de referirnos al texto vigente actualmente.

Algo importante que tenemos que señalar es que las disposiciones sobre el censo nacional electoral varían sensiblemente de la Ley de 1976 a la actual de 1981, en virtud de que en fecha posterior a aquélla y en la Constitución de la República se creó el Registro Nacional de las Personas, que tiene como uno de sus objetivos elaborar de oficio el censo.

1.16. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 20 de abril de 1981

Las principales disposiciones de esta Ley las comentamos en varias partes de este breve trabajo.

III. PARTIDOS POLITICOS

1. *LOS PARTIDOS POLITICOS EN HONDURAS: SU FORMACION Y EVOLUCION HISTORICA*

Estamos de acuerdo con la opinión que considera a los partidos políticos como instrumentos esenciales para la estructuración y funcionamiento del Estado democrático, como fuerzas sociales con orientación política que apuntan a la conquista del poder, por vía electoral y de manera legal. El partido político se ha convertido en un órgano del sufragio universal.[75]

Según el Dr. Ernesto Paz Aguilar,[76] profesor de ciencias políticas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, se pueden distinguir tres períodos en el desarrollo de los partidos en Honduras: 1) las facciones (1821-1891); 2) los partidos tradicionales (1891-1948); y 3) los partidos modernos (1948-1984).

En el primer período no existían los partidos políticos como se conocen actualmente, sino grupos o facciones sin ninguna organización estable o coherente, aunque generalmente aglutinados alrededor de las ideas liberales o de las ideas conservadoras. Estos grupos reflejaban sus intereses concretos en los órganos esenciales del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), cuando accedían al poder político del país.

Las facciones eran comúnmente núcleos de hombres armados bajo la dirección de un cacique local o regional y agrupados para la conquista eventual del poder público, de tal modo que la lucha armada se convirtió en el medio predilecto para la toma del poder y las elecciones fraudulentas el medio eficaz para legitimarlo.

Las facciones o grupos no tenían ningún ideario o programa político que les sirviera de sustentación doctrinaria.

En el segundo período, bajo la dirección del Dr. Policarpo Bonilla[77] se fundó formalmente el Partido Liberal el 5 de febrero de 1891, con el propósito de participar en las elecciones presidenciales de ese mismo año. Como consecuencia del fraude electoral que se consuma para permitir el acceso a la presidencia del General Ponciano Leiva,

---

75. Agustín Basave Fernández del Valle, Partidos Políticos y Sistemas Electorales, Anuario Jurídico IX, UNAM, 1982, págs. 30 y 31.

76. Ensayo "Origen y Desarrollo de los Partidos Políticos en Honduras" 1984, Tegucigalpa, Honduras.

77. Un ilustre político hondureño que fue Presidente de la República y actuó en política desde 1883 hasta 1923 aproximadamente.

tío del General Luis Bográn, presidente saliente, el Dr. Bonilla toma la vía armada conduciendo la llamada Revolución Reivindicadora que lleva al poder al Partido Liberal en 1893.[78]

En 1902 se organiza el Partido Nacional por desmembramiento del Partido Liberal y como efecto de la crisis política que se produce en el interior de éste por rivalidades entre los dirigentes de la Revolución Reivindicadora.

Con el surgimiento del Partido Nacional a la vida política del país se instituye formalmente el bipartidismo en Honduras. El Partido Liberal y el Partido Nacional dominan, hasta la década del 50, la escena política, disputándose entre sí el poder público de Honduras.

El tercer período propiamente corresponde al nacimiento de nuevos partidos en Honduras. El Partido Comunista se funda el 10 de abril de 1954, sin que hasta la fecha haya logrado el reconocimiento e inscripción por parte del Gobierno.

El Partido Democrático Revolucionario Hondureño (PDRH) se había organizado en 1949 por grupos de intelectuales, profesionales y dirigentes obreros, pero el gobierno prohibió su participación política en 1952, silenciándose sus dirigentes y militantes que en su mayor parte fueron a engrosar las filas del Partido Liberal.

Como señala el Dr. Paz Aguilar, a partir de los años 50 también aparecen nuevas organizaciones políticas como resultado de las discrepancias internas que se producen dentro de los partidos tradicionales y algunos como consecuencia de conflictos internacionales.

De las disenciones internas del Partido Nacional surge el Movimiento Nacional Reformista (MNR) en 1952, y en los primeros años de la década del 60 el Partido Popular Progresista, ambos de vida muy breve. De las disenciones dentro del Partido Liberal, surge el Partido Republicano Ortodoxo, también de existencia efímera.

Posteriormente a la guerra honduro-salvadoreña de 1969, nace el Partido de Unidad e Innovación Nacional (PINU), de clase media y de tendencia centrista. En 1975, se constituye el Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH), inspirado en la doctrina social cristiana de la Iglesia Católica.

Estos dos últimos partidos han sido reconocidos e inscritos por los organismos electorales y han venido participando en la política nacional en los últimos tiempos.[79]

---

78. Estos acontecimientos desembocan en la Asamblea Nacional Constituyente que emite la Constitución de 1894, la más progresista que tuvo en el siglo XIX el país.

79. El Partido Demócrata Cristiano de Honduras logró obtener un diputado en el Congreso Nacional y el PINU 3 diputados para el período 1982-1986.

Además de estos partidos reconocidos e inscritos, existen al margen del sistema oficial institucionalizado de democracia representativa, otras organizaciones y fuerzas políticas que no tienen el reconocimiento de los órganos del Estado, y por lo tanto no actúan públicamente en política.

Puede afirmarse que desde 1950 se amplió el cuadro de participación política del ciudadano, rompiéndose el bipartidismo y dando lugar a un pluripartidismo con tendencia a transformarse en un cuadro político de fuerzas y organizaciones políticas competitivas, aunque también se muestran signos de debilitamiento progresivo en los partidos tradicionales que reflejan una tendencia a desaparecer o transformarse en otra clase de partidos.

2. *NORMACION CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS*

2.1. La Constitución de 1957

En el texto constitucional de 1957 se incorporan por primera vez normas reguladoras de los partidos políticos y de la función electoral.[80]

Se define a los partidos políticos como asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos hondureños en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política. Asimismo, se determina el carácter de instituciones de derecho público de los partidos legalmente organizados e inscritos, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza la propia Constitución.

Se establece en forma expresa el derecho de los ciudadanos de fundar partidos políticos, conforme a las prescripciones constitucionales y las disposiciones de la ley de la materia, que fijan el número necesario de afiliados para la organización e inscripción de los partidos.

Se prescribe que éstos normarán su organización, funcionamiento y actividad de acuerdo con los principios de la democracia liberal representativa y la forma republicana de gobierno que informan la Constitución hondureña. En consecuencia, se prohíbe la formación o funcionamiento de partidos que proclamen o practiquen doctrinas contrarias al espíritu democrático del pueblo hondureño, o que por sus programas ideológicos o vinculaciones internacionales atenten

---

80. Título III, capítulo I "El sufragio y los partidos políticos", Arts. 39 al 47 y capítulo II "Función electoral", Arts. 48 al 56.

contra la soberanía del Estado. No quedan incluidas en esta prohibición las organizaciones que proclamen la unión centroamericana o las doctrinas panamericanas o de solidaridad continental.

Es inocultable el propósito de la referida prohibición de tratar de evitar la formación de partidos de orientación marxista-leninista, con lo cual se prohíbe también la participación política de los ciudadanos hondureños que sustenten tal doctrina política, lo que parece contradecir abiertamente lo dispuesto en el Art. 46 de la citada Constitución que literalmente dice:

> *Se declara punible todo acto por el cual se prohíba o limite al ciudadano participar en la vida política de la Nación .*

2.2. La Constitución de 1965

Con ligeras variantes más que todo de redacción, esta Constitucion repite el contenido normativo en materia de partidos políticos de la de 1957. Una de las variantes es la prohibición de formar partidos políticos de raza, sexo o clase.[81]

Se enuncia que los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza la propia Constitución y la ley, para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos.[82]

2.3. La Constitución de 1982

Sigue los lineamientos de las dos anteriores[83] y agrega algunas disposiciones como la que prohíbe a los partidos políticos atentar contra el sistema republicano, democrático y representativo de gobierno, así como recibir subvenciones o subsidios de gobiernos, organizaciones o instituciones extranjeras.[84]

Se instituye por primera vez la deuda política, mediante la cual el Estado contribuye a financiar los gastos de los partidos políticos, de conformidad con la Ley.

---

81. Art. 37 párrafo final.

82. Art. 47.

83. De la primera restituye el derecho específico de asociación para constituir partidos políticos, ingresar o renunciar a ellos que había sido suprimido en la segunda. También toma de ella otras disposiciones.

84. Art. 44 párrafo 2o.

Se denomina Tribunal Nacional de Elecciones[85] el máximo organismo encargado de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales. En la integración de dicho organismo la Constitución del 82 se aparta de las Constituciones del 57 y del 65, porque excluye la representación de los grupos de presión económicos, sociales y profesionales, para sustituirla por la representación de la Corte Suprema de Justicia.[86]

Nos parece que con este modelo de integración ha sufrido mengua la representatividad del máximo organismo electoral, no solamente porque se excluye la representación de los otros dos poderes u órganos esenciales del Estado, sino también porque se suprime la representación que habían tenido los grupos de presión o los grupos de interés en las dos constituciones anteriores.

3. *CONSTITUCION E INSCRIPCION. CANCELACION Y DISOLUCION*

3.1. Constitución e inscripción[87]

De acuerdo con el derecho que tiene el ciudadano de asociarse para constituir partidos políticos e ingresar o renunciar a ellos, establecido en el inciso 3 del Art. 37 de la Constitución actual, el Art. 24 de la Ley dispone que es libre la constitución de partidos políticos.

Cualquier grupo no inferior a 50 ciudadanos puede comparecer ante notario manifestando su propósito de constituir un partido político. El acta notarial hará constar el nombre del partido, los nombres y documentación de los comparecientes y la declaración de que sujetará sus actuaciones a lo prescrito en la Constitución y en las leyes especiales.

Una vez constituido hay que inscribirlo en el Tribunal Nacional de Elecciones, para lo cual hay que presentar la solicitud de inscripción acompañada de una serie de documentos, entre los cuales se encuentran: la declaración de principios; los estatutos, cuya normatividad esencial señala la propia Ley; descripción y dibujo de símbolo y emblema del partido; el programa de acción política; nómina de por lo menos 10 mil electores afiliados al partido político que solici-

85. En las dos Constituciones anteriores se llamaba "Consejo Nacional de Elecciones".

86. Art. 52.

87. Cap. II, Arts. 24 al 32 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981.

ta la inscripción, con sus nombres completos, con firmas o huellas digitales, el número de la cédula de identidad y el domicilio actual de cada uno. Las firmas deben ser autenticadas por notario o juez cartulario. El partido debe contar con organización de directivas locales y departamentales por lo menos en la mitad de los municipios y departamentos del país.

La solicitud se publica en el Diario Oficial y en dos de los diarios de mayor circulación para que puedan formular objeciones aquellas personas cuyos nombres aparezcan en el acta de constitución, en la solicitud de inscripción o en el registro interno del partido, sin su consentimiento.

Se establece un procedimiento breve previo a la resolución definitiva de concesión o denegación de la inscripción. En el primer caso, el Tribunal Nacional de Elecciones procederá al registro del partido y ordenará la publicación del registro en el Diario Oficial. De la negativa podrá recurrirse en amparo ante la Corte Suprema de Justicia.

La inscripción de partidos podrá solicitarse o realizarse en cualquier tiempo, excepto durante los seis meses anteriores al de las elecciones.

Desde la fecha de la publicación de la inscripción, el partido adquiere personalidad jurídica.

3.2. Cancelación y disolución[88]

La cancelación de la inscripción produce de pleno derecho la disolución del partido.

Son causas de cancelación: a) la fusión con otro partido; b) si lo solicita el propio partido conforme a sus estatutos; c) cuando se compruebe fraude en la inscripción o se incurra en quebrantamiento de la Ley; y, ch) cuando no hubiere obtenido en las elecciones de autoridades supremas por lo menos diez mil votos.

Previo a la cancelación se deberá oír al partido por medio de sus representantes legales, salvo, por supuesto, cuando lo solicite la propia organización partidaria. La resolución cancelando el registro se publicará en el Diario Oficial.

Si el partido se opusiere a la cancelación, de oficio o a petición de aquel, podrá abrirse el asunto a pruebas por treinta días comunes para proponerlas y practicarlas.

---

88. Arts. 44 al 48 de la Ley.

Contra la resolución del Tribunal Nacional de Elecciones cancelando la inscripción de un partido político solamente cabe el recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia.

Existe una prohibición en la ley de acordar la cancelación de la inscripción de un partido seis meses antes de las elecciones.

4. *PATRIMONIO, OBLIGACIONES, DERECHOS Y PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS*

4.1. Patrimonio

La Ley contiene algunas disposiciones fundamentales acerca del patrimonio de los partidos políticos.

El patrimonio podrá formarse por medio de:

a) contribuciones, donaciones, herencia y legados;
b) el financiamiento de las campañas electorales que debe otorgar el Gobierno de acuerdo con el número de sufragios obtenidos;
c) cualquier otro ingreso lícito.[89]

Los partidos no podrán aceptar ni recibir, directa o indirectamente, contribuciones o donaciones anónimas, contribuciones o donaciones de los poderes del Estado o de sus organismos descentralizados, con excepción de la deuda política. Tampoco de empresas que tengan concesiones o contratos con el Estado, o las que exploten juegos de azar, o de empresas controladas por éstas, ni tampoco contribuciones o donaciones de personas naturales o jurídicas extranjeras.

Los fondos de los partidos deben depositarse en bancos nacionales.

Los inmuebles que forman parte del patrimonio del partido deberán estar inscritos a su nombre y están exentos de impuestos y contribuciones fiscales y municipales.

Con relación al patrimonio, los partidos políticos tienen obligaciones específicas como las de llevar contabilidad detallada de todo ingreso o egreso, la que deberá conservarse durante cinco ejercicios fiscales con todos sus comprobantes, así como presentar al Tribunal Nacional de Elecciones, dentro de los 90 días de finalizado cada ejercicio anual, un estado de su patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos certificados por contador colegiado; y, presentar, además, al

89. En este renglón se incluyen las rifas y eventos que lleven a cabo los activistas de un partido para obtener fondos.

Tribunal, dentro de los 90 días siguientes a la celebración de las elecciones generales, el estado de su patrimonio, certificado también por contador colegiado.

Todas estas regulaciones son aplicables también a los grupos que participen en la contienda electoral por medio de candidaturas independientes.

4.2. Obligaciones, derechos y prerrogativas

De conformidad con la Ley, los partidos deben consignar en su declaración de principios y en sus estatutos la obligación de lograr sus objetivos por medios democráticos y representativos, evitar la violencia y acatar la voluntad libremente expresada de la mayoría.

También deben consignar en dichos documentos que no subordinarán su actuación a directrices de entidades nacionales o extranjeras, públicas o privadas, que menoscaben o atenten contra la soberanía o independencia económica, política y cultural del Estado de Honduras, su forma de gobierno democrática y representativa, y las autoridades legalmente constituidas.[90]

Ningún partido puede rechazar la afiliación que le solicite cualquier ciudadano, salvo las causas justificadas por la Ley.

Una disposición de mucha relevancia en el proceso de democratización de nuestros partidos es la que manda garantizar a sus afiliados, mediante disposiciones estatutarias adecuadas, la participación directiva y representativa en la elección de las autoridades, de los candidatos y en la fiscalización del patrimonio de las organizaciones políticas.

Asimismo, debe respetarse el principio constitucional de la representación proporcional, tanto en la integración de los órganos de gobierno del partido como en la escogencia de candidatos a cargos de elección popular.

Los partidos no deben mantener milicias o formaciones con organización militar o paramilitar.

Cada partido tiene el derecho de introducir en sus estatutos sus propias modalidades y emitir sus reglamentos y disposiciones por medio de su directiva central. Tiene derecho también a participar en el financiamiento de su campaña electoral por parte del gobierno.

Las organizaciones políticas gozarán de franquicia postal, telegráfica, telefónica y de cualquier otro medio oficial, para comunicarse dentro del territorio nacional.

---

90. Arts. 14 y 15 de la Ley Electoral.

5. *LA DEUDA POLITICA*

Por primera vez se establece en la legislación electoral de Honduras la deuda política, con el objeto de garantizar la independencia de los partidos políticos legalmente inscritos que participen en las elecciones generales.[91]

El Poder Ejecutivo, por medio de los órganos que la Ley señala, está obligado a hacer efectivo a los partidos que participen en las elecciones generales la suma de cinco lempiras por cada voto válido que hayan obtenido en la última elección.

A nuestro juicio, con este incentivo económico a los partidos políticos, el Estado persigue no solamente asegurar la independencia de las organizaciones partidarias para consolidar el sistema democrático representativo, sino que asegurar cierto grado de igualdad de oportunidades en la contienda electoral, porque en los países subdesarrollados y con atraso en todos los órdenes, como el de Honduras, en que la escasa cultura política del pueblo tolera situaciones en las que el partido en el poder se ingenia mil maneras, a veces abusivas y contrarias a la ley, para fortalecerse económicamente, colocando en evidente desventaja a los otros partidos, que aun cuando tengan opinión pública significativa su capacidad de organización y movilización se ve seriamente limitada por la escasez de recursos económicos.

En la Ley se dispone que la financiación será previa a los gastos en que incurran los partidos, y, los anticipos, que no excederán del 60% de la cuota que le corresponde a cada partido conforme al número de votos válidos que hubiere obtenido en la última elección, se harán efectivos a la directiva central de cada organización, a partir de la fecha de convocatoria a elecciones que haga el Tribunal Nacional de Elecciones.

Esta contribución del Estado como forma parte del patrimonio de cada partido, según lo vimos anteriormente, está sujeta a las reglas de fiscalización que indicamos oportunamente.

Como un comentario adicional consideramos que el legislador hondureño, por no contar con experiencias propias en materia de financiamiento de partidos políticos, omitió algunas regulaciones absolutamente necesarias. Para el caso, no señaló un límite presupuestario de ese financiamiento: no prohibió las contribuciones que en apariencia **voluntarias** son exigidas a los empleados y funcionarios públicos para beneficio generalmente del partido político que tiene el control de la administración pública. Tampoco se establece, como

91. Arts. 245 y 246 de la Ley, que desarrollan el Art. 49 de la Constitución vigente.

en Costa Rica, un porcentaje de los sufragios válidamente emitidos en el país, si se ha inscrito en la escala provincial o en la nacional, para que un partido tenga derecho a recibir la contribución estatal, porque como se señala acertadamente, debe estimularse la beligerancia electoral y no su mera existencia legal, y además, debe evitarse el atomismo partidario, privando de financiamiento a las corrientes insignificantes.[92]

Por otra parte, el régimen jurídico electoral de Honduras omitió el aspecto importante de la emisión de bonos de la deuda política para captar los recursos que implica el compromiso de las contribuciones del Estado a los partidos.

6. *COALICION Y FUSION*

La Ley prevé la posibilidad de que dos o más partidos, en un plan conjunto de acción política, puedan coaligarse parcial o totalmente con el propósito de postular candidaturas comunes para algunos o todos los cargos de elección popular.

Las condiciones de la coalición se pactarán por escrito y serán públicas, poniéndose todo ello en conocimiento del Tribunal Nacional de Elecciones para el registro respectivo.

Cuando la coalición sea total, los coaligados deberán nombrar un solo representante propietario y un suplente para cada organismo electoral. Cuando fuere parcial, deberán nombrar dichos representantes comunes en los organismos electorales, departamentales o locales, donde estén coaligados. En los demás lugares donde no vayan coaligados, los partidos políticos conservarán sus propios representantes propietarios y suplentes ante los organismos electorales.[93]

Los partidos legalmente inscritos podrán fusionarse para formar uno nuevo, cuyo reconocimiento por el Tribunal Nacional de Elecciones se sujeta al cumplimiento del mismo procedimiento de constitución e inscripción.

Las coaliciones y fusiones de partidos políticos legalmente inscritos deben registrarse a más tardar 90 días antes de la celebración de las elecciones.[94]

---

92. Normación Constitucional de los Partidos Políticos en América Latina, Francisco Ruiz Massieu, pág. 83, 1a. edición, UNAM, Instituto Investigaciones Jurídicas, México, 1974.

93. Arts 49 y 50.

94. Arts. 41 y 42.

La ley prohíbe expresamente los pactos políticos secretos; todo pacto debe ser publicado.[95]

7. *REGIMEN DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES*

Conforme al esquema político-electoral implementado en la ley, los partidos políticos y las candidaturas independientes constituyen las formas de organización y los medios de participación política de los ciudadanos.

Las candidaturas independientes deben inscribirse en el Tribunal Nacional de Elecciones, llenando los siguientes requisitos:

a. presentar un programa de acción política;
b. presentar descripción, dibujo y colores del símbolo o emblema de la candidatura, que deben ser diferentes a los de los otros partidos;
c. cumplir con determinadas obligaciones establecidas en la ley para los partidos, en lo que fueren aplicables;[96]
d. presentar lista de ciudadanos que representen por lo menos el uno (1%) por ciento de los electores inscritos en el departamento, cuando se trate de candidaturas para diputados, o de los electores de todo el país, cuando se trate de una candidatura a presidente de la república. Las firmas o huellas digitales de los ciudadanos deben ser autenticadas por notario.

El procedimiento para la inscripción de las candidaturas independientes es igual que el de los partidos políticos, y el candidato inscrito gozará de los mismos derechos que los partidos, excepto el de la personalidad jurídica y el de integrar los organismos electorales, salvo las mesas electorales receptoras del lugar de la candidatura.

Como puede verse de los principios que informan las disposiciones vigentes en materia de postulación de candidatos independientes, el legislador hondureño, a partir de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas emitida el 27 de diciembre de 1977, abandonó la posición política que por omisión había venido asumiendo desde las primeras leyes de elecciones de principios del presente siglo cuando se conforma el bipartidismo, que permitía solamente a los partidos políticos el derecho de postular candidatos a autoridades nacionales o

95. Art. 43.

96. Se remite a los Arts. 12, 13, 14, 15, 20 y 21.

locales. Tanto en la ley del 77 como en la actual del 81 se permite a la ciudadanía nominar los candidatos que mejor convengan a sus intereses políticos actuales y concretos, sin necesidad de estar afiliados a partidos políticos que en los últimos tiempos se ha visto que no cumplen en la realidad su función de agregar las demandas grupales y sectoriales que representan a veces un considerable porcentaje del volumen del electorado.

La experiencia hondureña con las candidaturas independientes ha sido hasta ahora muy pobre, probablemente porque solamente se han posibilitado para dos elecciones generales: la del 20 de abril de 1980 y la del 29 de noviembre de 1981.

8. *CRISIS DE LOS PARTIDOS POLITICOS TRADICIONALES. SUS CAUSAS Y EFECTOS*

Los partidos tradicionales de Honduras, el Liberal y el Nacional, han venido sufriendo desde la década del 50, una grave crisis debido, entre otras causas importantes, a que no cumplen sus funciones de agregación de los intereses y demandas grupales y a falta de democracia interna, porque sus dirigencias han sido incapaces o no han querido propiciar un modelo de participación política amplia en consonancia con la evolución de las ideas y las nuevas circunstancias en que se desenvuelve la nación, sino que más bien han marginado inclusive a fuertes grupos de su propio seno que disienten del criterio oficial en la conducción de los partidos.

Esa crisis partidaria estalló en una crisis político-institucional en el partido de gobierno, el Liberal, que hacía unos años, aun antes de acceder al poder público, se había fraccionado en dos corrientes: el Movimiento Liberal Rodista (MLR) y la Alianza Liberal del Pueblo (ALIPO). La segunda a su vez, hace aproximadamente tres años, se fraccionó en dos tendencias: una de centro derecha que siguió utilizando el mismo nombre de ALIPO y otra de centro izquierda, socialdemócrata, que se identificó públicamente como Movimiento Liberal Democrático (M. LIDER).

El Movimiento Liberal Rodista, que tiene los sellos del partido y bajo cuya conducción obtuvo los triunfos electorales del 20 de abril de 1980 y del 29 de noviembre de 1981, no sólo le negó participación política a las otras dos corrientes sino que también hizo crisis dentro del propio movimiento como consecuencia del autoritarismo y del manejo de una política personalista de su Coordinador General, el Dr. Roberto Suazo Córdova, que es también el Presidente de la

República, quien había heredado el caudal político del máximo líder del Partido Liberal de los últimos años.[97]

El sectarismo de la facción llamada "el Suazocordovismo"[98] sumado a las prácticas autoritarias del Presidente de la República, la cercanía de la campaña eleccionaria del nuevo período de gobierno constitucional, y la participación personal del Presidente en la escogencia del candidato a la Presidencia de la República por su partido, el Liberal, desencadenaron una crisis dentro del partido de gobierno que se exteriorizó como una pugna entre el Legislativo, por una parte, y el Ejecutivo y el Judicial por otra, ya que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia es obsecuente a la línea política del Dr. Suazo Córdova.

El Movimiento Liberal Rodista antes de la crisis político-institucional, ya se había fraccionado en tres tendencias: 1) la denominada **oficialista**, que dirige y apoya el Presidente Suazo Córdova; 2) una disidente que dirige el Ing. José Azcona del Hoyo;[99] y, 3) otra disidente que conduce al abogado J. Efraín Bú Girón.[100]

La crisis duró desde finales de marzo hasta finales de mayo del presente año, y fue resuelta gracias a la mediación de las centrales obreras y campesinas más importantes del país y de las Fuerzas Armadas, que han venido evitando dar el golpe de gobierno que en otras ocasiones habían propiciado y realizado por causas o pretextos de menor significación que la crisis político-institucional a que hemos hecho referencia.

Como consecuencia del pacto a que llegaron las organizaciones y fuerzas políticas, con la mediación de las organizaciones obreras y campesinas y la garantía de las Fuerzas Armadas, se aprobó una ley es-

---

97. El Dr. Modesto Rodas Alvarado, que había venido destacándose en las luchas del partido desde 1944, cuando siendo estudiante universitario se opuso al régimen del general Carías y tuvo que salir al exilio. Fue Presidente del Congreso Nacional en el Gobierno de Villeda Morales, y candidato a la Presidencia de la República en 1963. Su triunfo prácticamente seguro se vio frustrado por el golpe militar del 3 de octubre de ese año que derrocó al Gobierno del Presidente Villeda Morales. Desde 1973 había vuelto a activar enérgicamente como el más importante crítico dentro de la oposición de los gobiernos militares que venían sucediéndose en el país desde el 4 de diciembre de 1972 en que un golpe militar depuso el gobierno del Dr. Ramón Ernesto Cruz. Antes de su fallecimiento el Dr. Rodas Alvarado era considerado como el candidato del Partido Liberal y con muchas probabilidades de llegar al poder.

98. Formada por los líderes, dirigentes, activistas y militantes del Partido Liberal y los amigos del Presidente Suazo Córdova, algunos de ellos de filiación nacionalista.

99. Ex-Ministro de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte y actualmente desempeñando su cargo de diputado al Congreso Nacional.

100. Actual Presidente del Congreso Nacional.

pecial para normar junto con la Ley Electoral vigente las elecciones que se llevarán a cabo el 24 de noviembre del presente año, en las cuales la ciudadanía hondureña elegirá el candidato de cada uno de los partidos tradicionales y a la vez se elegirá el Presidente de la República, los tres designados a la Presidencia, 132 diputados al Congreso Nacional[101] y las corporaciones municipales de todo el país.

Por su parte el Partido Nacional, la otra organización política de mayor fuerza en el país, está fraccionada en varias tendencias, y, además, afectado seriamente por las consecuencias de las dos derrotas sucesivas que ha sufrido en las dos últimas elecciones (abril de 1980 y noviembre de 1981).

Las distintas corrientes y tendencias del Partido Nacional se están reflejando, hoy día, especialmente en una proliferación de postulaciones para candidatos a la presidencia de la república, que evidencia, desde luego, la incapacidad o imposibilidad de armonizar los intereses para presentar un candidato único, en el más fuerte partido de oposición al del gobierno.[102]

IV. ELECCION DE LOS ORGANOS ESENCIALES DEL ESTADO

1. SOBERANIA POPULAR E INTEGRACION DE LOS ORGANOS ESENCIALES DEL ESTADO

De acuerdo con la actual Constitución, la soberanía corresponde al pueblo del cual emanan todos los poderes del Estado que se ejercen por representación.[103]

Este principio de la soberanía popular de filiación norteamericana, es de rancio abolengo en el derecho constitucional hondureño, porque aun cuando no figura enunciado expresamente en las constituciones de 1825 y 1848, emanan de la propia forma de gobierno del estado de Honduras que es republicana, democrática y representativa.

---

101. El 18 y 19 del presente mes de junio se debatió en el Congreso Nacional una iniciativa de ley tendiente a elevar la base de población de 35 mil a 45 mil habitantes por diputado a elegir en cada departamento, con el propósito de que no aumentará demasiado el número de representantes en la Cámara Legislativa que actualmente es de 84 diputados. Con el proyecto de decreto el número siempre aumentaría pero a 103 aproximadamente. La mayoría del Congreso, con la manifiesta oposición de sectores populares, mantuvo la base de 35 mil habitantes y rechazó una moción de reconsideración de esa decisión impopular que hace elevar el número a 132 diputados.

102. Hasta la fecha se han lanzado a la opinión pública del electorado del Partido Nacional las candidaturas del Dr. Gregorio Reyes Mazzoni, del Lic. Juan Pablo Urrutia Raudales, del Lic. Rafael Leonardo Callejas y del empresario Fernando Lardizábal Guilbert.

103. Art. 2.

En la Constitución de 1865 ya aparece enunciado expresamente:

Art. 3. La soberanía reside en la universalidad de los ciudadanos hondureños. La ejercerán directamente en el acto de sufragar conforme a las leyes; y en todo lo demás, por medio de los poderes que establece la presente Carta. Es inalienable e imprescriptible. Ningún individuo, ninguna fracción del pueblo puede atribuirse su ejercicio .

El Art. 4 confirmaba el principio al prescribir:

Todo Poder político emana del pueblo...

La Carta Fundamental de 1873 reproduce textualmente las mismas disposiciones.[104]

La de 1880 solamente preceptúa que todo poder público emana del pueblo.[105]

La de 1894 reproduce esencialmente el principio de la soberanía popular con las connotaciones de las anteriores.[106]

La de 1904 dice lo mismo que la anterior.[107]

La de 1924 contiene las mismas disposiciones.[108] Igual la de 1936.[109]

La Constitución de 1957 prescribe en su Art. 2 que la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce directamente o a través del poder público creado por su voluntad libremente expresada.

Lo curioso de esta norma es que se refiere a un ejercicio directo de la soberanía, lo que hace suponer la existencia de instituciones de democracia directa (plebiscito, referéndum, **recall**, iniciativa popular, etc.) pero ninguna de ellas se institucionaliza en el texto.

El texto Fundamental de 1965 enuncia que la soberanía reside originalmente en el pueblo y de este dimanan todos los poderes públicos, los que serán ejercitados por el Estado.

---

104. Arts. 2 y 3.

105. Art. 3.

106. Arts. 3 y 4.

107. Ibidem.

108. Ibidem.

109. Arts. 2 y 3.

Como se ve el principio de la soberanía popular prescribe la formación de los llamados **poderes constituidos** del Estado.

Examinando todos los textos constitucionales que ha tenido el país puede establecerse que siendo el gobierno republicano, democrático y representativo y el pueblo titular de la soberanía, los órganos esenciales del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial, técnicamente deben ser producto únicamente de la voluntad popular expresada en elecciones libres y honestas.

2. *SISTEMA UNICAMERAL DEL PODER LEGISLATIVO*

El poder legislativo se ejerce por un congreso de diputados, que son elegidos por sufragio directo.

En la Constitución de 1825 se establecía un consejo representativo compuesto de un representante por cada departamento, elegido por sus respectivos pueblos. Este Consejo venía a ser como un senado porque tenía funciones legislativas y otras similares a las que ordinariamente se le asignan a éste órgano.

Unicamente en la Constitución de 1848 se instituyó expresamente un legislativo con dos cámaras: una de diputados y otra de senadores.[110]

2.1. Condiciones de elegibilidad de los diputados al Congreso Nacional

Para ser elegido diputado se requiere:[111]

a. ser hondureño por nacimiento;
b. haber cumplido veintiún años de edad;
c. estar en el ejercicio de los derechos ciudadanos;
d. ser del estado seglar; y,
e. haber nacido en el departamento por el cual se postula o haber residido en él por lo menos los últimos cinco años anteriores a la fecha de convocatoria a elecciones.

Entre las inhabilidades e incompatibilidades que la Constitución establece para ser diputado, están aquellas de que por desempeñar al-

110. Art. 20.

111. Art. 198 Constitución de 1982.

tos cargos se tiene el temor o presunción de que pueda influir en el resultado de las elecciones; otras por razón de parentesco; algunas por moral política o por existir conflicto de intereses con el Estado; o bien, por pertenecer a los otros poderes del Estado o a organismos de importancia fundamental en el desarrollo de los procesos electorales.

En la Constitución de 1965 y en la actual se establece una inhabilidad para ser diputado para el cónyuge y los parientes de los jefes de las zonas militares, comandantes de unidades militares, delegados militares departamentales o seccionales, delegados de los cuerpos de seguridad o de otro cuerpo armado, dentro del cuarto grado de consaguinidad y segundo de afinidad, cuando fueren candidatos por el departamento donde aquellos ejerzan jurisdicción.[112]

3. *EL PODER EJECUTIVO: PRESIDENTE Y DESIGNADOS. CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD*

Honduras, como la casi totalidad de los países latinoamericanos, adoptó el sistema de gobierno presidencial de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

Constitucionalmente, el Poder Ejecutivo en Honduras ha sido y es un órgano unipersonal y elegido directamente por el pueblo.

En la Constitucion de 1825 al titular del Ejecutivo se le denominaba jefe supremo del Estado, y había un vice-jefe que lo subrogaba en los casos de ausencia, enfermedad, muerte o suspensión.[113]

A partir de la Constitución de 1839 se denominó presidente al titular del ejecutivo, algunas veces "Presidente del Estado"[114] pero casi siempre "Presidente de la República".[115]

La Constitución de 1825 y la del 39 tenían una solución distinta para denominar y determinar al sustituto legal del presidente, es a partir de la Constitución de 1848 que se instituye el cargo de vicepresidente para subrogar o suplir las ausencias temporales o definitivas, según el caso, del presidente, pero a partir de la Constitución de 1957 se instituye el cargo de designado a la presidencia a cambio del "vicepresidente". Las tres últimas Constituciones, incluyendo la actual, han determinado tres designados que como el

112. Art. 199, número 11 de la Constitución de 1982 y Art. 55, letra i) de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.

113. Arts. 39 y 41.

114. Art. 38 de la Constitución de 1848.

115. Art. 29 Constitución de 1865, lo mismo en las constituciones posteriores.

presidente son elegidos directamente por el pueblo en los comicios generales de autoridades supremas del país.

El artículo 235 de la Constitución vigente preceptúa que el Poder Ejecutivo lo ejerce en representación y para beneficio del pueblo, el Presidente de la República.

El Presidente de la República y tres Designados a la Presidencia, serán electos conjunta y directamente por el pueblo, por simple mayoría de votos. La elección será declarada por el Tribunal Nacional de Elecciones, y en su defecto, por el Congreso Nacional o por la Corte Suprema de Justicia, en su caso.[116]

3.1. Condiciones de elegibilidad

Para ser presidente de la república o designado a la presidencia se requiere: a) ser hondureño por nacimiento; b) ser mayor de treinta años; c) estar en el goce de los derechos del ciudadano; y, ch) ser del estado seglar.[117]

Entre las inhabilidades para acceder a dichos cargos merece especial mención la de haber desempeñado a cualquier título la presidencia de la república.[118]

El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública.

La Ley Electoral repite las incompatibilidades e impedimentos para ser presidente consignadas en la Constitución.[119] Entre ellas pueden señalarse:

1. los que hayan ejercido durante los seis meses anteriores a la fecha de la elección sus funciones como designados, secretarios y subsecretarios de Estado, miembros del Tribunal Nacional de Elecciones, magistrados y jueces del Poder Judicial y una serie de altos cargos del engranaje oficial;
2. los oficiales jefes y oficiales generales de las Fuerzas Armadas;

116. Art. 237.

117. Art. 238 de la Constitución y 52 de la Ley Electoral y de las Organizaciones políticas.

118. Art. 239, párrafo primero de la Constitución y Art. 53 de la Ley citada.

119. Art. 240.

3. los jefes superiores de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Policía o de Seguridad del Estado;
4. los militares en servicio activo y los miembros de cualquier otro cuerpo armado que hayan ejercido sus funciones durante los últimos doce meses anteriores a la fecha de la elección;
5. el cónyuge y los parientes de los jefes militares, miembros del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, dentro del cuarto grado de consaguinidad o segundo de afinidad;
6. los parientes del presidente y de los designados que hubieren ejercido la presidencia en el año precedente a la elección, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;
7. los representantes o apoderados de empresas concesionarias del Estado, los concesionarios del Estado para la explotación de riquezas naturales o contratistas de servicios y obras públicas que se costeen con fondos nacionales, y quienes por tales conceptos tengan cuentas pendientes con el Estado;
8. los deudores morosos de la Hacienda Pública.

4. *LAS CORPORACIONES MUNICIPALES*

Desde la Carta Fundamental de 1825 los textos constitucionales siempre han tenido disposiciones reguladoras de las municipalidades, órganos del gobierno local.

El municipio ha sido el núcleo primario del desarrollo cívico y político de una nación. El gobierno municipal refleja en su concepción las ideas democráticas, desde el momento que los mismos gobernados eligen sus propios gobernantes.

Con el transcurso del tiempo, los municipios y las municipalidades han venido sufriendo un eclipse en su desarrollo institucional, a tal grado que actualmente en algunos países, como Honduras, por ejemplo, las municipalidades dependen total o casi totalmente de las autoridades gubernativas centrales.

Los municipios de nuestros países siempre han sido una unidad territorial básica para el ejercicio del sufragio y el núcleo originario de la participación política de los ciudadanos.

El perfeccionamiento de los mecanismos cívico-electorales siempre se ha iniciado en el municipio, así como en él se han reflejado las imperfecciones del sistema político-electoral de nuestra democracia representativa.

Las corporaciones municipales han estado presentes, como instituciones fundamentales, en las constituciones que hemos tenido en Honduras.

En la actual se preceptúa que los departamentos se dividirán en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo, de conformidad con la ley.[120]

Se prescribe, además, que en el ejercicio de sus funciones privativas y siempre que no contraríen las leyes, las corporaciones municipales serán independientes de los poderes del estado.[121]

Para ser elegido miembro de una corporación municipal se requiere: a) ser hondureño por nacimiento; b) mayor de veintún años; c) ciudadano en el pleno ejercicio de sus derechos; ch) ser del estado seglar; d) ser natural del municipio por el cual se postula, o haber residido en él por lo menos los últimos cinco años.[122]

Las mismas inhabilidades de los diputados se aplican a los cargos municipales.

V. ORGANISMOS POLITICO-ELECTORALES

1. LOS ORGANISMOS PREVISTOS EN LA LEY ELECTORAL

Hoy día en Honduras la organización, dirección y supervisión del proceso electoral está a cargo, según la Ley, de los siguientes organismos:

a. un Tribunal Nacional de Elecciones, con sede en la capital de la república;
b. un Tribunal Departamental de Elecciones en cada cabecera departamental. El país está dividido en 18 departamentos;
c. un Tribunal Local de Elecciones en cada municipio. El país cuenta con 284 municipios;
d. una Mesa Electoral Receptora por cada 300 electores;
e. los organismos auxiliares que para el cumplimiento de sus atribuciones integre el Tribunal Nacional de Elecciones.

La Ley incluye como organismo electoral al Registro Nacional de las Personas, que según el Art. 54 de la Constitución es un organismo del Estado, con jurisdicción en todo el territorio nacional, asiento en la capital de la república y dependiente del Tribunal Nacional de Elecciones.

---

120. Art. 294 párrafo 2o.

121. Art. 298.

122. Art. 56 Ley Electoral.

Este organismo, de acuerdo con la Constitución y la ley tiene, entre otras funciones, elaborar de oficio y en forma exclusiva el Censo Nacional Electoral.

Los miembros de los organismos electorales, salvo los de las mesas electorales receptoras, deberán llevar los siguientes requisitos:

a. ser hondureño por nacimiento;
b. ciudadano en el pleno ejercicio de sus derechos políticos;
c. saber leer y escribir.

En el ejercicio de sus funciones propias serán independientes de cualquier otra autoridad, subordinados a la ley y respetuosos de la relación jerárquica con los organismos electorales superiores.

Todos los miembros de organismos electorales devengarán remuneración por sus servicios, con excepción de los de las mesas electorales que desempeñarán sus cargos en forma gratuita.

No pueden ser miembros de los organismos electorales:

a. los funcionarios y empleados públicos, excepto quienes desempeñan funciones de carácter docente o de asistencia de salud; ésta disposición no es aplicable a los de las mesas electorales;
b. los militares en servicio activo y quienes presten sus servicios en los cuerpos armados;
c. los directores, presidentes, gerentes de los bancos del Estado y de las demás instituciones autónomas y semiautónomas;
d. los miembros de corporaciones municipales o del Concejo Metropolitano del Distrito Central y los gobernadores políticos;
e. el cónyuge y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del titular del Poder Ejecutivo, secretarios, subsecretarios de Estado, magistrados de la Corte Suprema y una serie de altos funcionarios del Estado o de autoridades militares con cargos de importancia;
f. los deudores morosos de la hacienda pública;
g. los concesionarios del Estado para la explotación de las riquezas naturales o contratistas de servicios y obras públicas que se costeen con fondos nacionales. Se exceptúan los miembros de las mesas electorales;
h. el cónyuge y los parientes, dentro de los grados indicados, de los candidatos de elección popular.

La Ley señala las prerrogativas de que gozan los miembros de los organismos electorales; la obligación de prestar la promesa de ley y la autoridad ante quien deben hacerlo, las reglas de organización interna y otras para asegurar su correcto y eficaz funcionamiento.

El nombramiento de miembro de un organismo electoral es de obligatoria aceptación.

Se indican taxativamente los motivos para excusarse del desempeño del cargo y las causas de renuncia.

Se establecen los recursos que pueden interponerse contra las resoluciones que dicten los organismos.

Se atribuye a la autoridad central de los partidos el derecho de revocar los nombramientos que haya propuesto o hecho para integrar organismos electorales.

2. *EL TRIBUNAL NACIONAL DE ELECCIONES: COMPOSICION Y FUNCIONES*

Este máximo organismo electoral aparece institucionalizado a nivel constitucional a partir del Texto Fundamental de 1957.

La Constitución vigente establece que es un organismo autónomo e independiente, con jurisdicción y competencia en toda la república.

Integran el Tribunal: 1) un propietario y un suplente designados por la Corte Suprema de Justicia; y 2) un propietario y un suplente designados por cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos. Si al variar el número de los partidos el Tribunal quedare constituido con número par, la Corte Suprema designará un miembro adicional para que el total de los miembros sea impar.[123]

La Presidencia del Tribunal será ejercida por un año y en forma rotativa por cada uno de los miembros propietarios que lo integran.

La Ley determina detalladamente los deberes y atribuciones del Tribunal, entre las cuales merece destacarse por su importancia, las siguientes: proponer al ejecutivo el presupuesto de gastos de los organismos electorales, con excepción del Registro Nacional de las Personas; inscribir a los partidos políticos y a los candidatos; supervisar la elaboración del Censo Nacional Electoral; convocar a elecciones a más tardar seis meses antes del día señalado por la Ley, para llevarlas a cabo; hacer uso de la iniciativa de ley en asuntos electorales; anular la inscripción de candidaturas; conocer en única instancia de la nulidad de las elecciones; recibir los expedientes relativos a los escrutinios de cargos de elección popular, declarar la elección y extender las credenciales correspondientes.

---

123. Las Constituciones del 57 y 65 integraban el Tribunal con los partidos políticos y con un representante de los sectores económicos y otro representante de los sectores sociales, y profesionales, como lo hemos señalado en otro lugar de este breve trabajo. Este modelo era más representativo que el actual.

3. *LOS TRIBUNALES DEPARTAMENTALES DE ELECCIONES: INTEGRACION Y ATRIBUCIONES*

Son nombrados por el Tribunal y están integrados por un propietario y un suplente designados por cada uno de los partidos legalmente inscritos. En caso de que quedare un número par de los miembros aquél nombrará un propietario adicional y su respectivo suplente.

La Ley señala en forma detallada las atribuciones de los Tribunales Departamentales, entre las que merece señalarse: comunicar el nombramiento de los miembros de los tribunales locales de elecciones que haya hecho el Tribunal Nacional; recibir los expedientes de los escrutinios llevados a cabo en los diferentes municipios o distritos de su departamento y remitirlos al Tribunal Nacional, conocer de las apelaciones interpuestas contra las resoluciones de los tribunales locales; verificar el escrutinio departamental con base en los expedientes de los escrutinios practicados por los tribunales locales, etc.

4. *LOS TRIBUNALES LOCALES DE ELECCIONES: COMPOSICION Y ATRIBUCIONES*

Son nombrados por el Tribunal Nacional a propuesta de la directiva central de cada partido político, que designará un propietario y un suplente, y tendrán por sede la respectiva cabecera municipal o distrital.

Cuando quedase un número par, se aplicará la misma solución indicada para los tribunales departamentales.

Se determina en forma detallada los deberes y atribuciones de los tribunales locales, siendo los más importantes: hacer del conocimiento de los electores de su jurisdicción la convocatoria hecha por el Tribunal Nacional, así como los lugares donde se debe concurrir a votar; nombrar los miembros de las mesas electorales receptoras; colaborar dentro de su jurisdicción en la elaboración del Censo Nacional Electoral; distribuir entre las mesas las copias certificadas del Censo, practicar el escrutinio de votos de su municipio; remitir al Tribunal Departamental el acta general de elecciones y los otros documentos electorales; organizar el número de mesas electorales de su jurisdicción; fijar 48 horas antes de las elecciones, en lugar visible del local de cada mesa, las listas de los electores registrados que votarán y la lista general de los candidatos inscritos.

Las organizaciones políticas tienen derecho de acreditar ante los Tribunales Locales delegados encargados de velar porque el proceso electoral se desenvuelva dentro de la Ley. Estos delegados podrán

solicitar y el Tribunal Local extender inmediatamente, certificación del acta del escrutinio final del municipio.

5. *LAS MESAS ELECTORALES RECEPTORAS: COMPOSICION Y ATRIBUCIONES*

Los miembros de las mesas electorales son nombrados por el Tribunal Local y estarán integradas por un miembro propietario y uno suplente de cada partido político o candidatura independiente legalmente inscrita. Se organizarán internamente con un presidente, un secretario y un escrutador. Los demás miembros fungirán como vocales.

Cada partido podrá acreditar un delegado en cada una de las mesas, que gozará de las mismas inmunidades que los miembros de los organismos, y tendrá las facultades siguientes: presenciar el proceso electoral en la mesa; presentar protestas por vicios o irregularidades del proceso; interponer recurso de nulidad de la elección; y, firmar las actas del escrutinio con los miembros de la mesa.

Se instalará una mesa electoral por cada 300 electores o fracción que exceda de 100. Se organizarán y funcionarán en el distrito central y en cada una de las cabeceras municipales. Se instalarán mesas electorales separadas para hombres y mujeres. Se ubicarán en locales distintos y en orden sucesivo de acuerdo con su numeración.

Entre las atribuciones y deberes más relevantes de los miembros de las mesas pueden mencionarse: concurrir a la votación a las 5 de la mañana del día fijado para las elecciones, levantando y firmando el acta de apertura; reclamar al Tribunal Local las urnas, copias del Censo y material que sea necesario para la práctica de la elección; presidir la elección, recibiendo las papeletas electorales como lo ordena la ley; dictar las medidas necesarias para guardar el orden, solicitando inclusive el auxilio de la autoridad, si fuere necesario; la identificación del elector y la anotación de si votó o no la llevará el secretario de la mesa; levantar y firmar el acta de cierre y resultado de la votación una vez practicado el escrutinio; hacer entrega personal e inmediatamente al Tribunal Local de todos los documentos originales de la elección al concluir ésta; velar por el secreto del voto, etcétera.

VI. REGISTRO DE ELECTORES

1. *IDEAS GENERALES DE LA EVOLUCION HISTORICA DEL REGISTRO DE ELECTORES*

Como opinión general se dice que el censo electoral es el registro público en el que constan los ciudadanos con derecho a voto. Lo que otorga el constar en el censo es una especie de **capacidad de obrar electoral**, es decir que su inclusión en él lo habilita para ejercer los derechos del elector.[124]

La institución del censo electoral en Honduras ha seguido la evolución histórica y la misma transformación que ha sufrido en otros países.

En una primera etapa su elaboración se producía en ocasión de celebrarse cada elección y previamente a la votación; los nombres de los que concurrían al acto eran inscritos por el órgano que dirigía la votación en un libro de registro de electores (1821-1893).

En una segunda etapa, se le asignó a cada municipalidad llevar el censo electoral permanente en el cual se inscribirían anualmente los electores del municipio. Se revisaba cada año la lista del anterior y servía de base al Registro Civil. Posteriormente, los organismos locales de elecciones llevaban el Censo Electoral (1894-1976).

En una tercera etapa, se crea un organismo especializado denominado "Registro Nacional de las Personas", entre cuyas funciones esenciales está la de elaborar de oficio y en forma exclusiva el Censo Nacional Electoral (1977-).

2. *EL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS: BASES CONSTITUCIONALES Y SU REGULACION EN LA LEY ELECTORAL Y DE LAS ORGANIZACIONES POLITICAS DE 1981*

Este organismo se instituyó originalmente en la Ley de 27 de diciembre de 1977[125] como uno de los organismos electorales.

---

124 Francesc de Carreres y Josep M. Valles. Las Elecciones, Editorial Blume, Barcelona, España. 1977. 1a. edición, pág. 51.

125. Título V "De los organismos electorales", Cap. III "Del registro nacional de las personas", Arts. 110 a 117.

Posteriormente se crea a nivel constitucional y se establecen disposiciones fundamentales acerca de su organización, naturaleza jurídica y funcionamiento.[126]

Es un organismo del Estado con jurisdicción en el territorio nacional y dependiente del Tribunal Nacional de Elecciones.

Sus funciones esenciales son: a) llevar el Registro Civil, b) extender la Tarjeta de Identidad única a todos los hondureños; y, c) elaborar el Censo Nacional Electoral, que es un documento público, permanente e inalterable.

Antes de emitirse la ley especial del organismo de referencia, la Ley Electoral de 1981 incluyó una serie de disposiciones que regulaban en términos generales la participación del Registro Nacional de las Personas en la elaboración de las listas generales de electores, provisionales y definitivas, con vistas a las elecciones que se practicarían el 29 de noviembre de ese mismo año.

Se asignaba al organismo, entre otras tareas, determinar el número de mesas electorales receptoras de cada circunscripción electoral-municipal, así como la distribución de los electores que habían de votar en cada una de ellas. Asimismo de imprimir los cuadernos de votación y organizar el padrón fotográfico electoral, e imprimir las papeletas electorales.

3. LA LEY DEL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS DE 1982: ASPECTOS IMPORTANTES QUE REGULA

La organización, funcionamiento y atribuciones del organismo se hallan regulados en la Ley.

Una serie de disposiciones que ya figuraban en el texto constitucional y en la Ley Electoral de 1981 aparecen reproducidas en la Ley que comentamos.

En el capítulo I **"De las Disposiciones Generales"** se encuentran algunas normas importantes como las siguientes: los cargos más importantes del organismo serán ejercidos en la forma rotativa que determine la ley; tendrá a su cargo la identificación y registro de la población del país; sus disposiciones son de orden público y tendrán preeminencia sobre otras leyes que versen sobre la misma materia.

Entre sus objetivos están los de garantizar la pureza del proceso electoral, con sistemas y métodos apropiados que fortalezcan la democracia mediante la participación libre del ciudadano en la vida política de la nación y asegurar de manera fidedigna la elaboración del Censo Nacional Electoral.

---

126. Constitución de 1982, Arts. 54 al 56.

El Registro Nacional de las Personas tiene como una de sus funciones esenciales elaborar de oficio y en forma exclusiva el Censo Nacional Electoral, como ya lo habíamos señalado en otro lugar de este informe.

El Censo se forma con las inscripciones de los ciudadanos con capacidad de ejercer el sufragio.

La Ley define el Censo como el registro debidamente ordenado de los ciudadanos con capacidad de votar. La inclusión en él garantiza el derecho e impone la obligación de ejercer el sufragio.

La Tarjeta de Identidad del ciudadano, coincidente con el listado de electores, será el instrumento legal para el ejercicio del sufragio. El elector sólo podrá censarse en un municipio.

En el Art. 128 se establece un número de 300 electores por cada mesa electoral.

Se prevé el recurso de reposición y subsidiariamente el de apelación ante el Tribunal Nacional de Elecciones contra las resoluciones del Registro Nacional de las Personas.

4. *ULTIMOS DATOS DEL CENSO NACIONAL ELECTORAL*

El Registro Nacional de las Personas ha venido trabajando intensamente en la identificación de todos los hondureños, con el objeto de dotarlos de la tarjeta de identidad e incorporarlos a las listas del Censo Nacional Electoral.

A continuación se reflejan las últimas cifras:

CUADRO DE IDENTIDADES EMITIDAS POR EL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS QUE HAN QUEDADO INCLUIDAS EN EL CENSO NACIONAL ELECTORAL

(23 de julio de 1985)
Total de identidades emitidas: 1,737.991

Departamento	No. solicitudes de identidades recibidas	No. ident. emitidas	Pendientes de emitir
Atlántida	92 902	89 859	53 874
Colón	48 369	46 015	3 043
Comayagua	97 010	95 512	2 354
Copán	92 901	89 784	1 498
Cortés	285 410	275 553	3 117

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

Departamento	No. solicitudes de identidades recibidas	No. ident. emitidas	Pendientes de emitir
Choluteca	125 943	119 797	9 857
El Paraíso	107 360	103 905	6 146
Fco. Morazán	353 095	350 320	3 455
Gracias a Dios	13 101	9 200	1 775
Intibucá	41 721	40 337	3 901
Islas de la Bahía	8 106	7 833	1 384
La Paz	44 720	41 432	273
Lempira	63 106	60 498	3 288
Ocotepeque	32 977	32 180	2 608
Olancho	95 527	93 622	797
Sta. Bárbara	110 758	107 516	1 905
Valle	52 766	51 897	3 242
Yoro	127 093	122 731	4 362

VII. LA PRACTICA DE LAS ELECCIONES

1. LA FECHA DE LAS ELECCIONES. INICIO Y FINAL DE LA JORNADA ELECTORAL

Las elecciones para autoridades supremas y municipales se practicarán en un solo día el último domingo del mes de noviembre que preceda a la fecha en que legalmente termina el correspondiente período de gobierno. En esta ocasión se llevarán a cabo el 24 de noviembre de 1985.

El día de las elecciones, las mesas electorales receptoras se instalarán a las cinco de la mañana en los locales previamente señalados.

En un sector del local donde estará instalada la mesa, y separado por un cancel o cortina de un material que impida la visibilidad, se instalará una mesa para que el elector en forma totalmente privada pueda marcar su voto.

Los miembros de la mesa, en presencia de un notario o dos testigos, revisarán la urna para comprobar que está vacía, cerrándola y sellándola el presidente de la mesa con una banda de papel, que cruce ambos cuerpos de la urna. Constatarán que existe la cantidad específica de papeletas electorales proporcionadas por el Tribunal Local de Elecciones, más las papeletas necesarias para que voten los miembros

de la mesa, propietarios y suplentes y los delegados de los partidos o candidaturas independientes que no estén en el listado de esa mesa.

A las seis de la mañana, el presidente anunciará que ha empezado la votación. Los electores, uno en pos de otro, presentarán su cédula de identidad la que será revisada y una vez identificados en el listado se les entregará la papeleta, irán al lugar privado del local a marcar su voto, doblarán la papeleta de manera que quede oculto el contenido del voto, depositarán éste y uno de los miembros de la mesa pondrá tinta indeleble al elector en el dedo meñique de su mano derecha, o en su defecto, de la mano izquierda. Se le devolverá la cédula y otro miembro hará la anotación de haber votado el elector. Cuando exista duda sobre la identidad de éste, la mesa se auxiliará del padrón fotográfico respectivo.

La votación se desarrollará sin interrupción hasta las 5 de la tarde, no admitiendo después de esa hora más que los votos de los miembros de la mesa, de los representantes y observadores de los partidos políticos, debidamente acreditados, quienes permanecerán hasta concluir el escrutinio.

2. *MEDIDAS DE ORDEN Y SEGURIDAD*

En el local de la elección solamente podrán permanecer los miembros de la mesa receptora, el notario o los dos testigos, los delegados de las organizaciones políticas, los miembros de las organizaciones electorales en el desempeño de sus funciones, los observadores de instituciones cívicas o culturales, nacionales o internacionales, regionales o mundiales y miembros de la prensa nacional y extranjera.

Los miembros de las mesas tendrán autoridad para guardar el orden en sus respectivos locales y asegurar la libertad en la práctica de las elecciones, cuidando que los electores entren y salgan sin dificultad. Ningún cuerpo armado podrá colocarse a una distancia de 100 metros del local de una mesa electoral receptora, salvo que exigieren su presencia los miembros de la mesa para guardar el orden.

No se permitirán espectáculos públicos, ni el expendio o distribución de bebidas alcohólicas desde las 6 de la mañana del día anterior a las elecciones hasta las 6 de la mañana del día siguiente.

No se podrá llegar al local de una mesa bajo los efectos de alguna droga o en estado de ebriedad, armado o portando insignias o emblemas que demuestren la afiliación política del elector.

VIII. EL ESCRUTINIO

1. *PROCEDIMIENTO*

Para practicar el escrutinio, el presidente de la mesa, en presencia de los demás miembros, de los delegados de los partidos y del notario o testigos, procederá a abrir la urna, rompiendo la banda del papel que la cierra. Acto seguido, el escrutador de la mesa, irá extrayendo y examinando las papeletas, una a una, pasándolas al presidente, quien las mostrará a los demás miembros de la mesa; el secretario de ésta tomará nota del voto marcado, atribuyéndolo al partido o candidatura independiente que corresponda. Luego se sellarán las papeletas para indicar que han sido escrutadas.

Se contarán todas las papeletas de votación para verificar si su número corresponde al de las personas que votaron según conste en el cuaderno de votación.

2. *ACTAS DEL ESCRUTINIO*

Una vez constatado lo anterior, acto seguido se levantará el acta de la elección, expresando el número de votantes y los votos obtenidos por cada uno de los partidos políticos y candidaturas independientes, así como los particulares obtenidos por cada nómina de candidatos, cuando hayan varios de un mismo partido.[127] Se consignarán también las papeletas nulas, en blanco y las sobrantes, así como los incidentes ocurridos y protestas presentadas durante la elección y en el escrutinio.

El acta se extenderá en el cuaderno de votación respectivo y será firmada por los miembros de la mesa, los delegados u observadores de las organizaciones políticas y por el notario o testigos, en su caso.

Con vista de las actas de las mesas electorales, el Tribunal Local de Elecciones extenderá el acta general en la que se hará constar el total de votos de su jurisdicción, indicando los que hubiere obtenido cada partido político y candidatura independiente y también las obtenidas por cada una de las nóminas de candidatos de un mismo partido cuando hayan varios;[128] consignándose además el número de

127. Se consignará ahora los votos obtenidos por los candidatos de los partidos, de acuerdo con la reforma al Art. 177 de la Ley Electoral aprobada mediante Decreto No. 89/85 del 5 de junio de 1985, que se introdujo para el cumplimiento del Acta de Compromiso que puso fin a la crisis política.

128. De acuerdo con las reformas contenidas en el mencionado Decreto 89/85.

papeletas nulas y en blanco depositadas y los incidentes y protestas. El acta será firmada por los miembros del Tribunal Local, el notario o testigos, y por los delegados de las organizaciones políticas que estuvieren presentes.

El resultado general se publicará inmediatamente mediante cartel que se fijará en el local que ocupe el Tribunal Local y lo comunicará telefónicamente al Tribunal Nacional de Elecciones y al respectivo Tribunal Departamental.

IX. CALIFICACION Y DECLARACION DE ELECCIONES

1. *ORGANO COMPETENTE Y PLAZO PARA EFECTUAR LA DECLARATORIA DE LAS ELECCIONES*

El Tribunal Nacional de Elecciones practicará el escrutinio general inmediatamente después de haber recibido la última de las actas remitidas por los Tribunales Departamentales de Elecciones. Una vez practicado hará la declaratoria de los funcionarios electos, a más tardar 30 días después del escrutinio, pero antes señalará día y hora para una reunión con los representantes de los partidos políticos y de las candidaturas independientes que hayan postulado candidatos, con el objeto de recabar las informaciones que sean necesarias y oír la opinión de los asistentes para fundamentar mejor la declaratoria de elecciones.

La certificación de la parte pertinente del acta de escrutinio que extienda el Tribunal Nacional a los candidatos declarados electos, será la credencial para tomar posesión de los respectivos cargos.

El Tribunal Nacional comunicará a los electos las declaratorias efectuadas; las comunicará, además, al Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Gobernación y Justicia, a la Corte Suprema de Justicia, a los organismos políticos que hubieren participado en la elección y a la dirección del Diario Oficial para su publicación.

2. *BASE DE POBLACION PARA ELEGIR DIPUTADOS AL CONGRESO NACIONAL Y AUTORIDADES MUNICIPALES*

De acuerdo con el Art. 202 de la Constitución y el Art. 189 de la Ley Electoral, la elección de diputados al Congreso se hará sobre la base de un diputado propietario y uno suplente por cada 35 mil habitantes o fracción que exceda de 15 mil. En aquellos departamentos que tuvieren población menor de 35 mil habitantes, se elegirá un diputado propietario y uno suplente.

El Congreso Nacional, tomando en cuenta los cambios poblacionales, podrá modificar la base para la elección de diputados.[129]

En las circunscripciones electorales municipales se elegirán para integrar las respectivas corporaciones: un alcalde, un regidor y un síndico en los municipios que tengan hasta un máximo de mil habitantes.

En los municipios que excedan de ese número se elegirá un regidor adicional por cada mil habitantes o fracción de quinientos, pero siempre que no exceda el número de regidores.

3. *SISTEMA DE MAYORIA SIMPLE Y DE REPRESENTACION PROPORCIONAL: COCIENTE ELECTORAL Y RESIDUO ELECTORAL*

Para los efectos de la Ley Electoral se entiende por mayoría simple el número mayor de votos obtenidos por un candidato o lista de candidatos en relación a otro candidato o candidatos, o lista de candidatos.

1. Para la elección de presidente de la república y designados a la presidencia se declara electa la nómina del partido que haya alcanzado el mayor número de votos. Pero en el caso de que un partido hubiere presentado uno o más candidatos a presidente de la república y designados se declarará electo el candidato a presidente y sus respectivos designados que hubieren obtenido más votos dentro de su partido.
2. Para la declaración de elecciones de diputados se procederá de la siguiente manera:
   a. el cociente electoral departamental se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos en el departamento entre el número de representantes fijos a elegirse en el mismo;
   b. se declarará electos tantos diputados propietarios y sus respectivos suplentes, como cocientes electorales haya obtenido la correspondiente lista de candidatos de cada organización política;
   c. los sufragios obtenidos por una organización política en su departamento, que no completen el respectivo cociente departamental, se tomarán en cuenta como residuo electoral;

---

129. Ya nos referimos a la iniciativa recientemente ejercitada en el seno del Congreso para elevar la base a 45 mil habitantes que fue rechazada por la mayoría de la Cámara Legislativa con la repulsa del pueblo.

d. si la distribución a que se refiere el literal **b.** de este artículo no completare el número de diputados que tienen que elegirse en cada departamento, se declararán electos un diputado propietario y el respectivo suplente, de la lista que haya alcanzado el mayor residuo electoral; y así sucesivamente, en el orden descendente de residuo hasta completar el número de diputados que corresponden a la circunscripción departamental;

e. en caso de que ninguna de las organizaciones políticas haya alcanzado el cociente electoral departamental, se procederá a la declaración de elección, comenzando por la lista que haya alcanzado mayor residuo electoral y así sucesivamente, en el orden descendente de residuos, hasta completar el número de diputados que corresponde a la circunscripción departamental;

f. cuando en un mismo partido hubiere varias nóminas de candidatos a diputados al Congreso Nacional, por listas separadas, el total de diputados electos que correspondan a dicho partido, se distribuirá entre aquellos ciudadanos que hubieren obtenido mayor número de votos, siguiendo el sistema establecido en la letra **b.** de este artículo.[130]

Se adopta el sistema de representación proporcional por cociente nacional electoral para las elecciones de diputados al Congreso Nacional, en la forma siguiente:

a. el cociente nacional electoral se obtiene dividiendo el total de votos válidos depositados en toda la república, por el número fijo de representantes que han de elegirse en todo el país;

b. cada partido político, tendrá tantos diputados por cociente nacional electoral, como cocientes nacionales electorales quepan en la suma de votos sobrantes que el correspondiente partido haya obtenido en todo el país;

c. los cargos de diputados por cociente nacional electoral se adjudicarán a las listas presentadas por las respectivas organizaciones políticas o coaliciones de organizaciones políticas, en los departamentos que hayan obtenido el mayor número de votos sobrantes y si fuesen varios diputados por cociente nacional electoral los que deben adjudicarse a una organización política, la adjudicación se hará en orden descendente de número de votos.

---

130. Reformado por Decreto No. 89-85.

d. cuando se hayan presentado por un mismo partido varias nóminas de diputados, el diputado por cociente nacional que le corresponderá al partido, se asignará a la planilla que a nivel nacional haya obtenido mayor sobrante de votos.[131]

3. Para la declaración de elecciones de los miembros de las corporaciones municipales, se procederá de la manera siguiente:

a. el total de votos válidos depositados en el municipio se dividirá entre el número total de funcionarios municipales que deben ser electos, de acuerdo al decreto de convocatoria. El resultado de la división será el cociente electoral municipal;

b. se declarará electo alcalde municipal el primer ciudadano que aparezca en la lista de candidatos que haya obtenido la mayoría de sufragios, restándose del total de votos que favorecen a dicha lista el equivalente de un cociente electoral municipal;

c. se declarará electo síndico municipal, al primer ciudadano que aparezca en la lista favorecida con el más alto número de sufragios, después de haber restado el cociente electoral municipal. Si la lista fuese la misma se declarará electo a quien figure en ella en segundo lugar. Se sustraerá un cociente electoral municipal de la cantidad total de votos restantes en favor de la planilla de donde se hubiere declarado electo el síndico municipal;

d. de los resultados obtenidos después de las operaciones anteriores y aplicando a éstos los valores corregidos y el mismo sistema descendente de cociente y residuos usado para la elección de diputados, conforme al artículo 189 de esta Ley, se procederá a declarar electos el requerido número de regidores;

e. cuando en un mismo partido hubiere varias nóminas de candidatos a miembros de corporaciones municipales, por listas separadas el total de miembros electos que correspondan a dicho partido se distribuirá entre aquellos ciudadanos que hubieren obtenido mayor número de votos, siguiendo el sistema establecido en los literales b., c. y d. de este artículo.[132]

131. Ibidem.

132. Ibidem.

X. EL CONTENCIOSO ELECTORAL

Al Tribunal Nacional de Elecciones le corresponde conocer en única instancia de la nulidad de las votaciones, escrutinios y declaratoria de elecciones. Contra las resoluciones de aquél no procederá más recurso que el de amparo ante la Corte Suprema de Justicia.

En Honduras no se ha organizado el contencioso-administrativo, y el contencioso electoral se reduce a la acción de nulidad que se intenta ante el Tribunal Nacional de Elecciones y agotada esa vía solamente podrá recurrirse de amparo, que es un recurso extraordinario para hacer valer derechos constitucionales.

La acción de nulidad podrá ejercitarla cualquier ciudadano dentro de los 18 días hábiles siguientes a la celebración de las elecciones y dentro de los 5 días hábiles siguientes a la declaratoria de elección, cuando fuesen contra ésta última.

La demanda de nulidad deberá ser presentada por escrito concretando los hechos en que se fundamenta, los preceptos legales infringidos y proponiéndose la prueba correspondiente. Se sustanciará en forma sumaria y deberá resolverse en definitiva dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación.

El Tribunal Nacional de Elecciones podrá solicitar los antecedentes *ad efectum videndi* cuando lo considere necesario. Podrá también dictar autos para mejor proveer y ejecutar o mandar que se ejecuten las providencias señaladas en ellos.

Cuando se declare la nulidad de una elección, el Tribunal Nacional la mandará reponer inmediatamente.

Tegucigalpa, D.C., Honduras, julio de 1985

LEGISLACION ELECTORAL EN MEXICO

JOSE DE JESUS OROZCO HENRIQUEZ *

---

* Obtuvo el grado de licenciado en derecho, con mención honorífica, en la Universidad Nacional Autónoma de México, y el de maestro en derecho comparado en la Universidad de California en Los Angeles. Actualmente es investigador y secretario académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, así como profesor definitivo por oposición de Introducción al Derecho en la Facultad de Derecho de la propia Universidad y profesor de evolución de los sistemas jurídicos contemporáneos en la División de Estudios de Posgrado de la misma Facultad. Ha sido distinguido como Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores. Es autor de los libros *El derecho constitucional consuetudinario* y *Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas autónomas*, así como de varios artículos sobre derecho constitucional y derecho universitario publicados en revistas especializadas.

INTRODUCCION

El presente trabajo pretende proporcionar un panorama sobre la legislación electoral mexicana a partir de la promulgación de la Constitución de 1917. Durante estos sesenta y ocho años se han realizado varias reformas constitucionales de índole electoral y se han puesto en vigor seis leyes distintas (1917, 1918, 1946, 1951, 1973 y 1977) sobre el particular, las cuales también han sido objeto, eventualmente, de múltiples reformas, cuyo propósito principal ha sido el fortalecimiento del proceso de democratización del país y la ampliación de la participación política de los ciudadanos.

En esta dirección destaca la llamada Reforma Política de 1977, que se tradujo en la reforma a 17 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) que, con diversas reformas, se encuentra aún en vigor.

I. DEMOCRACIA Y SUFRAGIO

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

> *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática. . .*

El artículo 39, por su parte, dispone que:

> *Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. . .*

De este modo, la Constitución mexicana consagra, según la clasificación aristotélica, la fórmula pura de la democracia.[1] Cabe destacar que, en los términos del artículo 3o. del mismo ordenamiento, se considera,

> *. . .a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.*

Conforme al constitucionalismo liberal que convirtió al ideal democrático en un postulado político, para que exista una **democracia es necesario que los sujetos poseedores del poder y los sujetos sometidos a él sean los mismos, que los sujetos que deban obedecer las normas estatales, sean los mismos que las crean.** Si esta identidad existe —señala Ulises Schmill—, puede afirmarse que los que obedecen a las normas, al poder público, hacen lo que quieren, se obedecen sólo a sí mismos, pues ellos son los que han creado las normas que deben obedecer. Por esto la democracia es una organización del pueblo que da respuesta al problema que Juan Jacobo Rousseau formuló en los siguientes términos: encontrar una forma de asociación por la que cada uno, uniéndose a todos, no obedezca a nadie sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes de asociarse. Una persona es libre si no está obligada a obedecer a nadie, es decir, si hace o puede hacer lo que quiera.[2]

Como advierte Kelsen:

> *Políticamente libre es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer. La democracia significa*

---

1. *Vid.*, ARISTOTLE, *Politics*, Book III, chaps. 5-10, en *Great Books of the Western World*, Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc., 22nd Ed., 1978, vol. 9, pp. 474-479.

2. *Cfr.*, SCHMILL, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Textos Universitarios, S.A., 1971, pp. 119-120. Al respecto, *vid.*, ROUSSEAU, Jean Jacques, *The Social Contract*, Book I, chaps. 5-8, en *Great Books of the Western World*, Chicago Encyclopaedia Britannica, Inc., 22nd Ed. 1978, vol. 38, pp. 391-393.

que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos .[3]

El principio democrático es respetado al máximo —afirma Ulises Schmill— cuando el pueblo íntegro en asamblea directa es el titular de los poderes del Estado y la asamblea adopta el principio de la mayoría absoluta. El principio democrático está reducido al mínimo en el caso de que se exija la unanimidad en la votación. El principio democrático de las mayorías, supone necesariamente el respeto a las minorías. Ahí donde se pretenda el dominio absoluto de la mayoría, desconociendo el derecho de la minoría para luchar, discutir y convencer a efecto de convertirse en mayoría, se estará destruyendo el principio en el que está basada la democracia. Esta exige, no sólo el respeto de la minoría, sino su protección e impulso. Si puede hablarse, en general, de mayorías es porque se supone la existencia de una minoría, de una oposición. Si ésta desaparece, asimismo, se extingue la mayoría convirtiéndose el régimen en una autocracia, en una dictadura.[4]

En todo caso, el principio mayoritario no puede identificarse con la idea de un dominio ilimitado de la mayoría sobre la minoría. Por el hecho de su existencia jurídica, la minoría puede influenciar hasta cierto punto la voluntad de la mayoría, e impedir que el contenido del orden social creado por ésta se halle en contradicción demasiado violenta con los intereses minoritarios .[5]

Ahora bien, sólo en la **democracia directa** que, dada la magnitud de los Estados modernos y la diversidad de sus fines no puede encarnar en ninguna forma política viable, es factible la creación de la ordenación social por acuerdo de la mayoría de los titulares de derechos políticos mediante el ejercicio de éstos en la asamblea del pueblo. La democracia del Estado moderno, en realidad, es una de-

3. KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, traducción de Luis Legaz Lacambra, México, Editorial Labor, p. 298. *Vid.*, OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, "Consideraciones sobre la libertad jurídica", ponencia presentada al Segundo Simposio Nacional de Filosofía del Derecho, celebrado en Querétaro, Qro., en el año de 1984, en prensa.

4. *Cfr.*, SCHMILL, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 123. *Vid.*, MILL, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, traducción de Antonio Guzmán Balboa, México, Herrero Hermanos Sucesores, S.A., 1966, pp. 120-147.

5. KELSEN, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 142. *Vid.*, KELSEN, Hans, "Foundations of Democracy", en *Ethics*, vol. LXVI, Num. I, Part II, October 1955, pp. 6-18.

mocracia mediata, representativa —tal y como también lo prevé el artículo 40 constitucional—, en la cual la voluntad colectiva que prevalece es la determinada por la mayoría de aquellos que han sido elegidos por la mayoría de los ciudadanos. Así, los derechos políticos —en los que consiste la libertad— se reducen en síntesis a un mero derecho de sufragio.

Una república democrática y representativa —como la prevista por nuestro artículo 40 constitucional— es una democracia, no directa, sino indirecta. El concepto de democracia representativa puede expresarse utilizando el concepto ideológico de la soberanía popular, del modo siguiente: que una democracia no sea directa, sino indirecta, significa que no es el pueblo mismo el que de modo directo ejerce los poderes del Estado. El pueblo, en la república democrática y representativa, es el encargado de nombrar a las personas que **en su representación** van a encargarse de formar la voluntad del Estado. Si bien él es el que originariamente posee todos los poderes, esto no significa que también directamente los ejerza. Que el pueblo sea el que posee originariamente todos los poderes es expresado diciendo que el pueblo es el soberano, o que la soberanía radica esencial y originariamente en él, como lo establece el artículo 39 de la Constitución.[6]

El artículo 41 establece que:

> *...el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados.*

El pueblo es el titular de la soberanía, pero no la ejerce directamente, sino por medio de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de la federación y los de los Estados. En esta afirmación ya se encuentra implícito el concepto de representación. Los titulares de los órganos estatales representan al pueblo al ejercer en su nombre el poder de que éste es titular. Por ello se afirma que la República Mexicana es representativa.[7]

---

6. *Vid.*, SCHMILL, *op. cit.*, *supra*, nota 2, pp. 125-126.

7. *Cfr.*, *ibidem*, p. 126. En el presente trabajo, por razones de espacio, sólo nos ocuparemos de la legislación electoral de carácter federal, por lo que no haremos alusión relativa a las entidades federativas; sobre esto último, puede consultarse el excelente y documentado estudio de MADRAZO, Jorge, "Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas", en *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 289-327.

En el régimen representativo —señala Ulises Schmill—, los ciudadanos deben tener el derecho de participar en las funciones públicas, participación que se realiza por medio del sistema de las elecciones populares. La democracia indirecta necesita de la institución del electorado. Por ello los ciudadanos deben gozar de derechos políticos, que pueden ser definidos diciendo que son aquéllos que otorgan al titular de los mismos una participación en los procesos formativos de la voluntad estatal. Un individuo tiene un derecho político si puede participar válidamente en los procesos de creación de las leyes, o en el proceso de nombramiento de los órganos supremos del Estado. En la democracia indirecta o representativa, nos encontramos con dos tipos diversos de derechos políticos: a) el de los electores, cuya función es nombrar a los individuos titulares de los órganos supremos del Estado; b) el de los elegidos a participar con voz y voto en el proceso legislativo, tratándose del Poder Legislativo, y el del Presidente en las funciones que la Constitución le asigna. En la democracia representativa, el principio democrático se encuentra limitado a la participación del pueblo en la elección de los órganos superiores del Estado, fundamentalmente del órgano legislativo y del ejecutivo.[8]

Al derecho político de los electores se le denomina sufragio, el cual consiste en el derecho que tiene un individuo de participar en el procedimiento electoral mediante la emisión de su voto.

Para que el voto cumpla con su cometido democrático ha de ser universal, libre, directo y secreto, características que fueron incorporándose paulatinamente a nuestro sistema electoral, hasta convertirse en práctica común en el régimen electoral de la Revolución.

Por lo que se refiere a las fórmulas electorales, la legislación registra, desde la Constitución de Cádiz, el sistema mayoritario y sus variantes. En 1964 se yuxtapone un sistema de representación minoritaria denominado **diputados de partido** y, finalmente, la **LFOPPE** instituye un sistema mixto con preponderante mayoritario. Estos son, en términos generales, los grandes lineamientos que ha seguido la legislación electoral mexicana.

El período que va de la Constitución de Cádiz a la Ley Orgánica Electoral de 1857, la etapa independiente, puede ser definida electoralmente como un régimen mayoritario de elección indirecta, en segundo y tercer grado, y de voto público.[9]

---

8. *Vid.*, MILL, *op. cit.*, *supra*, nota 4, pp. 35ss.; SCHMILL, *op. cit.*, *supra*, nota 2, pp. 129-130. A partir de la Constitución de 1917, se derogó en México la elección indirecta de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

9. Un análisis detallado de la evolución de la legislación electoral mexicana desde el siglo pasado, puede consultarse en BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho electo-*

El sistema electoral de la Reforma reduce las instancias electorales haciendo la elección indirecta en primer grado, con voto público y a mayoría relativa en las primarias. En la elección de diputados el voto era secreto y a mayoría absoluta con segunda vuelta a mayoría relativa (Art. 36). Si hubiera igualdad de sufragios en más de dos candidatos, entre ellos se hacía la elección, pero si había al mismo tiempo otro candidato que hubiera obtenido mayor número de votos que ellos, se le tendría por primer competidor y el segundo se sacaría de entre los primeros por votación, pero bajo las reglas prescritas en el artículo anterior. Cuando en el escrutinio resultare empate o igualdad entre los candidatos se repetía la votación y se decidía por suerte (Art. 37).

El sistema electoral de la Reforma se mantiene hasta la ley de 1911 del Presidente Madero, quien instaura el voto secreto desde la elección primaria; crea la boleta electoral separada del registro de electores; mantiene la mayoría relativa en las elecciones primarias y la absoluta en las secundarias o de diputados. Aunque de hecho esta mayoría absoluta no existía, ya que la propia ley señalaba que en su ausencia se tomaría la pluralidad de los votos presentes.

Con la reforma del 22 de mayo de 1912, la elección de diputados y senadores deviene directa, quedando la del presidente y la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el carácter de indirecta. La votación sigue siendo secreta y a mayoría relativa en los términos de la ley de 1911.

La mayoría relativa cobra carta de naturalización definitiva con la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, expedida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, el 20 de septiembre de 1916. El voto vuelve a ser público, ya que se obliga al elector a que firme la boleta. Los casos de empate se resolvían por sorteo público que realizaban las juntas computadoras

El artículo 35 de la Constitución de 1917, actualmente en vigor, establece como prerrogativa del ciudadano mexicano:

> *I.—Votar en las elecciones populares; II.—Poder ser votado para todos los cargos de elección popular. . .*

En este artículo se establece con toda claridad la división de los derechos políticos reseñados: tanto el de votar como el de ser votado. Puede afirmarse con toda validez que el ciudadano mexicano es el titular de los derechos políticos, es el único que tiene **prerrogati-**

---

ral, México, Ed. Porrúa, 1980, pp. 219-269; y en GARCIA OROZCO, Antonio, *Legislación electoral mexicana*, 1812-1977, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, pp. VII-LV.

vas. No todo mexicano, no todo súbdito del Estado mexicano, es decir, no todos los individuos que integran el pueblo, tienen el carácter de ciudadanos.

El artículo 34, actualmente en vigor, determina como requisito esencial primario el de tener la nacionalidad mexicana. Este requisito se ha establecido con el objeto de que ningún extranjero pueda ejercer los derechos electorales o incluso convertirse en órgano supremo del Estado. Pero la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización, como lo establece el artículo 30. El derecho de votar en las elecciones lo poseen los ciudadanos, los cuales tienen que ser mexicanos, independientemente de que esta nacionalidad sea adquirida por nacimiento o por naturalización. Lo anterior no puede afirmarse en el caso del derecho de ser votado para los cargos de elección popular. El artículo 55, fracción I, establece que para ser diputado se requiere ser mexicano por nacimiento, por lo que se excluye de ese derecho a los que hayan adquirido la nacionalidad mexicana por naturalización. Entre los requisitos fijados por el artículo 58 para ser senador, se establece que debe ser mexicano por nacimiento, pues dice este artículo que se requieren los mismos requisitos que para ser diputado. Para ser Presidente de la República se requiere, además de ser mexicano por nacimiento, ser hijo de padres mexicanos por nacimiento. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia no son elegidos para su cargo, sino que son nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado; pero el artículo 95, fracción I, establece que para ser nombrado ministro se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento. El requisito mencionado también es exigido por la Constitución para ser gobernador de un Estado, según lo dispone el artículo 115, fracción VIII.

El segundo requisito establecido por el artículo 34 para ser ciudadano es el de "haber cumplido 18 años" (según reforma de 1969, ya que anteriormente se requerían 18 años sólo para los casados y 21 para los solteros). La fijación de una edad mínima para poder gozar de las prerrogativas de los ciudadanos, está fundada en la presunción de que a esas edades ya se ha llegado a un estado de madurez intelectual que permite el ejercicio consciente de los derechos políticos. Esta aptitud cívica se requiere, además, por otro motivo: el ciudadano no solamente tiene el derecho de votar, sino que está obligado a hacerlo. El artículo 36, fracción III, dispone que:

> *Son obligaciones del ciudadano de la República: ... Fracción III.— Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda. (Si bien ni la Constitución ni la ley prevén sanción alguna en caso de incumplimiento).*

Como tercer requisito para ser ciudadano está fijado, en el artículo 34, fracción II, el de:

... tener un modo honesto de vivir.

La Constitución no determina cuándo se considera que se tiene un modo honesto de vivir, pero el Código Penal, al establecer en su artículo 46 que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (artículo 12 y 14) al adoptar una base semejante para excluir del voto, parecen identificar la responsabilidad penal con la ausencia de un modo honesto de vivir, si bien el último artículo menciona también otros impedimentos para ser elector, como el ser declarado vago o ebrio consuetudinario, estar sujeto a interdicción judicial, o bien, asilado en un establecimiento para toxicómanos o enfermos mentales.

La elección directa del Presidente de la República se instaura con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya Ley Electoral para la Formación del Congreso Ordinario, del 6 de febrero de 1917, estipula que dicha elección debería ser de mayoría absoluta (Art. 74). Asimismo, mantiene el voto público al igual que la ley de 1916. El voto vuelve a ser secreto en la Ley para la Elección de Poderes Federales, del 2 de julio de 1918. Por otra parte, la elección del Presidente de la República deviene relativa.

Tenemos que, hasta antes de 1953, el voto es directo y secreto, pero no universal. Es hasta el régimen de gobierno del Presidente Adolfo Ruiz Cortines que adquiere esa característica al reconocérsele a la mujer su derecho de voto activo y pasivo.

El artículo 34 original de la Constitución establecía:

Son ciudadanos de la República todos los que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos.

Este párrafo introductorio sufrió una reforma que fue publicada en el **Diario Oficial**, de 17 de octubre de 1953, para quedar tal como se encuentra actualmente en vigor:

Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos.

La reforma del texto constitucional se hizo necesaria para romper la concepción tradicional que excluía a las mujeres de la titulari-

dad de los derechos políticos, de la ciudadanía. El texto original, que era igual al de la Constitución de 1857, permitía una interpretación favorable a las mujeres, puesto que éstas tienen la calidad de mexicanas si reúnen los requisitos establecidos al respecto; así mismo, pueden ser solteras o casadas teniendo un modo honesto de vivir. Sin embargo, se les consideraba incapaces para ejercer derechos políticos.

Así pues, el principio ideal de la democracia exige que entre los súbditos no se excluya a nadie por razón de su sexo, raza, religión, riqueza, nacimiento, etc., etc., es decir, supone el concepto de igualdad entre los hombres. Para efectos políticos, todo hombre debe ser considerado de modo igual que cualquier otro hombre. Al respecto, cabe señalar que carece de justificación democrática, si bien la puede tener histórica, la privación del voto activo a los ministros de los cultos, en los términos del artículo 130 constitucional; en cambio, es perfectamente democrático reducir la representación o voto pasivo de los mismos prevista por el propio precepto y los artículos 55, fracción VI (diputados): 58 (senadores) y 82, fracción IV (Presidente de la República).

Por otra parte, desde la ley de 1918 la fórmula que ha regido es la mayoritaria relativa, hasta la actual LFOPPE que instaura un sistema mixto con dominante mayoritario. En 1963 se dio representación parlamentaria a las minorías mediante la yuxtaposición de diputados de partido, que no modificaba nuestro tradicional sistema mayoritario.

Consecuentemente con lo anterior, el artículo 12 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) vigente establece:

> *De conformidad con las disposiciones constitucionales, ejercerán el voto activo los ciudadanos mexicanos, varones y mujeres, que hayan cumplido 18 años de edad, se encuentren en ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el padrón electoral y no se encuentren bajo impedimento legal.*

Por su parte, el artículo 11 del mismo ordenamiento prescribe:

> *Votar constituye una prerrogativa y una obligación del ciudadano. El voto es universal, libre, secreto y directo para todos los cargos de elección popular.*

En general, en el régimen representativo la designación de mandatarios puede hacerse directa e inmediatamente por el pueblo; hay entonces la elección directa (que no debe confundirse con el gobierno directo).

Pero puede suceder que el pueblo elector (integrado por los que se llaman electores primarios) no designe directamente a sus gobernantes, sino que lo haga por conducto de intermediarios: en ese caso, la elección es indirecta y tiene tantos grados cuantas sean las series de electores secundarios, terciarios, etc., que medien entre los electores primarios y los gobernantes. Nuestra Constitución consagra la elección directa para la designación de los miembros del Congreso y del Presidente de la República; pero hay un caso en que la designación de éste es indirecta en primer grado, y es cuando faltando el titular del Ejecutivo, en las varias hipótesis que prevén los artículos 84 y 85, el Congreso, o en su caso, la Comisión Permanente debe nombrar a quien lo reemplace: en este supuesto no son los electores primarios, esto es, los ciudadanos con derecho de voto los que hacen la designación, sino los diputados y senadores, en funciones de electores secundarios.[10]

Finalmente cabe señalar que como parte de la Reforma Política de 1977 se introdujo en la Constitución una excepción al régimen representativo previsto por ella, al permitirse la adopción de ciertos instrumentos de gobierno semidirecto en el Distrito Federal, a través de la reforma a la fracción VI, base 2a., del artículo 73 constitucional:

> *Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.*

II. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA LEGISLACION ELECTORAL

Como se apuntó, varias han sido las reformas constitucionales de índole electoral y seis las leyes electorales que han estado en vigor a partir de 1917. A reserva de que se aluda con mayor detalle al contenido de las disposiciones constitucionales y legislativas vigentes al momento de analizar los distintos aspectos electorales, en este apartado se señalarán brevemente sus principales antecedentes.

1. Para reglamentar las primeras elecciones presidenciales posteriores a 1917, se pone en vigor la ley electoral del 6 de febrero de ese año, es decir, un día después de que se promulgara la Constitución. Las elecciones se produjeron poco más de un mes después, el 11 de

10. *Cfr.*, TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Porrúa, 18a. Ed., 1981, p. 99.

marzo del mismo año, y en ellas Venustiano Carranza llegó a la Presidencia de la República. Se trata de una ley electoral sumamente sencilla que plantea en forma elemental e insuficiente, algunos procedimientos en materia electoral.

2. El 1 de agosto de 1918 se promulga una nueva ley para atender algunas de las lagunas patentes en la anterior, la cual abroga. La ley electoral de 1918 exigía a los partidos políticos un programa de gobierno y la publicación de un órgano informativo. Requería también esta ley que se registraran los candidatos. No hay que confundir registro de candidatos ante cada elección con registro de partido; este último se exige hasta la ley de 1946. La ley de 1918 estuvo vigente un largo período de más de 28 años. Prescribía el voto secreto.

Los requisitos que los partidos deberían cumplir para participar en lo que la ley llamaba las **operaciones electorales** eran los siguientes: i) que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos; ii) que la asamblea haya elegido a una junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste; iii) que la misma asamblea haya comprobado un programa político y uno de gobierno; iv) que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste por acta formal; v) que no lleve denominación religiosa ni se forme exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia; vi) que la junta directiva publique por lo menos 8 números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones; vii) que registre sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlas si lo considera conveniente, dentro de los mismos plazos; viii) que la junta directiva y las sucursales que de ella dependen, nombren sus representantes en las diversas municipalidades, dentro de los plazos fijados por la ley. Las características que esta ley prescribe a los partidos han sido recogidas, en lo esencial, por todas las posteriores reglamentaciones.[11]

3. Entre 1927 y 1933 se reformó en tres ocasiones la Constitución con motivo del principio de no reelección adoptado por el texto original. Ante la ambición personal del General Alvaro Obregón que deseaba substituir a Calles y ocupar por segunda vez la presidencia, en 1927 se reformó el artículo 83 para permitir la reelección exclusivamente para un período más que no fuera el inmediato; en 1928 se fue más allá al ampliar el período presidencial de cuatro a seis años y, además, admitir la posibilidad de la reelección en varias ocasiones, del

---

11. *Cfr.*, PAOLI BOLIO, Francisco José, "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 130.

titular del Ejecutivo Federal, siempre y cuando no se tratase del período inmediato.

La muerte de Obregón hizo posible que el 28 de abril de 1933 apareciera publicada en el Diario Oficial una nueva reforma al artículo 83, que es la que subsiste hasta nuestros días:

> *El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.*

Los términos de la reforma de 1933 son más severos que los de 1917 –como advierte Jorge Carpizo–, ya que hasta entonces los presidentes con carácter de interino, provisional o sustituto no podían ser elegidos para el período inmediato, pero sí después. En cambio, a partir de 1933 el presidente, sin importar el carácter que haya tenido, nunca podrá volver a ocupar la presidencia.[12]

4. En el mismo año de 1933 se reforman otros preceptos de la Constitución a fin de ampliar el período de dos a tres años a los diputados, y de cuatro a seis años a los senadores (artículos 51 y 56); asimismo, se limitó la reelección indefinida para los legisladores prevista por el texto original, prohibiéndose la reelección inmediata (artículo 59); por otra parte, se estableció como requisito para ser diputado la separación definitiva con noventa días de anticipación de determinados puestos que se hubieren estado ocupando, así como el que los gobernadores no puedan ser electos diputados en las entidades de sus jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos (artículo 55).

5. En 1946 se aprueba una nueva Ley Electoral Federal, cuyo grado de complejidad es notablemente mayor que el de la anterior. En materia de partidos políticos, se establecen procedimientos más difíciles de llenar y, por primera vez, se exige **registro** a los partidos nacionales para que puedan participar en las elecciones.

Reconoce como partidos políticos a las organizaciones que cumplan con los siguientes requisitos: i) contar con un número de miembros no menor de treinta mil en la República, siempre que, por lo menos, en dos terceras partes de las entidades federativas se organice legalmente por lo menos con mil ciudadanos en cada una; ii) obligar-

---

12. *Cfr.* CARPIZO, Jorge, "El principio de no reelección", en *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 123-124.

se a normar su actuación pública por la constitución federal y a respetar las instituciones que ella establece; iii) hacer constar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pactos o acuerdos que los subordinen a una organización internacional, o depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros; iv) adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, la que no podrá contener alusiones de carácter religioso o radical; v) organizarse conforme a las bases que establece la ley; vi. obligarse a encausar su acción por medios pacíficos; vii. formular una declaración de principios y un programa político que contenga las finalidades y el señalamiento expreso de los medios que pretenden adoptar en su actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales; y viii) sostener una publicación periódica, por lo menos mensual, así como oficinas permanentes.

> *Estas disposiciones —afirma Paoli— tienen un doble propósito: primero, propiciar el surgimiento de organizaciones más estructuradas o menos espontáneas que las que aparecieron en etapas anteriores; segundo, controlar desde su nacimiento, cualquier organización política de carácter nacional, para no tener que aceptar organizaciones cuyas características y potencial se desconociera, tal como ocurrió con las experiencias del vasconcelismo y del almazanismo* .[13]

El registro partidario que otorga a las organizaciones políticas personalidad jurídica debía ser aprobado por la Secretaría de Gobernación. Esta es una innovación que establece uno de los principales mecanismos de control. Para la obtención del certificado de registro, los partidos deberían efectuar asambleas constitutivas en las dos terceras partes de las entidades de la República, verificadas ante notario público, así como protocolizar ante este último la declaración de principios, el programa y los estatutos debidamente aprobados en las asambleas estatales y en la general. Esta era una dificultad grave para conseguir el registro.

Finalmente, en las elecciones sólo podrían participar los partidos registrados con un año de anticipación a la celebración de aquéllas.

> *Así —sostiene el propio Paoli— se impedían rupturas de última hora en el partido oficial. Con esta última disposición, sumada a las anteriores, no podía haber sorpresas ni en el interior del partido oficial —que era lo que más preocupaba—, ni en partidos de*

13. PAOLI, *op. cit., supra*, nota 11, p. 146.

oposición. De hecho, no volvió a haber sorpresas electorales: desde entonces sólo participan en las elecciones partidos que hayan obtenido un año antes de ellas su registro.[14]

La ley de 1946 permitía una forma especial de registro a los partidos que ya existían y habían desarrollado actividades políticas comprobables antes de su vigencia. La fracción 12 de su artículo transitorio establecía que tales partidos podían obtener su registro si comprobaban que tenían diez mil miembros y trescientos en cada uno de la mayoría de los Estados de la República. Los tres partidos que existían en el momento, el Partido Revolucionario Institucional (PRI, que antes de la promulgación de la Ley cambió de nombre de Partido Nacional Revolucionario, PNR, a Partido de la Revolución Mexicana, PRM, y finalmente PRI), el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Acción Nacional (PAN), se acogieron a ese transitorio. De esa manera, el PCM obtuvo su registro el 13 de mayo de 1946, el PRI y el PAN lo obtuvieron el 30 del mismo mes y año.

6. El 4 de diciembre de 1951 se publica una nueva Ley Electoral Federal que mantiene la misma estructura que la ley anterior y casi todas sus disposiciones. En materia de partidos, hizo más difícil que obtuvieran su registro, porque agregó las siguientes modificaciones: i) que el notario o funcionario con fe pública que levante las actas de las asambleas estatales verifique la identidad de por lo menos el cinco por ciento de las personas afiliadas y su residencia; ii) que dé fe de que asistieron los mil afiliados por estado que prescribe la ley; iii) que el tiraje de sus publicaciones fuera registrado por la Comisión Federal Electoral; iv) los partidos tienen la obligación de establecer y sostener centros de cultura cívica para sus miembros; v) cualquier partido puede pedir que se investigue a otros partidos para verificar que cumplan con los requisitos de la ley; y vi) aumentaron las causas de cancelación de registro.

Durante la vigencia de las leyes de 1946 y 1951, obtuvieron su registro 3 partidos, además de los mencionados: Partido Popular (PP), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Partido Nacionalista Mexicano (PNM). El primero, años más tarde, agregó a su nombre la sigla de Socialista (PPS).

Esta ley se caracteriza por el incremento de controles ante las elecciones de 1951, en las que la familia revolucionaria estuvo a punto de dividirse y se presentó el último candidato caudillista de nues-

---

14. *Ibidem*, p. 147. *Vid.*, TENA RAMIREZ, Felipe "Génesis de la Reforma Política", en *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979, pp. 421-436.

tra historia reciente: Miguel Henríquez Guzmán. Esta era la última vez que ocurriría un desprendimiento importante de grupos significativos de la cada vez más extensa **familia revolucionaria.** Después, lo que ha ocurrido es que los precandidatos no escogidos se pliegan completamente a la decisión oficial sobre el candidato. Algunas veces ellos o sus seguidores obtienen posiciones en el próximo gobierno y otros son **congelados** durante todo el período siguiente.[15]

Con la experiencia del henriquismo y de los nuevos partidos (PAN y PP), que iban a cobrar permanencia, el gobierno decide nuevas modificaciones a la ley electoral.

El 7 de enero de 1954 el presidente de la República emitió un decreto que reformó dicha ley. Esta modificación aumentó los requisitos para el registro de partidos, de treinta mil a sesenta y cinco mil afiliados en el país, y de mil a dos mil quinientos afiliados en más de las dos terceras partes de los Estados. En el mes de febrero de 1954, el comité ejecutivo nacional del partido oficial pidió la cancelación del partido henriquista (FPP) y fue concedida. La figura jurídica de la cancelación de registro se probó como operante. La ejemplaridad de tal medida fue eficaz. Los partidos con registro –opina Paoli– la tuvieron muy en cuenta en adelante para sus decisiones políticas. El control gubernamental aumentó su capacidad.[16]

7. Previamente, en 1953 y como se apuntó, se reformó el artículo 34 constitucional para otorgar el voto activo y pasivo a la mujer a nivel federal.

8. En 1963 se creó el sistema de diputados de partido, cuya base se encuentra en el pensamiento expuesto en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, de reformas a la Constitución:

> *...tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir...*

Para 1962, la oposición del PAN y del PPS se mostró exhausta. Hubo muchas divisiones en el interior de esos partidos. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) que había obtenido su registro el 23 de febrero de 1954, aparecía como una caricatura de partido, cuyos miembros eran viejos militares retirados.

El sistema de diputados de partido –apunta Jorge Carpizo– tuvo las siguientes bases: i) el sistema representativo clásico subsistió;

---

15. *Vid.*, PAOLI, *op. cit.*, *supra*, nota 11, pp. 148-150.

16. *Cfr.*, *ibidem*, p. 152.

ii) además de los diputados elegidos por mayoría de votos en cada distrito, se crearon los diputados de partido: los partidos que alcanzaron el 2.5% de la votación total, tenían derecho a una representación de cinco diputados por partido, y por cada 0.5% adicional que lograran en la votación tenían derecho a un diputado más, pero teniendo como límite veinte de ellos. Los partidos que alcanzaban veinte curules por la votación individual mayoritaria, no tenían derecho a diputados de partido; iii) los diputados de partido se debían nombrar por riguroso orden mayoritario según el porcentaje de votos que lograran en relación con los otros candidatos del mismo partido; iv) sólo tenían derecho a diputados de partido, los partidos que estaban registrados conforme a la ley,

...por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección ;

v) Expresamente el artículo declaraba que los diputados de partido eran representantes de la nación y, como tales, gozaban de la misma categoría e iguales derecho que los diputados de la mayoría.[17] Consecuentemente con lo dispuesto por las reformas a los artículos 54 y 63 constitucionales, en su oportunidad se modificó también la Ley Electoral Federal.

9. En 1969, como se apuntó, se reformó de nueva cuenta el artículo 34 constitucional para dar el derecho de voto activo a las personas que hayan cumplido 18 años de edad.

10. En 1972, se reformaron los artículos 55 y 58 de la Constitución a fin de reducir la edad para poder ser diputado de veinticinco años cumplidos a veintiuno, y para ser senador de treinta y seis a treinta años.

Asimismo, ese año se redujo de 2.5% a 1.5% el porcentaje de votos requerido para tener derecho a diputados de partido y se aumentó de veinte a veinticinco el número máximo de diputados que cada partido podía tener a través de este sistema (artículo 54); ya que el mismo sólo había beneficiado al PAN que logró obtener la cantidad máxima de diputados (veinte) en las elecciones de 1964, 1967 y 1970, en tanto que los otros partidos de oposición al PRI (PARM y PPS) no alcanzaron el porcentaje mínimo requerido para

17. *Cfr.*, CARPIZO, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Manuel Porrúa, 1979, tomo XII, pp. 200-201. *Vid.*, MADRID HURTADO, Miguel de la, "Reformas a la Constitución en materia de representación", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XIII, núm. 50, abril-junio de 1963, pp. 337-357.

poder acreditar diputados de partido, pero de todos modos se les reconoció ese derecho.

11. El 5 de enero de 1973 se publicó otra Ley Federal Electoral, la cual estuvo vigente en las elecciones federales de ese año (julio). Las modificaciones de esta ley que destacan pueden sintetizarse en dos aspectos: i) se otorgaron nuevas prerrogativas a los partidos para que se allegaran recursos económicos y ii) se redujo el número total de afiliados de 75 000 a 65 000 en la República, y de 2 500 a 2 000 afiliados en las dos terceras partes de las entidades federativas.

Por lo que se refiere a los estímulos económicos para los partidos, destacan el otorgamiento de franquicias postales y telegráficas y, sobre todo, el uso gratuito de la radio y la televisión para propaganda durante los períodos electorales.

En cuanto al registro de nuevos partidos, aparentemente se facilita con la reducción a 10 000 miembros necesarios para obtenerlo. Esto no es así. De hecho, la decisión del gobierno de Echeverría no era registrar nuevos partidos políticos, sino más bien alentar a los ya registrados. El registro de nuevos partidos se hizo en realidad más difícil con la ley de 1973 porque se sumó un nuevo requisito. En efecto, el artículo 23, fracción II, párrafo tercero, establecía:

> *Que entre los presentes (en las asambleas estatales que se deben verificar ante notario), se encontraron afiliados avecinados en cuando menos la mitad de los municipios o delegaciones de la entidad, en un mínimo de 25 personas por municipio o delegación.*

Esta última disposición impedía el registro de nuevos partidos, porque cumplir el requisito de los afiliados municipales era muy difícil.[18]

12. En 1977, a través de la llamada Reforma Política, se da un paso más –especialmente significativo– hacia el fortalecimiento de nuestro proceso de democratización, la ampliación de la participación política institucionalizada de fuerzas que se habían mantenido al margen del sistema, así como para la vigorización del órgano legislativo. Con tal propósito, y como se apuntó, fueron reformados 17 artículos de la Constitución y se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que se encuentra vigente.

Dejando el análisis detallado de tales disposiciones para el desarrollo de los siguientes temas, cabe señalar que de los artículos constitucionales modificados, afectan directamente al sistema político

18. *Cfr.*, PAOLI, *op. cit.*, *supra*, nota 11, p. 153.

electoral los siguientes: el 41, que se refiere a los partidos políticos; el 52, que prescribe el sistema mixto con dominante mayoritario y la ampliación de los diputados hasta 400 –300 electos según el principio de mayoría relativa y hasta 100 según el sistema proporcional–; el 54, que establece las bases para las candidaturas y el proceso electoral mixto en el caso de los diputados federales; el 55, que establece el requisito para los candidatos a diputados en las circunscripciones plurinominales de ser originarios de alguna de las entidades federativas que la circunscripción comprende; el 60, que se refiere al sistema de autocalificación y a la integración del colegio electoral, con 60 presuntos diputados de mayoría relativa y 40 de representación proporcional (este último artículo también establece que procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del colegio, sin que la Corte tenga ninguna facultad decisoria, sino sólo para emitir opinión); el 73, que establece que los ordenamientos legales y los reglamentos aplicables al Distrito Federal, que la ley de la materia determine, serán sometidos a referéndum, admitiéndose la posibilidad de la iniciativa popular; el 97, que permite a la Suprema Corte investigar de oficio hechos que sean violatorios del voto público, en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión; finalmente, el 115, que establecía que en municipios de más de 300 000 habitantes se introducirá el,

> *principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, y que en las entidades se establecerá el sistema de diputados locales de minoría. Ambas disposiciones dentro de las modalidades de cada legislación estatal.*

13. Finalmente, a partir de 1980 se han promovido algunas reformas constitucionales y a la ley electoral, encaminadas a perfeccionar algunos detalles del proceso electoral y a continuar ampliando la participación política institucionalizada de la oposición. Así, después de las experiencias que se tuvieron en las elecciones federales de 1979 las primeras que se realizaron atendiendo a la LFOPPE, se hicieron algunas modificaciones en 1980, que aparecieron en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de ese año. Fueron modificaciones de menor importancia, que se refirieron a detalles del proceso electoral, como el derecho de los partidos a nombrar representantes, propietario y suplente, ante las mesas directivas de las casillas electorales. Otras reformas se refirieron a los derechos de los partidos para transmitir sus mensajes de campaña por radio y televisión (art. 49) con preferencia y dentro del tiempo que corresponde por ley al Esta-

do. Al año siguiente, se publicó en el **Diario Oficial** la reforma al artículo 60 constitucional que modificó la integración del Colegio Electoral. Posteriormente, el 6 de enero de 1982, se publicó la segunda revisión y modificación de la LFOPPE, a través de la cual se reglamentó la facultad de los partidos políticos de seleccionar entre sus presuntos diputados a quienes habrán de integrar el Colegio Electoral. Asimismo, se perfecciona el sistema contencioso electoral.

Entre las modificaciones fundamentales está la de la pérdida de registro, cuyas causas se especifican en el artículo 68; en la LFOPPE original, una vez obtenido el registro definitivo, éste se perdía sólo si en tres elecciones federales consecutivas no se obtenía el 1.5% de la votación nacional; la reforma plantea como la primera causal para perder el registro el que un partido no obtenga el 1.5% de la votación nacional una sola vez, con el propósito de evitar que partidos sin significación alguna mantengan una vida ficticia; aplicándose esta causal, el PARM perdió su registro definitivo en 1982; pero tiempo más tarde, por acuerdo de la Comisión Federal Electoral, publicado en el **Diario Oficial** de 20 de julio de 1984, se le otorgó registro definitivo. Además, se definió en el artículo 69 que, para los efectos de esa disposición (fr. I, del art. 68),

> *se entenderá por votación nacional la total que se obtenga en todas las circunscripciones plurinominales.*

El 5 de febrero de 1983 se publicó en el **Diario Oficial** la reforma al artículo 115 que en su fracción VIII prescribe la introducción, en los términos de la ley que se expida, del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios más no, como antes, de sólo aquéllos con más de 300 000 habitantes.

En cuanto a la estructura de la LFOPPE, cabe señalar que se compone de 250 artículos, algunos de los cuales son muy complejos y oscuros. La ley consta de cinco títulos, a saber: el primero dedicado a la elección de los poderes legislativo y ejecutivo y a las organizaciones políticas; el segundo, dedicado a la preparación del proceso electoral; el tercero, contiene las disposiciones de la jornada electoral; el cuarto, se refiere a cómputos y resultados electorales; y el quinto, se ocupa de problemas, nulidades, recursos y sanciones.

III. INTEGRACION Y ELECCION DE LOS ORGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

A. **El Ejecutivo Federal.** El artículo 80 constitucional establece expresamente:

> *Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'.*

A diferencia de la Constitución de 1857 que preveía la elección indirecta del titular del Ejecutivo, el artículo 81 de la Constitución de 1917 dispone que:

> *La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.*

Por su parte, el artículo 5o. de la LFOPPE –a diferencia de la Ley Electoral de 1917 que disponía que la elección del Presidente debería ser de mayoría absoluta– prescribe que el Presidente será,

> *electo por votación mayoritaria relativa en toda la República.*

Ahora bien, cabe recordar como excepción al principio de elección directa del Presidente que, en caso de falta absoluta del titular del Ejecutivo según las diversas hipótesis previstas por los artículos 84 y 85 constitucionales, corresponde al Congreso de la Unión o, en su caso, a la Comisión Permanente nombrar a quien lo reemplace, por lo que se trata de una elección indirecta en primer grado.

Como se apuntó, mientras que el texto original preveía que el Presidente duraría en su encargo por cuatro años, en 1928 se reformó el artículo 83 para ampliar el período presidencial a seis años.

Por otra parte y como también se señaló con anterioridad, el texto constitucional original prohibió toda reelección del Presidente de la República electo popularmente, en tanto que quienes hubieran ocupado el cargo con carácter interino, provisional o sustituto no podían ser elegidos para el período inmediato, pero sí después; sin embargo, ante la ambición del general Obregón de volver a ocupar la presidencia, en 1927 se permitió la reelección sólo para un período más que no fuera el inmediato, y en 1928 la reelección indefinida, siempre y cuando no se tratase del período inmediato. Una vez muerto Obregón, en 1933 se volvió a reformar el artículo 83 constitucional para proscribir la reelección de quien, con cualquier carácter,

hubiera desempeñado el cargo de Presidente, lo cual subsiste hasta la fecha.

Ahora bien, en cuanto al proceso político electoral propiamente dicho, es un hecho muy conocido el alto porcentaje que del total de votos obtiene el Partido Revolucionario Institucional, particularmente tratándose de elecciones presidenciales. En efecto, desde la creación de este partido en 1929 (inicialmente llamado Partido Nacional Revolucionario, después Partido de la Revolución Mexicana y finalmente PRI), sólo en dos opostunidades la oposición en conjunto ha logrado obtener el 25% de los votos emitidos.

Así, en cinco de las diez últimas elecciones presidenciales, el PRI ha obtenido el 90% o más de los votos registrados; en 1946, 1964 y 1970, los votos a su favor se mantuvieron en cifras mayores al 75%, y sólo en 1952 y 1982 sus votos bajaron a 74 y 71%, respectivamente.[19] Por otra parte, ha sido característico de las elecciones en México el elevado abstencionismo, incluso en las elecciones presidenciales, tanto de la población que estando en capacidad de votar no se empadrona, como de la que habiéndose empadronado no concurre a emitir su voto. Considerando esta última situación, el abstencionismo ha adquirido importancia en los últimos años. En efecto, en las elecciones presidenciales de 1952, de cada 100 ciudadanos empadronados 26 no concurrieron a votar, pasando este número a 28 en 1958, a 30.6 en 1964 y a 35 en 1970. En 1976 y 1982, sin embargo, el porcentaje de abstencionistas se redujo a 31 y 25.2 respectivamente, en relación con el total de ciudadanos empadronados.[20]

B. **Cámara de Diputados.** Conforme al artículo 50 de la Constitución de 1917:

> *El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.*

Refiriéndonos primeramente a la Cámara de Diputados, cuyos miembros son "representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años" (Art. 51), el régimen electoral vigente en México a partir de 1977 es el resultado de una serie de reformas que se han venido instrumentando a través del tiempo y que ha ocasionado que se pase de un sistema mayoritario puro —en el que a partir de 1912 los diputa-

19. *Cfr.*, RAMOS ORANDAY, Rogelio, "Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales", en *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 163.

20. *Cfr., ibidem.*

dos y senadores son electos en forma directa a un sistema mayoritario con diputados de partido, para dar lugar, por último, a un "sistema mixto con dominante mayoritario", el cual conserva bases del sistema mayoritario con elementos de representación proporcional.

La historia del régimen de diputados de partido, establecido en 1963 y antecedente inmediato del vigente a partir de 1977, se puede resumir de la siguiente manera: en las consultas electorales de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976, el Partido Acción Nacional obtuvo 18, 19, 20, 21 y 20 diputados de partido y 5 diputados de mayoría, 1 en las elecciones de 1967 y 4 en las elecciones de 1973. El Partido Popular Socialista obtuvo en las mismas consultas electorales 9, 10, 10, 10 y 12 diputados de partido, respectivamente, sin haber obtenido ningún triunfo de mayoría. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana obtuvo 5, 5, 5, 6 y 9 diputados de partido y ganó 2 curules más por triunfo de mayoría, 1 en 1967 y otra en 1976.[21] Así pues, se puede señalar que en las consultas electorales efectuadas durante la vigencia del régimen de diputados de partido, el PRI obtuvo al menos el 82.28% de los puestos de la Cámara y la oposición a lo más que llegó fue al 17.72%.[22]

---

21. *Cfr.*, PATIÑO CAMARENA, Javier, "Las elecciones de diputados: Su significado político, jurídico y estadístico", en *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 216. *Vid.*, *infra*, el Cuadro I.

22. *Cfr.*, *ibidem*, p. 218. Con respecto al número de puestos electorales obtenidos por la oposición en las elecciones locales, *vid.*, MADRAZO, *op. cit.*, *supra*, nota 7, *passim*. Asimismo, es conveniente citar las siguientes consideraciones de Martínez Assad: "El año de 1983 fue de suma importancia en términos electorales porque más de 40o/o de los ciudadanos eligió alguna autoridad o representantes a los congresos locales. Hubo elecciones en 15 entidades federativas y se cambiaron autoridades en 1158 municipios, es decir, en la mitad de los que contiene el país en su variada división política. También se eligieron 309 diputados locales, de los cuales 230 fueron de mayoría relativa y 79 por el método de representación proporcional... El PRI triunfó en 98o/o de los cargos de elección popular que fueron renovados, lo que significó un avance en relación con otras elecciones. Consiguió 1133 ayuntamientos, mientras que el PAN triunfó en 13; le siguieron el PST y el PSUM con 4; el PPS con 3, y el PDM con 1. El PRT fue el único partido de los contendientes que no logró ninguna posición... Es importante destacar que la oposición estuvo representada apenas en una quinta parte de los ayuntamientos que fueron renovados... Esto significa que aproximadamente en 900 ayuntamientos los ciudadanos no pudieron hacer efectivo su derecho a optar por diferentes alternativas políticas... En cuanto a las elecciones de diputados locales, en los de mayoría relativa se notó una mayor presencia de los partidos de oposición, en parte debido a que no son demasiadas las plazas por cubrir... El PAN logró 7 diputaciones de mayoría relativa y una el PSUM. Por el método de representación proporcional, el PAN alcanzó 22 escaños, el PSUM 11, el PDM 4, el PPS 5 y el PRT y el PST 9 diputaciones cada uno" (MARTINEZ ASSAD, Carlos y ARREOLA AYALA, Alvaro, "La decisión de vencer o las elecciones de 1983", en *Las elecciones en México. Evaluación y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 376-378).

En cambio, dentro del régimen electoral instaurado en 1977, la oposición puede contar al menos con el 25% de las curules, lo que supone un incremento de poco más del 7% de representatividad. Por otra parte, la oposición puede obtener triunfos de mayoría relativa y con ello acrecentar su participación cameral y disponer, en tanto sea minoría, hasta de un máximo de 189 diputados en una Cámara compuesta por 400 miembros, como enseguida se explicará.

Como apunta Jorge Carpizo,[23] el sistema representativo mixto con dominante mayoritario que asientan los artículos 51, 52, 53 y 54 constitucionales de México, tiene principalmente las siguientes características:

i) La Cámara de Diputados podrá contar hasta con 400 diputados, con lo cual se duplicó el número de diputados pues, hasta antes de la reforma, México era de los países donde la proporción "población-representantes" era de las más bajas del mundo.

ii) Trescientos de ellos serán electos por votación mayoritaria a través del sistema de distritos electorales uninominales.

iii) Hasta 100 diputados, es decir, el 25% del total, podrán ser electos de acuerdo con el principio de la representación proporcional, mediante un sistema de listas regionales que presenten los partidos políticos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida al país.

iv) Los 300 distritos electorales uninominales resultarán de dividir la población total del país entre esos distritos. La distribución de los distritos uninominales entre los Estados se realizará teniendo en cuenta el último censo general de población.

v) La representación de un Estado no puede ser menor de dos diputados de mayoría.

vi) Las circunscripciones plurinominales podrán ser hasta cinco.

vii) La elección de los 100 diputados, conforme al principio de representación proporcional, se deberá ajustar a las reglas siguientes:

a) Para tener derecho a acreditar listas regionales, un partido político deberá de haber participado con candidatos a diputados de mayoría en cuando menos 100 distritos uninominales, ya que se pretendía estimular la participación sólo de aquellos partidos cuya ideología y fuerza tienen un alcance nacional.

b) No tendrán derecho a diputados de representación proporcional los partidos que hayan obtenido 60 o más diputados de mayoría, y los que no alcancen cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales. El primer requisito lleva implícito el que un partido que

23. *Vid.*, CARPIZO, *op. cit.*, *supra*, nota 17, pp. 220-221.

obtiene ese número de diputados de mayoría ya no puede considerarse minoritario; en cuanto a la exigencia del 1.5% obedece a que no se desea auspiciar la proliferación de partidos que no representen fuerza social alguna y sean sólo membretes.

c) Al partido político se le asignará el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominal correspondiente, y para dicha asignación se seguirá el orden que tengan los candidatos en las listas correspondientes.

d) Si dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales —es decir, que no hayan obtenido 60 ó más diputados de mayoría—, alcanzan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, entonces sólo se repartirá el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de la representación proporcional. Esta disposición pretende asegurar que siempre haya una mayoría clara en la Cámara de Diputados que pueda tomar las decisiones.

La LFOPPE, por su parte, se encarga de reglamentar en forma más específica las anteriores bases constitucionales, cuyos aspectos más criticados en cuanto a la repercusión que tienen en la integración de la Cámara de Diputados han sido los siguientes:

Como se apuntó, los distritos federales uninominales serán 300, se establecerán en cada elección y sólo podrá triunfar un candidato en ellos, el que obtenga mayoría relativa, de allí la denominación uninominales. Las circunscripciones plurinominales serán hasta 5 y permitirán la elección de hasta 100 diputados, según un sistema de representación proporcional variable, que elegirá la Comisión Federal Electoral (CFE) en cada elección, sin criterios prefijados para ello; también se decidirá para cada elección a los Estados que abarcarán las circunscripciones plurinominales. Estas decisiones para cada elección, y la posibilidad de mover la ubicación y lo que comprenden, tanto los distritos como las circunscripciones, permiten al gobierno una serie de movimientos, de trienio a trienio, según las dificultades que tenga con la oposición. Estas medidas parecen copiadas de la legislación francesa y tienen el sentido de poder dividir distritos o circunscripciones donde la oposición hubiera logrado importantes apoyos.[24]

Asimismo, la posibilidad de variación del sistema proporcional que se aplicará tiene este sentido: se pondrá en marcha la fórmula electoral que convenga más al Estado y a su partido, sin que la oposición pueda evitarlo. La LFOPPE entiende por fórmula electoral

24. *Cfr.*, PAOLI, *op. cit.*, *supra*, nota 11, p. 158.

el conjunto de normas, elementos matemáticos y mecanismos que hacen posible atribuir a los partidos políticos el número de diputados —de entre los integrantes de sus listas regionales— que proporcionalmente corresponda a la cantidad de votos obtenidos en una elección (art. 155).

El artículo 157 establece que se podrán utilizar dos fórmulas: la de representatividad mínima o la de primera proporcionalidad. Todas estas decisiones, y muchas otras, se dejan en manos de un superpoder que crea la LFOPPE: la Comisión Federal Electoral.[25]

Otro aspecto criticable se presenta en relación con el artículo 18 de la LFOPPE, vinculado también con el sistema de **dos pistas**; la crítica se refiere especialmente a las distintas oportunidades que tie-

25. *Cfr., ibidem*, pp. 158-159. El artículo 158 de la LFOPPE establece que la fórmula de representatividad mínima se integra con los siguientes elementos: a) Porcentaje mínimo, que se refiere al 5o o de la votación efectiva en una circunscripción plurinominal; b) Cociente natural, que alude al resultado de dividir la votación efectiva entre el número de las curules no repartidas, después de deducir las asignaciones de curules que se hicieron mediante el porcentaje mínimo; c) Resto mayor, consistente en el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber participado en la distribución de curules mediante el cociente natural y si aún hubiese curules sin distribuir. El artículo 159 prevé el siguiente procedimiento para la aplicación de la fórmula de representatividad mínima: a) Al partido que alcance un porcentaje mínimo del 5o/o de la votación efectiva en una circunscripción plurinominal, se le atribuirá un diputado; b) Posteriormente, se obtendrá el cociente natural en los términos descritos y se asignará a cada partido político tantas curules, como número de veces contenga su votación dicho cociente; c) En caso de que aún quedaran curules por repartir, éstas se distribuirán por el método del resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos. Por su parte, el artículo 160 establece que la fórmula de primera proporcionalidad se integra con los siguientes elementos: a) Cociente rectificado, que se refiere al resultado de dividir la votación efectiva de la circunscripción plurinominal, entre el número de sus curules multiplicado por dos; b) Cociente de unidad, que alude al resultado de dividir la votación efectiva, deducidos los votos utilizados mediante el cociente rectificado, entre el total de curules que no se han repartido; c) Resto mayor, consistente en el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber participado en la distribución de curules mediante el cociente rectificado y el cociente de unidad y si aún hubiese curules sin distribuir. Finalmente, el artículo 161 prevé el siguiente procedimiento para la aplicación de la fórmula de primera proporcionalidad: a) Por el cociente rectificado se distribuirán sucesivamente la primera y segunda curules; a todo aquel partido político cuya votación contenga una o dos veces dicho cociente, se le asignarán las curules correspondientes; b) En caso de que aún hubiese curules por distribuir se atenderá al cociente de unidad, asignando a cada partido político tantas curules como número de veces contenga su votación restante el cociente de unidad; c) Si todavía quedaran curules por repartir, éstas se distribuirán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos. Una explicación sobre cómo opera cada una de estas fórmulas electorales, puede consultarse en PATIÑO CAMARENA, Javier, *Análisis de la Reforma Política*, México, UNAM, 1980, pp. 104-112.

nen los diversos candidatos (de distrito o de circunscripción). El artículo 18 de la LFOPPE fue el más discutido en la Cámara de Diputados. La redacción original del proyecto de ley decía:

> *Los candidatos registrados a diputados federales para ser electos según el principio de mayoría relativa, no podrán a la vez, figurar en las listas regionales para la elección según el principio de representación proporcional.*

Esta disposición, así planteada, traería graves problemas a los partidos de oposición. Si ponían a sus dirigentes y mejores hombres en las candidaturas de distritos uninominales, era muy probable que la inmensa mayoría fuera derrotada por el PRI: hay que considerar, en este problema, que los mejores candidatos, por su capacidad de convocar a los electores, por el prestigio de su nombre o por ambas cosas, permiten lograr mayor número de votos. Es decir, los candidatos de los distritos pueden hacerlo porque son candidatos únicos por cada distrito; pero como las mayores posibilidades para los candidatos de oposición están obviamente en el sistema de representación proporcional y como no se podía, según la fórmula del proyecto, lanzar su candidatura en una y otra **pista**, los partidos de oposición optarían por poner a sus mejores hombres sólo como candidatos en las circunscripciones plurinominales, donde podrían convocar menor cantidad de votos. En tales circunscripciones no se puede hacer campaña en función de uno o varios nombres famosos, o bien se reducen mucho esas posibilidades porque hay que hacer propaganda al partido, a sus principios, a su programa y a la lista completa de los candidatos que propone. El PAN dio una pelea especial para modificar este artículo y lo consiguió. Esta fue la modificación más importante al proyecto del Ejecutivo.

El artículo 18 que se aprobó dice así:

> *Los partidos políticos podrán incluir en sus listas regionales el número de candidatos a diputados federales por mayoría relativa que para cada elección fije la Comisión Federal Electoral.*

Es decir, la LFOPPE acepta que algunos de los candidatos de mayoría relativa también podrán serlo por representación proporcional. De esa manera se salvaba el problema grave que se plantearía a la oposición respecto de sus mejores hombres, aunque se creaba otro. Otra vez, ese número de candidatos que puede figurar en ambas **pistas** es determinado, en cada ocasión, por la todopoderosa CFE. Al respecto, cabe señalar que por acuerdo de la Comisión Federal

Electoral del 25 de enero de 1979, se determinó que para las elecciones de diputados federales a efectuar en dicho año, los partidos políticos podían presentar en las listas regionales hasta 30 candidatos de mayoría relativa y con vistas a las elecciones de 1982, la comisión adoptó el mismo acuerdo; sin embargo, hay que hacer notar que esta cifra se podrá ver aumentada o disminuida por la propia Comisión en las siguientes consultas electorales.[26]

En el Cuadro II, se puede apreciar cuál ha sido la distribución entre los diversos partidos políticos de las curules por mayoría relativa y por representación proporcional durante las tres elecciones para diputados bajo la vigencia de la LFOPPE: 1979, 1982 y 1985. La oposición formal en México la integran nueve partidos: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Social Demócrata (PSD), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

C. **Cámara de Senadores.** El artículo 56 constitucional establece que

> *La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años... La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.*

Durante las audiencias celebradas en la Secretaría de Gobernación como antecedente de la Reforma Política, múltiples partidos y personas solicitaron la creación de senadores de partido o de minoría. Sin embargo, no tuvieron éxito pues predominó la idea de que tal reforma desvirtuaría la naturaleza del sistema federal, desconociendo la personalidad jurídica de cada uno de los Estados de la Unión.

Al respecto, Jorge Carpizo señala que indudablemente en la Constitución de 1824 el sistema federal estaba unido a la existencia del senado, ya que en 1824 las legislaturas locales designaban a los senadores; pero esta unión ya no opera hoy en día. Baste recordar que las constituciones centralistas tuvieron un senado, y que la federal de 1857 fue unicameral hasta 1874. Aunque en nuestra ley fundamental quedan vestigios de la unión: sistema federal-senado, en la

26. *Vid.*, PAOLI, *op. cit.*, *supra*, nota 11, pp. 159-160.

estructura de la Constitución de 1917 se acepta que los senadores, así como los diputados, son representantes de la nación y no de las entidades federativas; los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con excepción de la edad; el régimen que priva para los diputados es el mismo que para los senadores. Además, su interés es general, el de toda la colectividad y no el de la entidad federativa que los eligió. En cuanto a las distintas funciones que realizan cada una de las Cámaras, ello obedece a la división del trabajo que se requiere en todo sistema bicameral, mas no es consustancial al sistema federal.[27]

Pues bien, tomando en cuenta la relevancia de que en todo sistema auténticamente democrático prevalezca en la legislatura la decisión de las mayorías, pero con una adecuada representación de las minorías, así como la positiva experiencia obtenida sobre el particular en la Cámara de Diputados con posterioridad a la reforma de 1977, se considera impostergable —tal y como ya lo han advertido eminentes constitucionalistas mexicanos en tanto que no existe inconveniente teórico alguno— que de acuerdo con el mecanismo que se considere más adecuado se garantice el acceso de los representantes de los partidos minoritarios de oposición a la Cámara de Senadores, para cuyo efecto sería conveniente que prevaleciera el principio de igualdad en el número de miembros por cada entidad federativa, incluyendo el Distrito Federal.

IV. PARTIDOS POLITICOS

La ley electoral del 19 de diciembre de 1911, por primera vez en México, otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos. La Constitución de 1917 no contenía ninguna mención a ellos, aunque sí presupuso su existencia en el artículo 9, donde garantizó el derecho a la libre asociación o reunión, estableciendo que solamente:

> *los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.*

El artículo 35, que señala las prerrogativas del ciudadano, en su fracción III indica que una de ellas es.

> *Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.*

---

27. *Cfr.*, CARPIZO, *op. cit.*, *supra*, nota 17, pp. 225-226.

Así, resulta claro que nuestra Carta Magna sí previó la posibilidad de la existencia de partidos políticos, aunque, siguiendo la tendencia constitucional entonces imperante, no se refirió expresamente a ellos.

En el año de 1963, el vocablo "partido político" se introduce en la Constitución como consecuencia de la implantación del sistema de diputados de partido a que hemos hecho alusión. También en 1963 se reformó el artículo 63, a fin de señalar responsabilidad a los "partidos políticos" que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que no se presenten a ocupar el cargo aquellos de sus miembros que resulten electos.

En diciembre de 1977, simultáneamente con las reformas que modificaron el sistema representativo, se "constitucionalizó" a los partidos políticos, agregándole cinco párrafos al artículo 41 constitucional. El párrafo segundo de ese artículo, y primero que se ocupa de los partidos políticos, quedó redactado en la forma siguiente:

> *Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.*

La categoría de entidades de interés público —apunta Jorge Carpizo— otorgada a los partidos, los equipara a los sindicatos y a los ejidos; es decir, el Estado adquiere la obligación de garantizarles las condiciones para su desarrollo, así como la de propiciar y suministrar los elementos mínimos para su acción, asegurándoles vida y concurrencia dentro del proceso político del país.[28]

En el tercer párrafo del artículo 41, al definir a los partidos políticos, se expresa:

> *tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, o principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.*

Los tres siguientes párrafos garantizan a los partidos políticos: usar en forma permanente los medios de comunicación social, de

---

28. *Cfr., ibidem*, p. 228. *Vid.*, MARTINEZ BAEZ, Antonio, "La Constitución mexicana y los partidos políticos", en *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979, pp. 385-396.

acuerdo con las formas y procedimientos que establece la ley; contar, en forma equitativa, durante los procesos electorales federales, con elementos económicos mínimos para realizar las actividades correspondientes a la obtención del sufragio popular; y, en el caso de los partidos políticos nacionales, participar, sin necesidad de nuevo registro, en las elecciones estatales y municipales.

Conforme a la LFOPPE, un partido político debe satisfacer una serie de requisitos, a saber: a) contar con un número de afiliados no inferior a 65 000; b) que ellos se encuentren cuando menos en la mitad de las entidades federativas con un mínimo de 3 000 afiliados en cada una, o tener cuando menos 300 afiliados en la mitad de cada uno de los distritos electorales uninominales; c) haber efectuado una asamblea en cada una de las entidades federativas o en cada uno de los distritos uninominales donde se encuentren los afiliados que debe tener, en presencia de uno de los funcionarios que señala la ley, y d) haber celebrado una asamblea nacional constitutiva (Art. 27).

El registro a los partidos podrá ser definitivo o condicionado al resultado de las elecciones. En este último caso, el partido, para obtener su registro definitivo, deberá haber logrado cuando menos el 1.5% del total de la votación nacional, y si no lo obtiene perderá los derechos y prerrogativas que señala la ley. Cabe señalar que el texto constitucional en vigor en ningún momento establece la obligación de que los partidos se registren, a diferencia de la disposición constitucional anterior (art. 54, fr. IV). La disposición constitucional vigente sólo exige el registro de candidatos. La cuestión del registro de los partidos, que está prevista en la ley reglamentaria, no tiene fundamento constitucional. Una de las mayores innovaciones de la LFOPPE es que la CFE puede otorgar a los partidos políticos registro condicionado al resultado de las elecciones. El registro definitivo sigue siendo muy difícil de obtener en forma directa. Respecto de la ley anterior, hubo cambios que lo hacen un poco menos difícil, porque se suprime la obligación de tener afiliados en más de la mitad de los municipios y porque el número de asambleas que hay que realizar se reduce de las dos terceras partes a la mitad de las entidades federativas. Sin embargo, el número de miembros que deberán afiliar los partidos en los estados se aumenta de 2 000 a 3 000, los cuales deberán asistir a las asambleas. Para el registro definitivo se abre otro camino distinto del de las asambleas estatales, pero igualmente difícil y complicado, que es el de las asambleas distritales en la mitad de los distritos.

El registro condicionado al resultado de las eleciones se otorga cuando los partidos acrediten: a) que tienen declaración de principios, programa de acción y estatutos; b) que representan una corriente de

opinión nacional, y c) que han realizado actividades políticas permanentes durante cuatro años (Art. 32 de la LFOPPE).

Si obtienen el 1.5% de la votación nacional en las circunscripciones plurinominales, los partidos que tengan registro condicionado al resultado de las elecciones obtendrán el derecho al registro definitivo, si no, se les cancela el condicionado, el cual se otorga por una sola elección (Art. 34). Los partidos con registros condicionados están sujetos a una *capitis diminutio:* no tienen voto, sino sólo voz en la Comisión Federal Electoral, y no pueden participar en elecciones estatales y municipales, como lo establece la Constitución. Esta, en efecto, establece que los partidos políticos nacionales podrán participar en elecciones estatales o municipales sin necesidad de obtener otros registros (Art. 41).

Puede entenderse que tanto los partidos con registro definitivo, como los que tienen condicionado, son igualmente nacionales, luego, según la Constitución, podrían participar en las elecciones estatales y municipales. La LFOPPE, sin fundamento constitucional, les quita ese derecho a quienes tienen registro condicionado.

Los derechos de los partidos políticos son: a) postular candidatos a las elecciones federales; b) sólo los que tienen registro definitivo, participar en las elecciones estatales y municipales; c) formar parte de los organismos electorales, y d) nombrar representantes ante las mesas directivas de las casillas (Art. 36).

Las prerrogativas de los partidos políticos son: a) tener acceso permanente a la radio y a la televisión; b) contar con los medios adecuados para sus tareas editoriales; c) disponer en forma equitativa, durante los procesos electorales, de un mínimo de elementos destinados a la obtención del voto popular; d) gozar de exención de impuestos y derechos, y e) tener las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. La ley precisa los términos de estas prerrogativas, y es la Comisión Federal Electoral la que determina las modalidades, formas y requisitos que deberán satisfacerse para el ejercicio de las mismas (Arts. 48 y 49).

Las obligaciones de los partidos políticos son: a) mantener, en las entidades federativas o distritos electorales, el mínimo de afiliados que se necesitan para su constitución y registro; b) ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tenga registrados; c) respetar sus normas de afiliación, observar las disposiciones de sus estatutos para la postulación de candidatos, y mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos de dirección; d) tener un domicilio social para sus órganos directivos; e) editar una publicación periódica mensual de divulgación, y otra trimestral de carácter teórico; f) contar con un centro de formación política; g) registrar listas regionales

completas de candidatos a diputados según el principio de representación proporcional; y, h) comunicar a la Comisión Federal Electoral cualquier modificación a sus estatutos, declaración de principios y programa de acción, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que la efectúen (Art. 42).

Los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales pueden confederarse, aliarse o unirse (Art. 56).[29]

Un partido político pierde su registro por las siguientes causas: a) por no haber obtenido en alguna elección el 1.5% de la votación nacional; b) por haber dejado de satisfacer alguno de los requisitos necesarios para obtener el registro; c) por incumplir las obligaciones que le indica la ley; d) por la declaración de disolución que realicen sus miembros de acuerdo con lo establecido en los estatutos, y e) por haberse fusionado con otro partido político.

V. ORGANISMOS POLITICO-ELECTORALES[30]

A. **Comisión Federal Electoral.** La Comisión Federal Electoral, máximo organismo que tiene a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, es de las instituciones más recientes en la evolución del derecho electoral mexicano. Data de la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, cuando se desprende del poder local y municipal la facultad de coordinar las elecciones federales y se crea un organismo con jurisdicción nacional. Hasta entonces, el proceso electoral estaba en manos de los gobiernos municipales y locales que habían realizado a través de distintas instituciones las funciones ahora encomendadas a este organismo y a las comisiones

29. En los términos de los artículos 50 a 53 de la LFOPPE, para complementar el sistema de partidos políticos, discutir ideas y difundir ideologías, se prevé que los ciudadanos podrán agruparse en asociaciones políticas nacionales, las cuales eventualmente podrán transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos. Toda asociación política nacional, conservando su personalidad jurídica, sólo podrá participar en procesos electorales federales mediante convenios de incorporación con un partido político. Para obtener el registro como asociación política nacional, quien lo solicite deberá acreditar ante la Comisión Federal Electoral los siguientes requisitos: a) Contar con un mínimo de cinco mil asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional, además de tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas; b) Comprobar haber efectuado actividades políticas durante los dos años anteriores, sustentar una ideología definida y demostrar que la han difundido; c) Disponer de documentos que contengan sus lineamientos ideológicos y las normas para su vida interna, así como una denominación distinta a cualquier otra asociación o partido.

30. La información sobre la evolución histórica de los organismos político-electorales descritos en este inciso se obtuvo, básicamente, del estudio de GARCIA OROZCO, *op. cit., supra,* nota 9, pp. XXXVIIILI.

locales electorales. La Comisión Federal de Vigilancia Electoral –con ese nombre nació– estaba integrada por el Secretario de Gobernación, quien la presidía, otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor relevancia. Con la reforma del 21 de febrero de 1949 se impedía que sus integrantes pudieran figurar como candidatos a puestos de representación federal, si no se separaban del cargo por lo menos con seis meses de anticipación a la fecha de las elecciones.

Con la Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951, varía la composición de la llamada Comisión Federal Electoral, nombre que ha conservado hasta la fecha, aumentando a tres los comisionados de los partidos y dejando solo al Secretario de Gobernación como representante del Poder Ejecutivo. Se elimina al otro funcionario nombrado por el Presidente que instituía la ley de 1946, y ya no es secretario de la Comisión el notario con más antigüedad en el ejercicio de la función en la Ciudad de México, sino el que la propia Comisión designe entre los que tengan más de diez años en el desempeño de dicha profesión. A partir de 1963, se tomó el resultado de la última elección como criterio para la designación de los tres comisionados de los partidos.

La Ley Electoral de 1973 la convierte en un organismo permanente y les concede derecho de voz y voto a todos los partidos. Finalmente, bajo la LFOPPE, la Comisión Federal Electoral se integra con un comisionado del Ejecutivo que será el Secretario de Gobernación, quien fungirá como Presidente; dos legisladores (un diputado y un senador) designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso; uno de cada partido político nacional y un notario público nombrado por la misma Comisión de terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, quien será su secretario; los integrantes tendrán voz y voto. Asimismo, contarán sólo con voz: un secretario técnico, los comisionados de los partidos con registro condicionado y el director del Registro Nacional de Electores (Art. 78).

La CFE es la que concede el registro definitivo o condicionado a los partidos; la que cancela esos registros; la que prepara, desarrolla y vigila el proceso electoral; la que autoriza todo lo relativo a prerrogativas y subsidios de los partidos políticos, su participación en la radio, la televisión, la prensa, así como lo relacionado con sus propios órganos de difusión, y es la que determina, en cada elección, la división del territorio para el establecimiento de los 300 distritos y de las circunscripciones, las fórmulas electorales que se utilizarán en cada ocasión y el número de candidatos que podrán participar simultáneamente en las listas plurinominales y en los distritos.

La LFOPPE concede a la CFE personalidad jurídica, e impone

la obligación al gobierno federal de otorgarle el presupuesto suficiente para el desarrollo de sus múltiples cometidos. Las decisiones de la CFE, que tiene facultades reglamentarias y para llenar lagunas legislativas concedidas por la propia ley, no pueden ser revisadas por ninguna autoridad superior. La CFE reúne facultades materialmente ejecutivas, legislativas y judiciales en proporciones demasiado amplias.[31]

B. **Comisiones locales electorales.** En su concepción actual, como organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en sus respectivas entidades, las comisiones locales electorales tienen también su origen en la Ley Electoral del 7 de enero de 1946. De la misma manera que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, nacen del desprendimiento de los gobiernos estatales de la facultad de coordinación de las elecciones. Estaban integradas por tres ciudadanos residentes y por dos comisionados de los partidos políticos. Estos comisionados, que tenían voz y voto, eran designados por acuerdo entre los partidos. A falta de acuerdo, la Comisión Federal Electoral decidía qué partidos integrarían estas comisiones. Sus funciones, en términos generales, eran las mismas que tienen en la actualidad, y también a sus integrantes les fue impedido, mediante la reforma de febrero de 1949, participar como candidatos a diputados, senadores o Presidente de la República, si no se separaban de sus puestos con seis meses de anticipación.

Por la ley del 4 de diciembre de 1951 se suprimen los dos comisionados de los partidos, quedando integradas las comisiones locales electorales por los tres miembros designados por la Comisión Federal Electoral y por representantes de todos los partidos, con voz pero sin voto. Así se mantienen las comisiones hasta 1973, en que la nueva Ley Electoral señalaba que deberían estar presentes todos los partidos, con voz y voto. La LFOPPE, por su parte, amplía sus facultades en concordancia con su estructura, plantea modificaciones al procedimiento, incluye transformaciones en aspectos cardinales del proceso y establece que cuatro de sus integrantes sean designados por insaculación de la lista de candidatos presentada por el Comité Técnico de Vigilancia del Registro Nacional de Electores, en lugar del nombramiento directo que hacía la Comisión Federal Electoral, así como por un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales (Art. 86).

C. **Comités distritales electorales.** El comité distrital electoral, organismo que tiene la responsabilidad de la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en su respectiva circunscripción,

---

31. Cfr., PAOLI, *op. cit., supra,* nota 11, p. 160.

nace también en la ley del 7 de enero de 1946. Sin embargo, muchas de sus funciones las encontramos en diversas legislaciones anteriores.

Recordando brevemente el esquema electoral de la Constitución de Cádiz, que rigió con algunas variantes hasta el régimen electoral de la Reforma, tenemos que el proceso se dividía en tres fases: juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia.

Conforme a la Ley Orgánica Electoral de 1857, las juntas de electores de distrito eran presididas, en tanto no se nombraba la mesa directiva, por la primera autoridad política de la cabecera del distrito. Posteriormente, con la reforma del 5 de mayo de 1869, quien pasaba a presidir dichas juntas era quien resultara electo entre la mayoría de los miembros del ayuntamiento, ya no necesariamente el presidente municipal.

Con la instauración de la elección directa para diputados y senadores en mayo de 1912, el cómputo de los votos lo lleva a cabo la junta revisora del padrón electoral integrada de diferentes maneras a como lo instituía la ley de 1911.

En la ley del 20 de septiembre de 1916 para la formación del Congreso Constituyente, encontramos otro antecedente del comité distrital en las juntas empadronadoras y en las juntas computadoras. Se integraban con los presidentes de las casillas de un distrito electoral, quienes realizaban la operación de cómputo y declaraban candidato electo al que hubiera obtenido la mayoría relativa.

Desde 1946 el comité aparece con la estructura actual, hasta que la LFOPPE lo innova estableciendo que sus cuatro funcionarios ya no sean nombrados por designación de la Comisión Federal Electoral, sino por insaculación entre listas de candidatos propuestos por el Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores, en tanto que cada uno de los partidos políticos nacionales designa a su respectivo comisionado (Art. 93).

D. **Mesas directivas de casilla.** Junto con el Registro Nacional de Electores, la mesa directiva de casilla es uno de los organismos electorales con mayor antigüedad. Sus funciones, fines e integración, no han tenido cambio en lo fundamental desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana y su antecedente, la Constitución de Cádiz. Históricamente, la casilla nace con el sufragio, por lo que el derecho electoral comparado la registra desde el primer ordenamiento electoral. En nuestro caso, la casilla aparece en las juntas electorales de parroquia de la Constitución de Cádiz, del Decreto Constitucional de Morelos, de la ley de elecciones para nombrar a los diputados del Congreso Constituyente de 1823-1824 y del régimen electoral de la Constitución de 1824. Según estos or-

denamientos, la casilla estaba integrada por el jefe político o alcalde de la villa, quien la presidía, un secretario y dos escrutadores designados entre los primeros que acudieran a votar. Como es de observarse, numéricamente la integración sigue siendo la misma hasta la fecha.

Las dificultades que representaba integrar una casilla de acuerdo con las disposiciones de la ley de 1918, hicieron que la del 7 de enero de 1946 volviera a dar intervención a los partidos para su integración anticipada al día de las elecciones. El procedimiento ordenado por el artículo 19, que se mantiene intacto hasta la fecha, señala que los comités distritales convocarán a los partidos a fin de que propongan a las personas que habrán de presidir las casillas: un presidente, un secretario y dos escrutadores, así como sus suplentes. En caso de que no haya acuerdo entre los partidos, los comités harán la designación (Arts. 104 y 106 de la LFOPPE). Como puede observarse finalmente, la composición viene a ser la misma con que se inició en las Cortes de Cádiz, así como sus funciones consistentes en la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio de las secciones en que se divide cada uno de los 300 distritos electorales uninominales de la República.

E. **Registro Nacional de Electores.** El Registro Nacional de Electores, entendido en los términos de la LFOPPE como una

> *institución con funciones técnicas para fines electorales dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargada de llevar a cabo y mantener actualizada en forma permanente la inscripción de los ciudadanos mexicanos y la formulación de los padrones electorales* ,

es también una de las instituciones más viejas de nuestro régimen electoral. Aunque al principio sin un nombre específico y sin una estructura orgánica, sus funciones están presentes desde la Constitución de Cádiz de 1812, ya que se hacía necesario saber quiénes podían votar.

Si quisiéramos explicar las causas por las que la LFOPPE fortalece al Registro Nacional de Electores, dotándolo de mayores recursos e incluyendo a los partidos mediante un Comité Técnico y de Vigilancia, tendríamos que dar cuenta de un sistema político donde cada vez más se repiten las acusaciones de fraude electoral, se incrementa el número de conflictos en elecciones locales y federales y donde también los partidos han externado, más de una vez, su desconfianza en el padrón electoral. Lo anterior tal vez nos permita también explicarnos la razón por la que la primera ley electoral de la Revolución, del 19 de diciembre de 1911, haya dedicado la mayor parte de su espacio al capítulo relativo al padrón electoral, preocupación que se ha

continuado reflejando en todas y cada una de las leyes electorales posteriores, así como en sus múltiples reformas.

Es hasta la ley del 7 de enero de 1946, cuando las labores censales son asignadas a un organismo técnico nacional, dependiente de la Comisión Federal Electoral. A partir de esta ley, el registro electoral arriba a la estructura y organización conocidas hasta nuestros días.

El nombre de Registro Nacional de Electores aparece en la ley del 4 de diciembre de 1951, la que lo define como una institución de servicio público, de funciones permanentes, encargada de mantener al corriente el registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales de elector y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales el padrón electoral. Desaparecen la intervención de los directores generales de Estadística, Correos y Población del antiguo Consejo del Padrón Electoral, y en su lugar se instituye un director general, nombrado por el Presidente de la Comisión Federal Electoral.

La credencial permanente de elector se da con la reforma del 28 de diciembre de 1963 y se impone la obligación de que los electores se identifiquen para poder votar. El Registro Nacional de Electores fue autorizado por la Ley Electoral de 1973 para introducir sistemas modernos de computación que le permitieran facilitar el manejo de la información censal.

Finalmente, con la actual LFOPPE, el Registro retoma características pasadas y recibe innovaciones en concordancia con el nuevo espíritu de la ley, buscando una mayor fidelidad y credibilidad de los procesos comiciales. Estas características son la inclusión de un Comité Técnico y de Vigilancia y la participación de las entidades del gobierno federal que tienen a su cargo las funciones de estadística e informática. Recuérdese que la ley de 1946 creaba el Consejo del Padrón Electoral integrado por los directores generales de Estadística, Población y Correos. Por primera vez también una ley permite a los partidos políticos intervención en el padrón electoral, mediante su inclusión en el Comité Técnico y de Vigilancia. Otra innovación de la LFOPPE es la creación de una secretaría general que preside el Comité Técnico y de Vigilancia. Este comité tiene como funciones: asesorar a la dirección general, formular listas de candidatos a insacular para integrar las comisiones y comités electorales, desahogar las consultas que le formule la dirección y coadyuvar en la actualización del padrón (Arts. 112 a 116).

VI. CALIFICACION DE LAS ELECCIONES

Hasta antes de la Reforma Política de 1977, el artículo 60 constitucional establecía que cada Cámara calificaba las elecciones de sus

miembros, y resolvía las dudas que hubiese sobre ellas, siendo su resolución definitiva e inatacable. El sistema que asentaba el artículo 60 era el de la autocalificación: es decir, es la propia Cámara quien califica la elección de sus miembros. Este sistema de autocalificación es el que ha conocido la historia constitucional mexicana, salvo en la Constitución centralista de 1836.

En 1977, se decidió que continuara el sistema de autocalificación de las elecciones por los presuntos diputados, pero como éste había sido uno de los puntos más controvertidos, se le establecieron las siguientes modalidades previstas por el propio artículo 60 constitucional, que a su vez fue modificado en 1981 para precisar ciertas cuestiones:

1. la calificación de las elecciones por un Colegio Electoral (lo cual se había venido efectuando, pero fuera de las disposiciones constitucionales); 2. la integración del Colegio Electoral con 100 presuntos diputados: 60 de los electos en los distritos uninominales, designados por elpartido político que hubiera obtenido mayor número de constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral; y 40 de los electos en circunscripciones plurinominales, designados por los partidos políticos proporcionalmente al número que para cada uno de ellos hubiera reconocido la Comisión Federal Electoral por el porcentaje de votación que hayan obtenido; y 3. la procedencia de un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, a cuya intervención se le conceden sólo efectos declarativos.

Este último aspecto ha sido severamente criticado por la doctrina, pues se afirma que daña el prestigio de la Suprema Corte en tanto que se le priva de su facultad decisoria al considerar su **resolución** como una mera opinión, a la vez que se auspician enfrentamientos inútiles entre la Suprema Corte y la Cámara de Diputados, o bien, que se le acuse de estar sometida a las consignas gubernamentales del partido mayoritario.[32]

El mismo inconveniente parece presentarse con la reforma de 1977 al tercer párrafo del artículo 97 constitucional:

> *La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su*

32. *Vid.*, por ejemplo CARPIZO, *op. cit., supra*, nota 17, pp. 231-232; FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El sistema presidencialista y la división de poderes", en *La Universidad Nacional y los problemas nacionales*, vol. IX, tomo III, México, UNAM, 1979, pp. 149-150; TENA RAMIREZ, *op. cit., supra*, nota 10, pp. 613-620.

juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

El texto original de la Constitución de 1917 preveía como novedad la facultad de la Suprema Corte para investigar, de oficio o a petición, la violación del voto público. La reforma vigente establece que tal intervención sólo debe realizarse cuando a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección del Presidente de la República o de la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Lo anterior, en realidad, si llegara a verificarse equivaldría a un golpe de estado efectuado por la Suprema Corte de Justicia. Al respecto, cabe recordar cuando en 1876 el presidente de la Suprema Corte de Justicia, don José María Iglesias, declaró ilegal la elección presidencial y, en consecuencia, se autodesignó Presidente de la República, en los términos de lo previsto por la Constitución de 1857.[33]

Por tanto, la disposición anterior resulta no sólo incomprensible sino inconveniente pues, si bien en la actualidad el dictamen y no la resolución de la Suprema Corte tendría efectos jurídicos diversos, las consecuencias políticas serían igualmente peligrosas. En efecto, tal disposición debe derogarse, no tanto por los riesgos reales que puede significar, ya que la Suprema Corte ha mostrado siempre una gran prudencia en materia electoral y es poco factible que se aventure a iniciar una investigación de esta naturaleza, sino porque resulta indebido que, así sea teóricamente, se altere el equilibrio entre los órganos del poder, característica esencial del llamado principio de **división de poderes.**

México, julio de 1985

33. Cfr., *ibidem*, p. 241; *ibidem*, pp. 150-151; *ibidem*, pp. 619-620.

CUADRO I

CURULES OBTENIDAS POR EL PAN, PPS Y PARM, 1964-1979

Legislatura		PAN	PPS	PARM	Total
XLVI	(1964-1967)	18	9	5	32
XLVII	(1967-1970)	20 (1-19)*	10	6 (1-5)*	36
XLVIII	(1970-1973)	20	10	5	35
XLIX	(1973-1976)	23 (2-21)*	10	6	39
L	(1976-1979)	20	12	10 (1-9)*	42
Total		101	51	32	184

* Las cifras entre paréntesis expresan la distribución entre diputados de mayoría (en primer lugar) y de partido (en segundo lugar).

FUENTE: Patiño Camarena, Javier, "Las elecciones de diputados: Su significado político, jurídico y estadístico", en *Las elecciones en México. Evolución y Perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, p. 218.

CUADRO II

NUMERO DE CURULES OBTENIDAS POR LOS PARTIDOS POLITICOS QUE PARTICIPARON EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1979, 1982 y 1985

Elecciones de 1979			Elecciones de 1982			Elecciones de 1985[4]		
Partidos	Mayoría relativa	Representación proporcional	Partidos	Mayoría relativa	Representación proporcional	Partidos	Mayoría relativa	Representación proporcional
PAN	4	39	PAN	1	50	PAN	6	32
PARM	–	12	PARM[1]	–	–	PARM	2	9
PCM	–	18	PSUM	–	17	PSUM	–	12
PDM	–	10	PDM	–	12	PDM	–	12
PPS	–	11	PPS	–	10	PPS	–	11
PRI	296	–	PRI	299	–	PRI	292	–
PST	–	10	PST	–	11	PST	–	12
Total	300	100	Total	300	100	PMT	–	12
			PSD[2]					
			PRT[3]			Total	300	100

1. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana perdió su registro en 1982 por no haber alcanzado el 1.5% estipulado por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, pero tiempo más tarde, por acuerdo de la Comisión Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1984, se le otorgó registro definitivo.

2. El Partido Social Demócrata, al no obtener el porcentaje requerido por la LFOPPE, no alcanzó su registro definitivo y por tanto perdió el registro condicionado al resultado de las elecciones, pero interpuso amparo y éste le fue concedido.

3. El Partido Revolucionario de los Trabajadores no alcanzó una sola curul, pero sí logró su registro definitivo.

4. Los resultados mencionados son los proporcionados extraoficialmente por la Comisión Federal Electoral.

EL SISTEMA ELECTORAL NICARAGUENSE

WALTER ANTILLON MONTEALEGRE *

---

* Abogado costarricense, sirvió al Poder Judicial de Costa Rica durante 16 años, habiendo ocupado los cargos de Alcalde, Actuario Judicial y Juez Civil, Penal y de Trabajo. También fue Juez Suplente del Tribunal Superior Penal y Magistrado Suplente de la Corte Suprema de Justicia, hasta 1976. Durante diez años fue profesor de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, de la que fue Vice Decano por dos períodos, ocupando la Dirección del Area Docente, así como la Coordinación General del Curso de Perfeccionamiento para Jueces que patrocina la Corte Suprema de Justicia. En 1978 alcanzó el grado de catedrático, que es el escalón más alto de la docencia universitaria.

A partir de 1979 trabaja en Nicaragua como Asesor del Instituto Nicaragüense de Administración Pública y de la Corte Suprema de Justicia de la que dirige la División de Proyectos.

Es autor de numerosas publicaciones y ha traducido del francés y del italiano más de 30 trabajos entre artículos, monografías y textos legales.

I. EL ORDENAMIENTO ELECTORAL NICARAGUENSE Y SUS FUENTES

1. Conviene recordar, al hablar de las fuentes del derecho electoral de Nicaragua, que en la época de los gobiernos conservadores y somocistas anteriores al 19 de julio de 1979, la Ley Electoral vigente en este país fue elaborada por norteamericanos y promulgada bajo la ocupación yanqui. En efecto, la ley de 1923 fue elaborada por el profesor H. W. Dodds, y la ley de 1927, variante de la anterior, lo fue por el general Frank R. Mc Coy. Ambas leyes, que durante sus primeros años de vigencia permitieron que el proceso electoral nicaragüense fuera dirigido y vigilado por militares norteamericanos, permanecen vigentes en lo sustancial, con retoques de mera fachada, hasta la caída del somocismo.

2. Dando cumplimiento a un punto programático del Frente Sandinista de Liberación Nacional, el Art. 28 del Estatuto Fundamental promulgado el 20 de julio de 1979 dispone que se realicen elecciones

> *en cuanto las condiciones de la reconstrucción nacional lo permiten... ,*

según convocatoria de la Junta de Gobierno

> *y de acuerdo con la nueva Ley Electoral que se promulgará oportunamente .*

Con esa base la Junta de Gobierno dictó el Decreto número 1400 del 21 de febrero de 1984, que convoca a los ciudadanos a realizar la elección de presidente, vicepresidente y representantes a la Asamblea Nacional.

3. Si los derechos cívicos de organizar partidos políticos, elegir y ser electo, participar en los asuntos públicos, etc. quedaron consagrados en el Art. 25 del Estatuto de Derechos y Garantías de los nicaragüenses (Decreto No. 52 de 21 de agosto de 1979) la materia electoral está regulada en Nicaragua principalmente en la Ley Electoral (Decreto No. 1413 de 26 de marzo de 1984), aunque también en la precedente Ley de Partidos Políticos (de 17 de agosto de 1983) y en su Reglamento.

La exposición que sigue se funda básicamente en estas dos leyes, así como en la escasa pero significativa jurisprudencia que produjo el Consejo Supremo Electoral a raíz de las elecciones del 4 de noviembre de 1984.

II. LA FUNCION ELECTORAL

4. Todo poder nace del pueblo. De esta premisa de la democracia representativa se deriva el carácter temporal y –en medida variable– precario del mandato de los representantes. De donde la necesidad de una función **fisiológica** del Estado que consiste en la renovación periódica de los titulares de los órganos supremos representativos, es decir, la función electoral.

La función electoral es, así, concebida por el ordenamiento jurídico nicaragüense como

> *el derecho (más exacto sería decir* **el poder** *del pueblo nicaragüense a elegir a sus máximas autoridades* .

Este poder es expresión directa de la soberanía popular, y se ejerce por medio del

> *sufragio universal, igual y secreto (art. 1o. Ley Electoral).*

Así las cosas, la función electoral vendría a caracterizarse, entre las funciones supremas del Estado, como la expresión institucionalizada de la voluntad de los componentes del cuerpo electoral, en orden a designar a las personas que serán los titulares de los órganos representativos supremos; y en orden a escoger, ya sea de manera expresa o implícita, directa o indirecta, el programa político de los años futuros.

5. Las actividades de preparación, control, ejercicio y valoración de la función electoral, así como la declaración y publicación de sus resultados, constituyen secuencias de actos que, en su conjunto, reciben el nombre de **proceso electoral** (Art. 2 Ley Electoral).

Ahora bien, en el derecho nicaragüense el proceso electoral no es un proceso sólo porque así lo proclame la Ley Electoral: espero demostrar en este trabajo que lo es, además, en sentido técnico jurídico, para lo cual se me permitirá una previa digresión teórica.

El concepto jurídico de proceso viene históricamente ligado al concepto de jurisdicción. En efecto, para la mayoría de los juristas proceso significa **proceso jurisdiccional**. Esto me parece un error: ni es proceso todo lo jurisdiccional, ni es jurisdicción todo lo procesal. Hoy día se concibe al proceso como un modelo o estructura, que puede utilizarse y, en efecto, se ha venido utilizando en medida creciente, en ámbitos diversos de la jurisdicción. Se habla así de **proceso legislativo**, de **proceso tributario**, de **proceso arbitral**, etc., para indicar que las actividades correspondientes (legislativas, administrativas, arbitrales) se realizan siguiendo un modelo definible por ciertas características constantes.

El proceso es (como, en general, todos los procedimientos) una secuencia de actos jurídicos que se ordenan con vista a la producción de un efecto final. Este efecto final atañe a los sujetos que intervienen en el proceso en calidad de partes, en cuanto afecta sus intereses jurídicos: en esto el proceso no se diferencia de los otros procedimientos. Pero lo que caracteriza a las partes del proceso es: a) que tienen intereses (formalmente al menos) contrapuestos; y b) que ocupan posiciones paritarias (igualdad de armas). Y esta estructura simétrica que define en parte al proceso es completada por un rasgo que lo define en su aspecto dinámico: el carácter dialéctico del desenvolvimiento del proceso, en cuya virtud cada una de las partes tiene derecho de conocer y combatir los argumentos y pedimientos de las otras partes antes de que se tome, sobre ellos, una decisión; y tiene el deber correlativo de permitir que las otras partes conozcan y combatan sus propios argumentos y pedimentos; no siendo posible, jurídicamente, que el proceso avance sin que ofrezca a las partes, de manera sistemática, la posibilidad de este diálogo a lo largo de su recorrido.

Se comprende entonces por qué se ha venido dando cada vez más frecuentemente este fenómeno que un jurista italiano, el profesor Elio Fazzalari, llamó la **difusión** del proceso. En los casos en que el órgano público tiene que tomar una decisión que afecta intereses contrapuestos, el proceso se revela como un instrumento idóneo para, a través del diálogo de partes colocadas en posición paritaria, ofrecer

a dicho órgano criterios de verdad y de razón que le permitan decidir con mayor acierto.

Esta necesidad de contar con criterios idóneos para decidir se hace sentir con la máxima intensidad en el proceso electoral, que debe ser vehículo y garantía formal del libre ejercicio de la función electoral y de la autenticidad de sus resultados. Si a través del ejercicio de la función electoral adquiere sentido y dimensión precisa una voluntad popular que antes existía en forma difusa y ambigua, es esencial que ese tránsito de lo difuso e indefinido a lo preciso y definitivo tenga lugar con las garantías de diálogo, paridad, etc., de un verdadero proceso.

Nos corresponde, en lo que sigue, demostrar que la Ley Electoral de Nicaragua instaura un verdadero **proceso electoral**, en el sentido riguroso del término.

6. El contenido de la función electoral es el nombramiento de: a) el presidente y el vicepresidente de la república; y b) los representantes ante la Asamblea Nacional (Art. 91 de la Ley Electoral).

Las calidades para ser electo presidente o vicepresidente son: a) ser nicaragüense por nacimiento (la Ley dice "ser nacional de Nicaragua", fórmula que interpretamos como queda dicho); b) haber cumplido los 25 años de edad (en el momento de la elección, se entiende); c) ser del estado seglar; y ch) estar en pleno goce de los derechos políticos (Art. 92 de Ley Electoral).

Por su parte, para ser representante ante la Asamblea Nacional se requiere: a) ser nicaragüense por nacimiento; b) haber cumplido los 21 años; c) "estar en pleno goce de sus derechos políticos y ciudadanos" (Art. 93 Ley Electoral).

Todos los ciudadanos que llenen los requisitos anteriores pueden ser inscritos como candidatos, salvo los miembros de los organismos electorales y de las fuerzas armadas, y los funcionarios que administran justicia,

> *a menos que renuncien a sus cargos un día después de la apertura de inscripción...* (Art. 94 Ley Electoral).

7. El presidente y el vicepresidente son electos por mayoría simple (o relativa) de votos (Art. 121 Ley Electoral); los representantes ante la Asamblea Nacional son electos mediante una modalidad del sistema proporcional parecida a los sistemas badenés y holandés, y que consiste en lo siguiente (Art. 122 a 125):

a. El total de votos válidos de cada circunscripción se divide entre el número de escaños a elegirse, con lo que se obtiene el correspon-

diente cociente electoral (un cociente por cada circunscripción);

b. el total de votos obtenido por cada partido en la circunscripción, se divide entre el cociente electoral, determinando así el número de escaños que le corresponde, en el orden de la lista de candidatos presentada;

c. si quedaren escaños sin atribuir en algunas o en todas las circunscripciones, se obtendrá un cociente nacional dividiendo el número total de votos válidos sobrantes de todos los partidos entre el número total de escaños sobrantes. Luego se divide el número de votos sobrantes de cada partido entre el cociente nacional, para asignar los escaños sobrantes entre los partidos;

d. Si aún quedaron escaños, serán asignados a los partidos que tengan los mayores residuos de votos, en orden decreciente.

8. Las circunscripciones electorales son nueve, y corresponden a las seis Regiones y tres Zonas Especiales de la División Administrativa del Estado. Como los escaños de la Asamblea Nacional son noventa, han sido distribuidos de la manera siguiente (Art. 24 Ley Electoral):

Art. 24. Para la elección de la Asamblea Nacional que estará integrada por noventa representantes con sus respectivos suplentes, el país se dividirá en 9 (nueve) circunscripciones electorales: Regionales y de Zonas Especiales, las que se definen junto con el número de representantes que corresponde elegir en cada una de ellas, de la manera siguiente:

a. La Región Uno, que comprende los departamentos de Nueva Segovia, Madriz y Estelí, nueve representantes.

b. La Región Dos, que comprende los departamentos de León y Chinandega, quince representantes.

c. La Región Tres, que comprende el departamento de Managua, veinticinco representantes.

ch. La Región Cuatro, que comprende los departamentos de Granada, Masaya, Carazo y Rivas, catorce representantes.

d. La Región Cinco, que comprende el departamento de Chontales y Boaco, así como los municipios del Rama, Nueva Guinea, Muelle de los Bueyes, Bocana de Paiwas y El Almendro, diez representantes.

e. La Región Seis, que comprende los departamentos de Jinotega y Matagalpa, once representantes.

f. La Zona Especial I, que comprende el ámbito territorial desde el Río Grande de Matagalpa hasta la frontera norte denominada Zelaya Norte, tres representantes.

g. *La Zona Especial II, que comprende el ámbito territorial desde el Río Grande de Matagalpa hasta el límite de la Zona Especial III, denominada Zelaya Sur, dos representantes.*

h. *La Zona Especial III, que comprende el departamento de Río San Juan, un representante.*

III. ORGANIZACION DEL PROCESO ELECTORAL

1. EL CUERPO ELECTORAL

9. El cuerpo electoral, o conjunto de los ciudadanos **con derecho al voto**, o aptos para votar, es concebido como el órgano del Estado que ostenta la titularidad de una función soberana: la función electoral.

Se duda en atribuir el carácter de órgano al cuerpo electoral; y se afirma que, a lo más, quien sería el órgano es el ciudadano, es decir, que cada ciudadano es un órgano que realiza una función, y no sólo un sujeto que ejerce un derecho. Pero lo cierto es que la función electoral es realizada por el **cuerpo electoral**, considerado como conjunto; que dicha función es significativa en cuanto es colectiva; que la identidad de cada sujeto desaparece en el **secreto** del voto; que es un fenómeno similar (solo difiere numéricamente) al de los parlamentos, asambleas legislativas, etc., cuya naturaleza de órgano público nadie discute. Y si se argumenta en base a su funcionamiento no cotidiano, con grandes intervalos, obsérvese que hay muchos otros órganos con esas características, de modo que con ese argumento habría que negar la condición de órgano a la Asamblea Constituyente, que no sólo no es permanente, sino que ni siquiera funciona con una periodicidad establecida por las normas.

10. La Ley establece los criterios generales para la constitución del cuerpo electoral. Este sería entonces el conjunto de las personas que reúnan los siguientes requisitos: a) ser ciudadano nicaragüense en pleno ejercicio de los derechos políticos; y b) estar inscrito en el correspondiente catálogo de electores (Arts. 60 y 65 Ley Electoral).

Como regla general puede ejercer sus derechos políticos (elegir, ser electo) y por ende puede inscribirse como elector y formar parte del cuerpo electoral, el ciudadano nicaragüense que tenga 16 años cumplidos antes de la fecha de la relativa elección (Decreto 1414 del 23 de marzo de 1984).

La excepción la contituyen los casos de indignidad taxativamente señalados por la Ley (Art. 61 Ley Electoral) que son los siguientes:

a. Los procesados por delitos que merezcan pena más que correccional o estén cumpliendo condena de privación de libertad.
b. Los ex-oficiales de la extinta guardia nacional y ex-miembros de la seguridad somocista que comprometidos en actos delictivos no han sido juzgados por los Tribunales de Justicia.
c. Los jefes o cabecillas contrarrevolucionarios que han pedido la intervención de una potencia extranjera o solicitado fondos para financiar acciones contrarrevolucionarias en Nicaragua.
ch. Los jefes o cabecillas contrarrevolucionarios que han dirigido o planeado ataques terroristas en contra de la población nicaragüense, o de los recursos económicos del país.

A esto cabría agregar que, para las elecciones del 4 de noviembre de 1984 fueron expresamente habilitados para inscribirse y votar las personas que, no obstante haber incurrido en alguna causal de indignidad, se acogieron a la amnistía establecida en los Decretos Nos. 1353 y 1461.

La edad para votar fue un punto que despertó numerosas controversias. Existía el antecedente de la Constitución Liberal de Zelaya de 1893, que permitió votar a los mayores de 16 años que fueran casados o supieran leer y escribir; antecedente que fue borrado por la Constitución de 1911 y que no se restableció en las cuatro constituciones somocianas que le sucedieron (1939; 1948; 1950; 1974). De manera que, cuando el punto se plantea, los grupos más conservadores piden que la edad se fije en 21 años como regla general, pero que se permita votar a los mayores de 18 años que sepan leer y escribir o sean casados.

Frente a esta tesis surge un fuerte movimiento juvenil que pide el voto a partir de los 16 años, sin ninguna otra condición. Su principal argumento es claro y simple: desde la etapa final de la insurrección los jóvenes de 13, 14 y 15 años de edad empuñaron las armas y realizaron toda clase de trabajos militares y políticos, dando ejemplos notables de sagacidad, audacia, valentía, tenacidad, heroísmo. Después del triunfo de la Revolución Popular Sandinista fueron de nuevo los muchachos de 13 a 18 años los que llevaron la parte más pesada de la Campaña Nacional de Alfabetización y, pasada ésta, los que se han integrado regularmente en las tareas productivas y de la defensa militar. De modo que esta juventud de Nicaragua que hizo la insurrección y ha soportado a pie firme los rigores de la lucha y el trabajo, ha mostrado la claridad, el temple y la madurez necesarios para ser dignos partícipes en la función electoral. ¿En nombre de qué prejuicios ancestrales vamos a escatimarles ese derecho cívico? ¿Cuáles de nosotros, adultos, ha probado merecerlo más que ellos?

11. Los componentes del cuerpo electoral aparecen registrados en un sistema de **catálogos de electores** (Arts. 65 y 67 Ley Electoral) en una fecha anterior a la celebración de los comicios respectivos. Esta fecha, así como las formas, lugares, etc. en que los ciudadanos deben inscribirse son señalados por el Consejo Supremo Electoral (Arts. 67 y 69 Ley Electoral).

El procedimiento para la inscripción se lleva a cabo ante la Junta Receptora de Votos del lugar donde el petente reside de manera habitual (Art. 68 Ley Electoral) y consta de los siguientes pasos:

a. El ciudadano se presenta en persona a solicitar su inscripción, presentando al efecto certificación de su partida de nacimiento, su licencia de conducir o cualquier otro documento idóneo para identificarlo, o bien la declaración de dos testigos que, debidamente juramentados en ese acto, den fe de la identidad, la fecha y el lugar de nacimiento del petente (Art. 70 Ley Electoral).

b. La Junta Receptora de Votos apreciará el valor de la prueba presentada según las reglas de la sana crítica y, a continuación, decidirá si acepta o deniega la inscripción (Art. 70 Ley Electoral).

c. Aceptada la solicitud, la Junta procederá a inscribir al ciudadano en el correspondiente catálogo, con especificación de los siguientes datos:

i. Ubicación de la Junta Receptora de Votos.
ii. Número y código de inscripción.
iii. Nombres y apellidos del ciudadano.
vi. Fecha y lugar de nacimiento.
v. Sexo.
vi. Lugar de residencia habitual y dirección.
vii. Firma y huella digital del ciudadano que se inscribe.
viii. Forma de identificación.
ix. Casilla para hacer constar oportunamente si ejerció o no el derecho del voto.

d. Practicada la inscripción, la Junta entregará al petente, en el mismo acto, su Libreta Cívica, la cual tiene carácter de documento público y es requisito indispensable para votar (Arts. 71 y 80 Ley Electoral).

Dicha Libreta Cívica contendrá los siguientes datos:

i. Ubicación de la Junta Receptora de Votos.
ii. Número y código de inscripción.
iii. Nombres y apellidos del ciudadano.

iv. Fecha y lugar de nacimiento.
v. Lugar de residencia habitual y dirección.
vi. Sexo
vii. Firma y huella digital del inscrito, salvo lo dispuesto en el Art. 70.
viii. Casilla para marcar cuando el portador haga uso del voto.
ix. Firma del Presidente de la Junta Receptora de Votos.
x. Sello.

12. Las decisiones de la Junta Receptora de Votos en materia de inscripciones podrán ser impugnadas ante el Consejo Electoral de la circunscripción que corresponda, en los diez días siguientes a la publicación de la lista de inscritos, a fin de que el Consejo, dentro del término de cinco días:

a. Corrija eventuales errores de la inscripción.
b. Llene la omisión en que se hubiere incurrido.
c. Declare la nulidad de la inscripción practicada y la consiguiente exclusión del indebidamente inscrito.
d. Disponga la inclusión del solicitante, si hubiera sido ilegalmente denegada (Arts. 76 y 86 Ley Electoral).

Están legitimados para impugnar la decisión de la junta la persona directamente afectada y los partidos políticos o alianzas de partidos que concurran a la elección (Art. 77 Ley Electoral).

Si la impugnación fuere rechazada, los interesados todavía interponen **recurso de inconformidad** ante el Consejo Supremo Electoral en el término de tres días, para que éste decida en definitiva.

2. *LOS ORGANOS REGULADORES DEL PROCESO ELECTORAL*

13. Las diferentes actividades que componen el proceso electoral son dirigidas, reguladas y controladas por un sistema de órganos cuya cúspide es el Consejo Supremo Electoral.

a) De acuerdo con el Art. 3 de la Ley Electoral, el Consejo Supremo Electoral es el órgano rector del proceso electoral. Está compuesto por cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes, todos nombrados por la Corte Suprema de Justicia (Art. 4 Ley Electoral).

Son atribuciones del Consejo Supremo Electoral:

i. Nombrar a los miembros de los Consejos Electorales: Regiona-

les, Sub-regionales y de Zonas Especiales.

ii. Organizar, regular y supervisar la inscripción de los ciudadanos en los Catálogos Electores.

iii. Determinar el calendario electoral que señale los períodos de:
- la campaña electoral;
- la inscripción de los partidos políticos y alianzas;
- la inscripción de candidatos;
- la inscripción de los ciudadanos.

iv. Resolver las apelaciones y quejas que se interpongan en contra de los Consejos Electorales.

v. Resolver los recursos de nulidad en los casos contemplados en esta Ley.

vi. Inscribir a los candidatos propuestos por los partidos políticos o alianzas.

vii. Ejercer la vigilancia y control sobre los demás organismos electorales.

viii. Dictar las disposiciones que sean necesarias para el cumplimiento de la presente Ley.

ix. Realizar el cómputo nacional.

x. Proclamar a los electos y entregarles las credenciales.

xi. Formular su presupuesto.

xii. Cualquier otra que le señale la presente Ley.

Por su parte, el Presidente del Consejo tiene sus propias atribuciones, que son las siguientes:

i. Convocar y presidir las sesiones del Consejo Supremo Electoral.

ii. Ejercer la representación oficial del Consejo Supremo Electoral.

iii. Hacer cumplir las resoluciones del Consejo.

iv. Disponer todo lo relativo a la administración y funcionamiento de los organismos electorales y determinar el número y forma del nombramiento del personal auxiliar necesario.

v. Cualquiera otra que le confiere la presente Ley.

b) Los órganos que siguen en rango al Consejo Supremo se llaman Consejos Electorales Regionales, Subregionales y de Zonas Especiales, siguiendo la división administrativa del país (Art. 3, inciso 2, Ley Electoral). La Ley prevé diez Consejos Electorales: dos en Managua, uno en cada una de las seis Regiones restantes y uno en cada una de las tres Zonas Especiales (Art. 24 Ley Electoral). Los Consejos Electorales se componen de tres miembros propietarios y tres suplentes, nombrados por el Consejo Supremo Electoral (Art. 12 Ley Electoral).

Son atribuciones de los Consejos Electorales:

i. Nombrar a los miembros de las Juntas Zonales Electorales y de las Juntas Receptoras de Votos.
ii. Tomar la promesa de Ley a los miembros de las Juntas Zonales Electorales.
iii. Conocer y resolver sobre las quejas, impugnaciones y recursos que se presenten contra las Juntas Receptoras de Votos.
iv. Ejercer vigilancia y control sobre las Juntas Zonales Electorales.
v. Verificar el escrutinio de las Juntas Receptoras de Votos.
vi. Entregar las credenciales a los fiscales de los partidos políticos o alianzas que participen en las elecciones de acuerdo con el artículo 21o. de la presente Ley.
vii. Las demás que le señale la presente Ley o el Consejo Supremo Electoral.

En cuanto a su Presidente, éste tiene, en su circunscripción, las mismas atribuciones que el Presidente del Consejo Supremo Electoral.

c) En cada una de las Zonas que forman una Región se encuentra un órgano colegiado que recibe el nombre de Junta Zonal Electoral, integrada por un Presidente y un Secretario, nombrados como quedó dicho atrás (Arts. 14 y 16 Ley Electoral). Las funciones expresas de estas Juntas son las de proponer al respectivo Consejo

los nombres de los integrantes de las Juntas Receptoras de Votos

para efecto de su nombramiento, y supervigilar el funcionamiento de dichas Juntas Receptoras (Art. 17 Ley Electoral). Podría parecer que estas Juntas Zonales fueran innecesarias, al reducirse su función, durante la celebración de las elecciones, a una genérica vigilancia. Sin embargo hay que pensar que en Nicaragua existen muchas Regiones cuya ciudad cabecera no está bien comunicada con todos sus pueblos y comarcas, de manera que la colocación de órganos intermedios con funciones de vigilancia puede contribuir a eliminar o aminorar ese aislamiento.

d) Las Juntas Receptoras de Votos son las piezas más importantes del sistema orgánico regulador del proceso electoral, puesto que son las encargadas de recibir el voto del elector. Están integradas por un presidente y dos secretarios con sus respectivos suplentes (Art. 18 Ley Electoral) y tienen las siguientes atribuciones:

i. Calificar la inscripción de los electores de acuerdo con los requisitos de Ley y ordenar la inscripción si procede.
ii. Garantizar el ejercicio del sufragio.
iii. Recibir los votos.
iv. Realizar el escrutinio de los votos en su demarcación.
v. Garantizar el orden del recinto durante la inscripción y la votación.
vi. Recibir peticiones sobre la impugnación de los votos y darles trámite conforme lo establecido en la presente Ley.
vii. Cualquier otra que le señale la presente Ley.

3. *LOS ORGANOS CONSULTIVOS: LA ASAMBLEA DE PARTIDOS POLITICOS*

14. La Asamblea Nacional de los Partidos Políticos es un órgano colegiado creado por la Ley de Partidos Políticos de 17 de agosto de 1983, cuyas funciones principales son las de servir de órgano de consulta del Consejo Nacional de Partidos Políticos (Art. 11 Ley de Partidos Políticos).

La Asamblea está integrada por un delegado del presidente de la república, quien la preside, y por un delegado por cada partido político que sea legalmente reconocido (Art. 10, 15 y 17 Ley de Partidos Políticos). Tendrá además un secretario ejecutivo y el personal administrativo necesario para el desarrollo de sus actividades (Art. 17 Ley de Partidos Políticos).

De acuerdo con lo que dispone el Art. 8 de la Ley Electoral, la Asamblea Nacional de Partidos Políticos funge también como órgano de consulta del Consejo Supremo Electoral, el cual le pedirá su opinión razonada

> *sobre los asuntos que juzgue pertinentes, entre otros los siguientes:*

i. Sobre el calendario electoral y en particular sobre la campaña electoral.
ii. Sobre las inscripciones electorales.
iii. Sobre la ética electoral .

Me parece que aquí se ha creado una institución interesante, al establecer la ley que un órgano pluripartidista, como la Asamblea, sea el consultor del Consejo Supremo Electoral. Aunque se trate de emi-

tir opiniones razonadas no vinculantes, siempre resulta significativa la institucionalización de la audiencia que poseen los partidos dentro del Consejo Supremo.

4. *LOS ORGANOS GESTORES: PARTIDOS Y ALIANZAS*

15. De conformidad con el Art. 2 de la Ley respectiva, los partidos políticos son

> *...agrupaciones de ciudadanos nicaragüenses ideológicamente afines, constituidos con el objetivo, entre otros, de optar al Poder Político con la finalidad de realizar un programa que responda a las necesidades del Desarrollo Nacional. Los Partidos Políticos son Instituciones de Derecho Público.*

Por su parte las alianzas son agrupaciones de dos o más partidos políticos que convienen unirse y presentar programas y candidatos comunes (Art. 6 Ley Electoral).

Tanto los partidos que mantienen su independencia, como las alianzas de partidos, tienen poderes legales para intervenir a través de sus personeros en las diferentes etapas del proceso electoral.

Los derechos y los deberes de los partidos políticos son los siguientes:

a. **Derechos:**

i. Difundir sus principios ideológicos, sus programas políticos, Estatutos y Declaraciones de Principios.
ii. Realizar en todo tiempo propaganda y proselitismo político en toda la nación, por los medios a su alcance y durante el período electoral contratar los medios de comunicación social de acuerdo con sus posibilidades económicas y respetando el derecho de libre empresa, todo de acuerdo con la legislación vigente y el Reglamento de esta Ley.
iii. Realizar reuniones privadas y manifestaciones públicas.
iv. Hacer críticas a la Administración Pública y proponer soluciones constructivas.
v. Constituir alianzas con otros partidos políticos para fines generales y participar con ellos en actividades específicas.
vi. Acreditar representantes a la Asamblea Nacional de Partidos Políticos.
vii. Solicitar su integración al Consejo de Estado.

viii. Concurrir a elecciones y presentar candidatos propios a los cargos de elección.
ix. Tener su propio patrimonio.
x. Mantener casas y oficinas en todo el país.
xi. Rucaudar los fondos necesarios para su funcionamiento de acuerdo con el Reglamento de la presente Ley.

b. **Deberes:**

i. Cumplir con el ordenamiento jurídico del país.
ii. Cumplir con las resoluciones del Consejo Nacional de Partidos Políticos.
iii. Promover y apoyar la unidad patriótica de la nación para cumplir las tareas de reconstrucción y desarrollo del país.
iv. Contribuir a la consolidación de las conquistas políticas, económicas y sociales alcanzadas por nuestro pueblo.
v. Defender la Revolución contra cualquier tentativa interna o externa que pretenda instalar un régimen de opresión y explotación sobre el pueblo nicaragüense.
vi. Luchar por la preservación de la libertad e independencia del país y defender la soberanía nacional y la autodeterminación del pueblo nicaragüense.
vii. Impulsar y promover la vigencia de los derechos humanos en lo político, lo económico y lo social.
viii. Responder por las actuaciones que realicen en el marco de las alianzas que constituyan con otros partidos políticos y de las actividades específicas que realicen con ellos.

16. La Ley Electoral reconoce a los partidos políticos y a las alianzas de partidos como sujetos legitimados para realizar una serie de actos de gestión, de disposición, de información, de exhibición, etc., durante el transcurso del proceso electoral. Ahora bien, los partidos que forman alianza conservan su personalidad jurídica y su identidad (Art. 29 Ley Electoral) pero, pierden su propia legitimación como partidos: totalmente, si la alianza es a nivel nacional; o parcialmente, en aquellas circunscripciones donde la alianza de que forman parte tiene candidatos inscritos (ver Art. 33 y Cap. V Ley Electoral).

Los partidos y las alianzas actúan a través de sus órganos de representación y gestión, que son el Presidente, los representantes regionales (Art. 36 Ley Electoral) y los fiscales, nombrados ante los Consejos Electorales, Juntas Zonales y Juntas Receptoras de Votos, y que tienen las siguientes facultades:

i. Estar presentes en los Consejos Electorales en el período de inscripción de los electores y durante el recuento de votos.
ii. Estar presente en el local donde funcione cada Junta Receptora de Votos durante los días de la inscripción y el de la votación.
iii. Interponer los recursos consignados en esta Ley.
iv. Hacer observaciones en las actas cuando lo estimen convenientes y firmarlas de acuerdo con lo establecido en la presente Ley. La negativa a firmar las actas no las invalida. Deberá hacerse constar la negativa a firmarla y las razones que expresare el fiscal.

5. *LOS MEDIOS FINANCIEROS*

17. El financiamiento de las actividades de los partidos durante el proceso electoral es básicamente estatal (Arts. 46 a 48 Ley Electoral); pero se considera lícito que los partidos reciban donaciones nacionales o extranjeras (Art. 49 Ley Electoral) en cuyo caso deben declararlo al Consejo Supremo Electoral. Además, si reciben donaciones en divisas extranjeras, deben informarlo al Banco Central, y deben convenir con el Consejo Supremo Electoral la proporción en que la suma donada va a ser utilizada para importar material propagandístico, vehículos, equipo e instrumentos para usar en la campaña (Art. 49 cit.). El material impreso y los parlantes, magnavoces y similares gozarán de franquicia y de trámite preferencial en las aduanas.

IV. FASES DEL PROCESO ELECTORAL

18. El proceso electoral es una secuencia de actividades regulada por la Ley, que tiene como objetivo la preparación, control y valoración del ejercicio de la función electoral, así como la declaración y publicación de sus resultados. Este objetivo otorga al proceso electoral un altísimo (o mejor, supremo) interés nacional; de modo que no es, como los procesos jurisdiccionales tradicionales, un proceso para la tutela de los derechos subjetivos o los intereses legítimos de determinados sujetos privados, ni para la tutela de intereses colectivos amenazados por el delito, etc., sino que su objetivo excede en importancia a éstos, puesto que atañe a la representación popular en los órganos de dirección superior del Estado en las ramas ejecutiva y legislativa.

De lo anterior se sigue la necesidad de que el proceso electoral constituya un mecanismo completo y perfectamente adecuado a su fin, dado que es de la esencia misma de la función electoral su carácter democrático y auténticamente popular. Por esa razón el proceso electoral debe constituir un permanente ejercicio democrático desde el principio hasta el final: democracia en la elección de candidatos dentro de los partidos y alianzas; democracia en la palestra ideológica; democracia en la emisión del voto, etcétera.

La estructura del proceso, su carácter agonístico (los principios del contradictorio, de igualdad de armas, de publicidad, etc.) se adaptan perfectamente a la magnitud del objetivo, para garantizar la democraticidad de la contienda y la autenticidad de sus resultados.

Siguiendo la clásica partición que hizo el profesor Aldo M. SANDULLI para el procedimiento administrativo, hemos distinguido tres fases del proceso electoral: 1a.) **preparatoria**; 2a.) **constitutiva**; y 3a.) **integrativa de eficacia**. Pero antes de iniciar la explicación de cada una de ellas no está de más aclarar que no hemos considerado como formando parte de los actos del proceso electoral aquellas actividades dirigidas a la constitución de los órganos del proceso, como son la formación del cuerpo electoral, la formación de partidos y alianzas, el nombramiento de funcionarios y la constitución de las juntas y consejos. Creemos que toda esa actividad se coloca más adecuadamente en el carácter de presupuestos del proceso electoral, y no de actos procesales propiamente dichos.

1. FASE PREPARATORIA

19. La fase preparatoria se inicia con la resolución del Consejo Supremo Electoral que fija el período de inscripción de candidatos a la presidencia y vicepresidencia, y a la Asamblea Nacional (Art. 51 Ley Electoral), y se compone de dos partes: la inscripción y la campaña.

a) El Art. 50 de la Ley Electoral establece que sólo pueden inscribir candidatos para las elecciones los partidos y alianzas que estuvieren a su vez inscritos en el Consejo Supremo para participar en ellas. Ahora bien, de hecho los partidos establecieron la práctica, admitida por el Consejo. de presentar simultáneamente la solicitud de inscripción del partido o la alianza, y la solicitud de inscripción de candidatos, para que fueran tramitadas conjuntamente (Resolución del Presidente del Consejo de 16.7.84). La solicitud de inscripción de cadidatos contendrá lo siguiente:

i. Nombres, siglas y emblema del partido o alianza que lo postula.
ii. Los nombres y apellidos de los candidatos.
iii. Lugar, fecha de nacimiento y domicilio.
iv. Cargo para el que se les nomina.
v. Circunscripción para la cual se les nomina en caso de representantes para la Asamblea Nacional.

Es posible presentar candidatos sólo para presidente y vicepresidente, o sólo para la Asamblea Nacional, en todas o sólo en algunas circunscripciones. En todo caso podrán presentar el número de candidatos que deseen, siempre que no exceda el número de escaños de la circunscripción correspondiente (Art. 50 cit.)

Aunque el término de inscripción esté vencido, pero siempre que se haga antes del inicio de la campaña electoral, los partidos y alianzas pueden cancelar candidaturas o sustituir candidatos

por causas de fallecimiento, inhabilitación o incapacidad sobrevinientes (Art. 55 Ley Electoral).

Además para las elecciones de 1984 la Ley dio tiempo a los partidos que conformaran alianzas para que, antes del 4 de agosto de dicho año retiraran sus candidatos originales e inscribieran los de la alianza (Art. 51, segundo apartado, Ley Electoral).

La inscripción de uno o varios candidatos podrá ser denegada por el Consejo Supremo, en cuyo caso, si se tratare de defectos de forma, el partido interesado podrá subsanarlos en los cinco días siguientes a la notificación. Pero si el candidato propuesto no tiene las calidades que indican los Arts. 92 y 93 Ley Electoral, o está en la situación del Art. 94, el partido puede sustituirlo por otro idóneo dentro del mismo plazo (Art. 53).

Una vez vencido el término de inscripción y establecida en firme la lista de los candidatos de todos los partidos y alianzas que participarán en las elecciones, el Consejo Supremo Electoral le dará oficialmente a la publicidad "a través de los medios de comunicación social" (Art. 56 Ley Eectoral). De acuerdo con una jurisprudencia sentada por el Consejo Supremo Electoral el 30 de octubre de 1984 (solicitud de retiro del Partido Liberal Independiente), una vez publicadas las listas de candidatos inscritos e incluidos éstos en las boletas electorales, no puede ningún partido retirarse de las elecciones, aunque sí es admisible la renuncia individual de los candidatos, siempre que la formulen por escrito a más tardar 24 horas antes del día de la votación.

La etapa de inscripción significa también la etapa de fijación de los términos del debate ideológico que tendrá lugar en la etapa sucesiva, dedicada a la campaña electoral. Debate que abrazará a la vez las ideas y programas de cada partido y la trayectoria de sus candidatos (Arts. 2 y 6 de la Ley de Partidos Políticos).

20. b) La campaña electoral es un período de extrema importancia dentro del proceso electoral, puesto que es una oportunidad especialmente ordenada para que los ciudadanos que forman el cuerpo electoral puedan conocer en la mejor forma posible las ideas y los principios de cada partido, sus programas políticos, económicos y sociales y sus plataformas de gobierno, así como la trayectoria personal de los candidatos inscritos (Art. 34 Ley Electoral).

El Consejo Supremo Electoral fija el día de inicio de la campaña, así como su duración, que no será menor de dos meses ni mayor de cuatro (Art. 34 *in fine* Ley Electoral).

La campaña puede hacerse por medio de propaganda directa (con altavoces, parlantes, libros, revistas, afiches, volantes, etc.) o usando los medios de comunicación de masas, cuya utilización general uniforme y racional es objeto de una regulación cuidadosa en la Ley (Arts. 35 a 37 Ley Electoral).

Las reuniones y manifestaciones públicas deben solicitarse al Consejo Electoral de la respectiva circunscripción con una semana de anticipación por lo menos (Art. 38 Ley Electoral) para el solo efecto de coordinarlas con actividades similares de otros partidos, a fin de evitar enfrentamientos y alteraciones del orden. La autorización para el acto podría entonces, en consulta con el partido solicitante, incluir alternativas en cuanto al día o la hora, el trayecto, el sitio de reunión, etc.

La actividad partidaria durante la campaña se someterá a ciertas restricciones y reglas electorales. En primer lugar, está prohibida la propaganda en favor de la abstención electoral (Art. 40 Ley Electoral), como que es contraria al principio del voto concebido como una responsabilidad patriótica (Art. 1o., segundo apartado, Ley Electoral). En segundo lugar, se concibe la campaña como medio para el desarrollo de la educación cívica de los nicaragüenses (Art. 45 Ley Electoral) y se le somete a las siguientes reglas éticas:

i. Denigrar o calumniar a los candidatos presentados por los partidos políticos o alianzas.
ii. Distribuir productos que estimulen vicios.
iii. Hacer obsequios que a juicio del Consejo Supremo induzcan a los electores a sufragar por determinados candidatos, partidos o alianzas.

iv. Presentar a los candidatos a través de los recursos publicitarios que se usan para promocionar los objetos de comercio.

Por su parte, en uso de las facultades que le otorgan el Art. 7, inciso h) y el Art. 153 de la Ley Electoral, con fecha 13 de setiembre de 1984, el Consejo Supremo Electoral tomó la siguiente resolución sobre las normas de ética y otras regulaciones de la campaña:

i. Los funcionarios del Consejo Supremo Electoral y demás autoridades gubernamentales, los miembros activistas y dirigentes de los partidos políticos, los periodistas y responsables de medios de comunicación social y la ciudadanía en general, deberán contribuir a que la actual campaña electoral sea eminentemente educativa y formativa de los valores cívicos del pueblo nicaragüense.

ii. Durante la campaña electoral debe prevalecer el respeto a:

. Las opiniones políticas de los otros, de manera que las ideas se respondan con ideas dentro de un marco de cultura y madurez, propio de un pueblo en Revolución.

.. La dignidad humana de los electores, candidatos y ciudadanía en general.

... El derecho de los partidos políticos inscritos para participar en las elecciones próximas, a la realización de su propaganda electoral dentro del marco establecido por la Ley Electoral y lo contemplado en estas disposiciones.

iii. El uso de calificativos insultantes y las referencias en forma degradante a la persona, al nombre o apellidos de los candidatos, será considerado un acto contrario a la ética electoral y por ende sujeto a sanción.

La primera infracción a lo aquí dispuesto traerá como consecuencia al infractor y al partido político a que pertenece una amonestación pública. En caso que repitiere el acto indebido se procederá conforme el artículo 138 y siguientes de la Ley Electoral.

iv. Los activistas, dirigentes, miembros de los partidos políticos, así como las autoridades y la ciudadanía en general, deben respetar la propaganda electoral de los partidos, de manera que se prohíbe dañar, rotular, fragmentar, distorsionar, deteriorar o destruir de cualquier forma la propaganda electoral respectiva, conforme lo establece el inciso b) del Art. 138 de la Ley Electoral.

v. El nombre, los símbolos, emblemas y colores de un partido político, no podrán ser utilizados por personas, organizaciones o partidos políticos diferentes al que los haya registrado ante el Consejo Supremo Electoral en su inscripción.

vi. Los funcionarios públicos, mientras estén ejerciendo actividades de su cargo, no deberán realizar ni distribuir propaganda electoral. Se considera que está en ejercicio de sus funciones mientras se encuentre efectuando actividades propias de su cargo.

vii. No se permite la propaganda electoral que llame directa o indirectamente a la abstención electoral, o que contenga difamación, injurias, calumnias o expresiones obscenas, ofensivas o denigrantes contra los partidos políticos, candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la república y candidatos a representantes a la Asamblea Nacional.

viii. Los miembros del Ministerio del Interior deberán contribuir al desarrollo normal de la campaña electoral y colaborar con el Consejo Supremo Electoral y sus organismos en el cumplimiento de la Ley Electoral, de estas disposiciones, de sus resoluciones y de las órdenes emanadas del mismo.

ix. Toda manifestación, concentración y mitín de los partidos políticos, realizado al aire libre, deberá ser autorizado únicamente por el Consejo Electoral correspondiente.

Cada Consejo Electoral pedrá autorizar en una misma población y el mismo día mitines o concentraciones políticas de diferentes partidos, siempre y cuando por el tamaño de la ciudad, o por la ubicación del sitio o el trayecto hubiere una distancia tal que impida, a juicio del Consejo, el encuentro o interferencias entre personas, mitines o manifestaciones partidarias.

Cuando se haya autorizado una concentración o mitín de un partido político, el Consejo Electoral respectivo deberá comunicarlo de inmediato a los funcionarios de policía, con el fin de que éstos cumplan estrictamente con el inciso ch) del artículo 38 de la Ley Electoral.

x. Se prohíbe el consumo y distribución de bebidas alcohólicas a los participantes de caravanas de vehículos, manifestaciones o concentraciones públicas.

xi. No se permitirá la propaganda electoral en las paredes del interior ni del exterior de los edificios públicos, así como tampoco la realización de mitines, concentraciones o cualquier tipo de propaganda electoral en las horas hábiles de trabajo.

xii. Para los efectos de la Ley Electoral se consideran edificios públicos, los ocupados por los cuatro Poderes del Estado, sus dependencias y entes autónomos en virtud de cualquier contrato, relación jurídica o situación de hecho.

xiii. Podrá realizarse propaganda electoral en los centros de estudio cuando tenga un contenido de educación cívica con igual espacio y oportunidad a todos los partidos políticos inscritos.

xiv. Se prohíbe a los partidos políticos obsequiar a la ciudadanía artículos básicos de primera necesidad para captar votos, así como ejercer medidas de presión sobre la ciudadanía a través de la retención, suspensión o cualquier otra forma de manipulación de la tarjeta Bono del Consumidor del Ministerio de Comercio Interior, de modo que impida u obstaculice al ciudadano para que pueda manifestarse libremente de acuerdo con sus ideas políticas.

La campaña electoral debe cerrarse por lo menos 72 horas antes del inicio de la votación (Art. 41 Ley Electoral). A partir de ese momento no se permitirá a los personeros de los partidos o alianzas ningún tipo de propaganda electoral, bajo pena de arresto inconmutable y multa (Art. 138 inciso c) Ley Electoral).

2. *FASE CONSTITUTIVA*

21. La fase constitutiva del proceso electoral es aquella en la que tienen lugar las actividades fundamentales de dicho proceso, a saber: a) la manifestación de la voluntad soberana del cuerpo electoral; y b) la valoración de dicha voluntad por parte del Consejo Supremo Electoral, para traducirla en resultados electorales concretos, contenidos en una declaración formal. Pasemos a la descripción y análisis de dichos actos, dentro de la secuencia procesal de la fase constitutiva, que incluye una etapa de votación, una etapa de escrutinio y una etapa de determinación.

a. Entre el momento en que se cierra la campaña electoral y el día de las votaciones, el Consejo Supremo Electoral usa los medios de comunicación social para difundir información relativa a los mecanismos de ejercicio del sufragio (Art. 41 Ley Electoral), utilizando para ello, entre otros medios, instructivos gráficos, explicaciones verbales y copias de muestra (sin valor) de las boletas y otros documentos electorales (Art. 97 Ley Electoral).

Asimismo, por lo menos seis días antes de la votación, debe poner en manos de los Consejos Electorales Regionales y de zonas especiales todo el material electoral, a fin de que lo hagan llegar a las Juntas Receptoras de Votos a través de las Juntas Zonales (Art. 95 Ley Electoral).

Obedeciendo probablemente a razones prácticas, se ha establecido la regla de que las Juntas Receptoras de Votos deben funcionar en el mismo local en donde efectuaron la inscripción de los electores, y que sus locales deben tener las condiciones de espacio y ubicación necesarias para garantizar el secreto del voto (Art. 99 Ley Electoral).

Sin embargo, si por razones de fuerza mayor la Junta Receptora se ve precisada a trabajar en un local diferente, siempre dentro de su territorio, deberá pedir la autorización del Consejo Regional y comunicar el cambio a los electores por lo menos tres días antes de la votación (Art. 99 cit.).

La votación se abre a las 6 a.m. del día señalado, con la presencia de sus tres miembros propietarios, sus respectivos suplentes, y los fiscales de los partidos que se hubieren apersonado (Art. 98 Ley Electoral); y se cierra a las 6 p.m. del mismo día, a menos que antes de esa hora hubieran votado ya todos los electores inscritos, en cuyo caso se cierra después del último voto (Art. 102 Ley Electoral). Ahora bien, si a las 6 p.m. todavía hay una fila de ciudadanos esperando votar, la votación continuará hasta que lo haya hecho el último de ellos.

Antes de empezar a recibir los votos la Junta Receptora levanta el acta de constitución, la cual contendrá lo siguiente:

i. Su constitución y quiénes integran la Junta Receptora de Votos.
ii. Constancia de que el local de las votaciones reúne las condiciones mínimas para tal efecto.
iii. El número de boletas electores recibidas para la votación.
iv. Que revisaron las urnas electorales mostrándolas a los fiscales de los partidos políticos o alianzas para que constataren que se encontraban vacías y que las cerraron y sellaron.
v. La firma de los miembros de la Junta Receptora de Votos. Los fiscales podrán firmar si así lo desearen.

El acto de votación se realiza en dos urnas separadas: una con los votos para Presidente y Vicepresidente y la otra para los miembros de la Asamblea Nacional (Art. 103 Ley Electoral). Los electores se colocarán en fila según el orden de llegada (Art. 107, inciso e). El procedimiento para votar es el siguiente:

i. Cada elector acudirá personalmente ante la Junta Receptora de Votos y presentará su Libreta Cívica.
ii. La Junta Receptora de Votos recibirá la Libreta Cívica y verificará si el elector se encuentra inscrito en el Catálogo de Electores y de estarlo procederá a entregarle las boletas electorales correspondientes.
iii. El Presidente de la Junta Receptora de Votos le explicará al elector la forma de emitir el voto advirtiéndole que no puede permanecer más de dos minutos en el recinto destinado para garantizar el secreto del voto.

iv. El votante deberá marcar en cada boleta electoral con una X la casilla del partido o alianza de su preferencia y la introducirá en la urna electoral correspondiente.

Cada vez que una persona vota, el Presidente de la Junta Receptora lo hará constar en la casilla correspondiente del catálogo de electores (Art. 106 Ley Electoral).

Terminada la votación, la Junta Receptora levantará un acta en presencia de los fiscales con el siguiente contenido:

i. Hora en que terminó la votación.
ii. Número de electores que votaron.
iii. Fiscales que presenciaron la votación.
iv. Número de boletas no usadas.

22. b. Sin el escrutinio, la votación es, a pesar de su enorme trascendencia política y jurídica, un acto difuso, inabarcable, cuyo sentido se desconoce. El escrutinio es, entonces, el conjunto de operaciones que otorgan sentido, autenticidad y valor a la votación realizada por el cuerpo electoral. De ahí la enorme importancia de que durante el escrutinio estén presentes los fiscales de los diferentes partidos (Art. 109 Ley Electoral).

Una vez firmada el acta que cierra la votación, la Junta Receptora procede a realizar el escrutinio en presencia de los fiscales, si los hubiere, mediante las siguientes operaciones:

1. Constatación del estado de las urnas y su apertura (Art. 109).
2. Cómputo y examen de boletas electorales (Art. 110).
3. Selección y conteo de los votos válidos (Art. 113).
4. Anotación de los resultados en el acta de escrutinio la cual debe contener los siguientes datos:

i. El número total de votos depositados.
ii. El número de votos válidos.
iii. El número de votos nulos.
iv. Los votos obtenidos por cada partido o alianza.
v. La firma de los miembros de la Junta Receptora de Votos. Los fiscales podrán firmar si así lo desearen.
vi. Los reclamos hechos sobre la validez o invalidez de los votos y sobre cualquier otro incidente. Los fiscales podrán firmar si así lo desearen.

Terminado el escrutinio y firmada el acta correspondiente, el Presidente de la Junta Receptora informará el resultado al Consejo

Supremo y al Consejo Regional, usando para ello la vía telefónica, o cualquier otro medio (Art. 115 Ley Electoral).

23. c. Con los datos recibidos telefónica o telegráficamente de las Juntas Receptoras, el Consejo Supremo Electoral realiza la determinación provisional de los resultados electorales, y la da a conocer al país a través de los medios de comunicación (Art. 117 Ley Electoral). Ahora bien, con esto no está agotada la etapa de determinación, la cual continúa en la forma siguiente:

1. Después de que el Presidente de la Junta Receptora envía el telegrama al Consejo Supremo y al Consejo Electoral correspondiente, debe entregar al Presidente de éste, de inmediato, los siguientes documentos:

i. El acta de constitución.
ii. El acta de cierre de la votación.
iii. El acta de escrutinio.
iv. Los votos válidos.
v. Los votos nulos.
vi. Las boletas electorales no usadas.
vii. El Catálogo de Electores.

2. Recibidos dichos documentos, el Consejo Electoral procede a hacer el recuento voto por voto, en presencia de los fiscales de los partidos o alianzas (Art. 118 Ley Electoral).
3. Terminado el recuento, se levantará y firmará el acta consignando "el total de los votos obtenidos por cada partido o alianza", y se enviará al Consejo Supremo Electoral (Art. 119 Ley Electoral).
4. Recibidas por el Consejo Supremo las actas correspondientes y resueltos los recursos planteados por los partidos contra las decisiones propias o de los órganos inferiores, el Consejo Supremo hará la determinación definitiva (Art. 120 Ley Electoral).

3. *FASE INTEGRATIVA DE EFICACIA*

24. El fenómeno fundamental de todo el proceso, que constituye la más alta manifestación de ejercicio de la función electoral, es la expresión de la voluntad del cuerpo electoral por medio de los votos. Pero, como antes dijimos, este hecho fundamental requiere ser elaborado técnicamente, mediante una serie de operaciones y cálculos que ya quedaron descritas en este trabajo, y que en último término se re-

suelven en la subsunción de los datos cuantificados en el escrutinio a un sistema de normas que les otorgan un significado jurídico-político preciso.

El pueblo elige a sus representantes. Cuando el cuerpo electoral ha manifestado su voluntad a través del voto, se puede decir que la elección está hecha. Pero aún no se conoce ni en sus aspectos cuantitativos ni cualitativos. Además, ¿el proceso electoral mismo, fue correcto? ¿Se desarrolló democráticamente, es decir, fue un auténtico instrumento de la formación y la expresión de la verdadera voluntad popular?

La elaboración de las decisiones acerca de si el proceso electoral y, particularmente, el sufragio, son jurídicamente válidos, y la cuantificación y determinación jurídicas de sus resultados, corresponden a los órganos reguladores del proceso y, en última instancia, al Consejo Supremo Electoral. Sus resoluciones determinando y consignando los resultados de la votación y del proceso electoral entero, constituyen la culminación de la fase constitutiva.

Sin embargo, la eficacia jurídica de ambas declaraciones (la provisional, regulada en el Art. 117; la definitiva, regulada en el Art. 120, ambos de la Ley Electoral) no se despliega mientras no se realice, en cada caso, un acto sucesivo de publicidad, capaz de comunicar al pueblo los resultados alcanzados.

Estos actos, que en el caso de la determinación provisional se cumplen a través de los medios de comunicación social, mientras que en el caso de la determinación definitiva se cumplen con la publicación de la resolución del Consejo Supremo Electoral en el Diario Oficial "La Gaceta", constituyen la fase integrativa de eficacia del proceso electoral. Llegados a este punto, el proceso electoral es jurídicamente válido y eficaz y alcanza el objetivo señalado por el ordenamiento a la función electoral del Estado: la renovación periódica del mandato conferido a los titulares de sus órganos supremos representativos.

V. INVALIDEZ E INEFICACIA DE LOS ACTOS

25. Los actos del proceso electoral cuya nulidad está prevista en la ley son las votaciones, los escrutinios y las elecciones (o declaraciones de que cierto candidato ha sido electo).

a. Las votaciones pueden ser anuladas si durante su celebración se observan ciertas irregularidades: constitución ilegal de la Junta Receptora; cambio intempestivo y no autorizado de local; y retardo en la entrega de los resultados (Art. 127 Ley Electoral).

La nulidad debe ser planteada en forma escrita por los fiscales ante la Junta Receptora mientras ésta se encuentra aún constituida, pero acerca de ella resolverá el Consejo Electoral en los cinco días siguientes al recibo de la documentación a que se refiere el Art. 116 Ley Electoral. El Consejo resolverá sin ulterior recurso; pero si anula la votación, lo comunicará así al Consejo Supremo, para que éste establezca los efectos de dicha nulidad sobre los resultados globales del sufragio (Art. 131 Ley Electoral), teniendo que llegar, si la situación lo amerita, al caso de tener por inválidos los resultados electorales a nivel nacional, regional, etc., y convocar nuevas elecciones.

b. También pueden ser anulados los escrutinios en que la Junta Receptora de Votos (cómputo del Art. 113 Ley Electoral) o el Consejo Electoral (recuento de votos del Art. 118 Ley Electoral) hubieren incurrido en errores aritméticos de tal entidad como para afectar "considerablemente" los resultados de la votación (Arts. 128 y 134 Ley Electoral). En tales casos se procede a un nuevo escrutinio.

c. Finalmente, pueden ser anulados los resultados electorales (es decir, las elecciones mismas) si se constatare que los candidatos electos carecían de los requisitos exigidos por la ley (edad, nacionalidad, etc.) o si durante las votaciones o durante los escrutinios se hubiera prducido "fraude, cohecho, soborno o violencia" (Art. 133 Ley Electoral).

El recurso será interpuesto por el representante del partido perjudicado con el resultado, ante el Consejo Electoral de la circunscripción correspondiente, dentro de los cinco días siguientes a la determinación provisional de los resultados hecha por el Consejo Supremo a través de los medios de comunicación (Art. 136, en relación con el 117 Ley Electoral).

El Consejo Electoral emplazará "a los partidos o alianzas interesados" y al Procurador General de Justicia, quienes tendrán 5 días para ofrecer y evacuar pruebas. Luego el asunto pasa al Consejo Supremo Electoral, quien lo decidirá sin ningún recurso.

Si el Consejo Supremo constata la existencia del vicio alegado, determina entonces su influencia en el resultado electoral y decide si llama de nuevo a elecciones nacionales, regionales, zonales, etc. (Art. 133 Ley Electoral).

VI. DELITOS ELECTORALES

26. En rigor la Ley Electoral no establece una clasificación nítida de los delitos electorales, ni una elaboración cuidadosa de los tipos de conducta delictiva. El único criterio expresado en las diferentes

normas del Capítulo XVII es el de la pena, de modo que nos atenemos a él en la descripción que sigue:

a. Merecen la pena de arresto inconmutable de 10 a 180 días, más multa de 500 a 2000 córdobas los siguientes hechos punibles:

i. El ciudadano que no siga las instrucciones de la Junta Receptora de Votos, sobre la manera de ejercer el sufragio y con su conducta dolosa dificulte el proceso normal de las votaciones.
ii. El que deteriore o destruya propaganda electoral.
iii. El que no cumpla con las disposiciones contenidas en la presente Ley o con las resoluciones del Consejo Supremo Electoral en materia de propaganda electoral.
iv. Los funcionarios públicos, empleados o autoridades que no acaten las órdenes de los organismos electorales.
v. El que pretendiera inscribirse o votar más de una vez.

b. Merecen la pena de arresto inconmutable de 6 a 12 meses:

i. Quien con violencia o amenaza forzare a otro:

–A adherirse a determinada candidatura.
–A votar en determinado sentido.
–A abstenerse de votar.

ii. El que con halagos u obsequios induzca a otro a emitir el voto a favor de una candidatura determinada.
iii. El que por cualquier medio obstaculice el desarrollo de los actos de inscripción y votación.
iv. El que asista armado a los actos de inscripción, votación o escrutinio, excepto los miembros de la Policía Electoral que estuvieren cumpliendo funciones de su cargo.
v. Quienes en forma dolosa extraviáren el acta de escrutinio de la Junta Receptora de Votos.
vi. El que se inscriba o vote dos o más veces.
vii. Los miembros de las Juntas Receptoras de Votos o cualquier funcionario electoral que realizara inscripciones fuera del lugar o de la hora señalada para ellos.
iii. El que proporcione datos falsos en la inscripción a la Junta Receptora de Votos.

c. Merece la pena de arresto inconmutable de 1 a 2 años:

i. El que amenazare a mano armada o agrediera de cualquier forma a los miembros de las Juntas Receptoras de Votos.

ii. El que aprovechándose de sus funciones o atribuciones presione a sus subalternos a votar en determinado sentido o abstenerse.
iii. El integrante de una Junta Receptora de Votos, que dolosamente no concurriera al lugar y hora señalada para ejercer sus funciones.
iv. El que sustraiga una urna electoral o destruya material electoral.
v. El que mediante actos o amenazas de violencia, impida o estorbe la celebración de una elección o limite la libertad electoral.

d. Merecen, en fin, la pena de inhabilitación por 3 años para ejercer cargos públicos quienes omitieron inscribirse en el Catálogo de Electores, a menos que justifiquen su conducta (Art. 142 Ley Electoral). Pero no incurrirán en el hecho punible quienes se encuentren fuera del país trabajando en el servicio exterior de Nicaragua (Art. 143 Ley Electoral).

Si el infractor fuere un civil, conocerá del delito el correspondiente Juez de Distrito del Crimen; y si fuere militar, será competente la Auditoría Militar (Art. 141 Ley Electoral).

BIBLIOGRAFIA

A) Materia Constitucional

BARILE, Paolo — *Derecho Constitucional:* Cedam, Padua, 1978.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo — *Derecho Constitucional;* Tecnos, Madrid, 1965.

HAURIOU, André — *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas;* Ariel, Barcelona, 1971.

STEIN, Ekkehart — *Derecho Político:* Aguilar, Madrid, 1973.

B) Materia Política y Electoral

AMBROSINI, Gaspare — *La proporcional: estudio comparativo y propuestas de reforma;* S. STATO, Roma, 1945.

COTTERET, J.M., C. EMERI — *Los sistemas electorales;* Tau, Barcelona, 1973.

DUVERGER, Maurice — *Los partidos políticos;* A. Colin, Paris, 1969.

INGRAO, Pietro y otros — *El partido político:* De Donato, Bari, 1981.

C) Materia Procesal

CALAMANDREI, Piero — *Instituciones de derecho procesal civil:* Cedam, Padua, 1943.

CALAMANDREI, Piero — "El proceso como juego", en *Estudios sobre el proceso civil,* Vol. VI, Cedam, Padua, 1957.

CARNELUTTI, Francesco — *Derecho y proceso;* Morano, Nápoles, 1958.

FAZZALARI, Flio "Difusión del proceso, y tareas de la doctrina", en *Revista Trimestral de Derecho y Procedimiento Civil*, Giuffré, Milán, 1958.

FAZZALARI, Flio *Introducción al Derecho Procesal;* Cedam, Padua, 1974.

FAZZALARI, Elio "Proceso (Teoría General)", en *Novísimo Digesto Italiano*. Vol. XIII; UTET, Turín, 1966.

SANDULLI, Aldo M. *El procedimiento administrativo;* Giuffre, Milán, 1964.

EL REGIMEN ELECTORAL DE PANAMA

HUMBERTO E. RICORD *

---

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Panamá, Maestro y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido profesor de Derecho de la Universidad de Panamá desde 1950. Fue Director del Centro de Investigación Jurídica de la Universidad de Panamá de 1972 a 1977 y Decano de la Facultad de Derecho de la misma universidad de 1980 a 1984.

Es autor de varios libros jurídicos y de numerosos artículos en revistas latinoamericanas.

I. NOTA INICIAL

El presente estudio se circunscribe a describir el ordenamiento jurídico electoral **vigente** en la República de Panamá. Agregaremos, cuando sea oportuno, alguna indicación crítica.

En esta nota inicial proceden ciertas precisiones históricas. El régimen de dictadura militar instaurado en Panamá desde octubre de 1968 no hizo ninguna concesión democrática en su Constitución de 1972, pese al establecimiento de una Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, integrada por 505 miembros, que sólo tenía unas escasas funciones protocolares. Era el único organismo electo popularmente, pero en cada corregimiento.

La descomposición de ese régimen militarista, bien conocida y fatal en la tradición política latinoamericana, le obligó a tomar la senda de una primera concesión, cuando en 1978 una reforma constitucional implantó la elección popular del Presidente de la República, para 1984. Sin embargo, la situación degenerativa del régimen abrió con mayor fuerza el camino de las reformas constitucionales democratizantes, y el propio Gobierno, en salvaguarda de su continuidad, designó una Comisión, en diciembre de 1982, con representantes de partidos políticos y sectores independientes, para que elaborara una amplia reforma a la Carta de 1972. El Organo Ejecutivo prohijó textualmente el pliego de reformas emanado de la Comisión, y un Referéndum Nacional, celebrado con fuerte concurrencia de votantes reales, las aprobó casi unánimemente, en abril de 1983.

Esas reformas cubren un extenso campo, y como ellas mismas ordenaron que se promulgara un texto constitucional refundido, puede afirmarse legítimamente que a partir de ese año rige en Panamá la quinta Constitución que el país se ha dado en el presente siglo.

Era lógico que el repliegue institucional de la dictadura militar propiciara un régimen de democracia formal, para el sistema de elecciones y para la selección de los Organos Ejecutivo y Legislativo.

II. DEMOCRACIA Y SUFRAGIO EN LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

En la Constitución panameña de 1983 figura el repertorio acostumbrado de ciertos principios democráticos, entre los cuales se destacan los siguientes:

el poder público sólo emana del pueblo (artículo 2);

El Gobierno de la República de Panamá:

es unitario, republicano, democrático y representativo (artículo 1).

En cuanto al Organo Legislativo, el título V, en su artículo 140, preceptúa que lo integra una

Asamblea Legislativa cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista y votación popular directa.

Y el Presidente de la República, miembro principal del Organo Ejecutivo,

será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos para un período de cinco años (artículo 172).

Estos preceptos caracterizan de manera normativa la condición democrática del Estado y del Gobierno panameños, y constituyen el cimiento jurídico de una democracia corriente.

Además, la Constitución dedica su título IV, a los "Derechos Políticos", y los capítulos 2o. y 3o. del mismo a "El Sufragio" y a "El Tribunal Electoral". Se proclama que:

el sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos ;

que:

el voto es libre, igual, universal, secreto y directo (artículo 129)

y que:

las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio (artículo 130).

Se prohíbe:

el apoyo oficial directo o indirecto a candidatos a puestos de elección popular y las actividades de propaganda y afiliación partidistas en las oficinas públicas ,

ordenándose que:

la Ley tipificará los delitos electorales y señalará las sanciones respectivas (artículo 130).

Recordando una norma de la última Constitución española, se establece que:

los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la Ley (artículo 132).

La disposición que determina **la postulación partidista** de los miembros de la Asamblea Legislativa y el artículo que acabamos de reproducir, sobre el objetivo de los partidos políticos, sancionan una especie de limitada partidocracia.

Se ha dado categoría constitucional, desde 1956, a un organismo electoral superior, así: *Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, establécese un tribunal autónomo,* que *interpretará y aplicará privativamente la Ley electoral,* con *jurisdicción en toda la República,* integrado por *tres Magistrados,* que nombran, *para un período de diez años,* el Organo Legislativo, el Organo Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia, correspondiendo designar un Magistrado a cada entidad (artículo 136).

La teoría constitucional que hemos reseñado viene a ser una base jurídica aceptable para el establecimiento de un sistema democrático de gobierno. Los principios fundamentales del mismo, como el origen popular del poder público, la forma democrático-representativa para la selección de los Organos Ejecutivo y Legislativo, las garantías esenciales del sufragio y la autoridad electoral escogida por acuerdo de las tres ramas gubernamentales, configuran un conjunto institucional sustantivo, para el funcionamiento de una democracia auténtica.

Conviene expresar que la mayor parte de estos postulados constitucionales aparecía en la Constitución panameña de 1946; pero la de 1972 los restringió bastante. Las reformas de 1983 los restablecieron y agregaron algunas pautas nuevas.

III. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA LEGISLACION ELECTORAL

Habiéndose confirmado en la Constitución de 1983 la elección directa del Presidente de la República, admitida por la reforma de 1978; y preceptuado que el Organo Legislativo se integraría también mediante sufragio directo, las normas transitorias de las reformas constitucionales de 1983 fijaron las elecciones generales respectivas para el año siguiente y ordenaron que se dictara una "Ley reglamentaria de las elecciones de 1984".

Con anterioridad a 1983, el Tribunal Electoral venía elaborando un proyecto de Código Electoral, reglamentario de la elección de Presidente de la República, de miembros del Consejo Nacional de Legislación y de Representantes de Corregimientos. Ese proyecto de Código Electoral, con las adaptaciones exigidas por las reformas constitucionales de 1983, fue remitido por el Tribunal Electoral al Consejo Nacional de Legislación, que aprobó el denominado Código Electoral, como Ley No.11 de 10 de agosto de 1983.

En Panamá, lo mismo que en muchos otros países latinoamericanos, ha habido una larga y accidentada experiencia, en materia de legislación electoral, durante el siglo XX. Se han ensayado muchas fórmulas para reglamentar el sufragio, para el funcionamiento de los partidos políticos, para organizar las autoridades administrativas y jurisdiccionales correspondientes, para sancionar los delitos electorales. Pero algunos cambios frecuentes de la Constitución y los vaivenes políticos no han permitido que esa legislación describa una curva de perfeccionamiento progresivo, al menos en Panamá.

La reforma constitucional de 1983, a un año de las elecciones generales de 1984, no pensó en una legislación más o menos estable, o con propósitos definitivos, sino que ordenó se aprobara una "Ley reglamentaria de las elecciones de 1984". De allí que el denominado Código Electoral, con pretensiones de larga vigencia, tiene un plazo fatal, que constitucionalmente vencerá a más tardar, en 1989, cuando deban renovarse los Organos Ejecutivo y Legislativo.

El Código Electoral de 1983 tiene nueve títulos y 496 artículos, los cuales reglamentan el sufragio, los partidos políticos, los organismos y corporaciones electorales, las elecciones en general, las elecciones específicas de presidente, legisladores, alcaldes y representantes de corregimientos, los escrutinios, las nulidades electorales, los delitos y las faltas electorales, los procesos ante el Tribunal Electoral, los recursos ordinarios procedentes y los medios de prueba.

El proyecto de Código Electoral, que debía elaborar el Tribunal respectivo, en consulta con los partidos políticos, a fin de que el Consejo Nacional de Legislación, organismo de una mayoría gubernamental y una minoría opositora, a la usanza latinoamericana, aprobara ese Código, respondería en mucho a los intereses eleccionarios del momento.

En los apartes que siguen, señalaremos sus instituciones más relevantes.

IV. INTEGRACION Y ELECCION DE LOS ORGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

A. *EL ORGANO EJECUTIVO*

La Constitución establece la integración y el sistema electoral de este órgano. De acuerdo con su artículo 170,

> *el Organo Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado.*

Según el artículo 172,

> *el Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos para un período de cinco años. Con el Presidente de la República serán elegidos de la misma manera y por igual período un Primer Vicepresidente y un Segundo Vicepresidente, quienes reemplazarán al Presidente en sus faltas.*

También consigna la Constitución algunos impedimentos usuales, en cuanto a la capacidad para ser candidato presidencial. El primero consiste en el viejo postulado de la **no reelección**, para los dos períodos inmediatamente siguientes (artículo 173). El segundo consiste en haber sido condenado por el órgano Judicial en razón de "delito contra la administración pública" (artículo 175).

El Código Electoral, en su título VI, reglamenta la elección presidencial, y siguiendo el beneficio de la partidocracia constitucionalmente establecida para la postulación de legisladores, su artículo 183 dispone que

> *sólo pueden postular candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República... los partidos legalmente reconocidos.*

Una vez aceptadas las postulaciones por el Tribunal Electoral, cuando un candidato principal pierde ese carácter, su suplente o suplentes lo reemplazan en la principalía (artículo 187). Esta pérdida puede ocurrir por muerte, renuncia o impugnación aceptada.

En la elección de Presidente de la República, una Junta Nacional de Escrutinios es la competente para escrutar los votos y proclamar el candidato electo (artículo 267).

B. EL ORGANO LEGISLATIVO

Ya anotamos que, constitucionalmente,

> *el Organo Legislativo estará constituido por una corporación denominada Asamblea Legislativa cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista y votación popular directa (artículo 140).*

La misma Constitución optó por el sistema de circuitos electorales, a base de un circuito por cada treinta mil habitantes, en los cuales se elige un legislador. Tal es la regla general, pero como las divisiones político-administrativas (provincias y distritos) tienen sus poblaciones agrupadas en núcleos formados homogéneamente desde hace muchos años, se admitió, también constitucionalmente, que un circuito electoral podrá tener un máximo de cuarenta mil habitantes y un mínimo de veinte mil, aceptando que la Ley elevara ese máximo o redujera el mínimo,

> *para tomar en cuenta las divisiones políticas actuales, la proximidad territorial, la concentración de la población indígena, los*

lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de la población en Circuitos Electorales.

Se consignó la salvedad de que dos provincias pequeñas tuvieran, cada una, dos circuitos electorales y eligieran dos legisladores por provincia. Además, otra situación especial la constituyen unos cuantos distritos densamente poblados (los centros urbanos de mayor población en la República), los cuales forman un circuito electoral, eligiendo varios legisladores, a razón de uno por cada treinta mil habitantes, y en esos circuitos,

en que se deba elegir dos o más Legisladores, la elección se hará conforme al sistema de representación proporcional que establezca la Ley.

El distrito capital de la República fue dividido en cuatro circuitos electorales.

Todas estas modalidades constan en el artículo 141 de la Constitución, en el cual se ratifica que

únicamente los partidos políticos podrán postular candidatos a Legislador.

De esta abigarrada norma resultó una Asamblea Legislativa de 67 miembros, en la elección de 1984.

Extrañamente, pero intentando conciliar criterios divergentes, el artículo 144 constitucional dispone que

los Legisladores actuarán en interés de la Nación y representan en la Asamblea Legislativa a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su Circuito Electoral.

A su turno, el Código Electoral reglamenta la elección de legisladores, indicando que corresponde a cada Junta de Escrutinio de Circuito Electoral proclamar al candidato o candidatos triunfantes. Y en aquellos circuitos electorales en que se deben elegir dos o más Legisladores, el Código señala las pautas de escrutinio relativas a la representación proporcional, por el sistema de cuociente, medio cuociente y residuos electorales (artículos 272 y 273). El Código también acepta la eliminación de un candidato por medio de raya sobre su nombre, que ponga el votante (artículo 274).

Como las elecciones para Presidente de la República y para legisladores se efectúan, por mandato constitucional (artículo 142), el mismo día, cada votante debe emitir su voto con dos papeletas, una de presidente y otra de legislador.

V. PARTIDOS POLITICOS

A. *CONSTITUCION Y EXTINCION*

Al instaurarse la dictadura militar, en 1968, un Decreto de Gabinete disolvió los partidos políticos, aunque la acción de éstos siempre fue meramente electoral. Sin embargo, la Constitución de 1972 se refirió a la reglamentación legal para la formación, funcionamiento y subsistencia de los partidos políticos, aunque el régimen no legisló sobre la materia, sino en 1978, cuando se iniciaron las concesiones estratégicas, para suavizar la inconformidad nacional suscitada por los militares en el poder.

La Constitución de 1983, por natural reacción, ha intentado fortalecer el rol de los partidos políticos y ha establecido un sistema político un tanto partidocrático, según lo hemos visto.

El Código Electoral de 1983 recogió las normas de la Ley sobre partidos políticos promulgada en 1978. Reglamenta la materia en forma bastante completa, dedicándole el título III, con diez capítulos (artículos 42 a 122), sobre los requisitos de formación, inscripción de adherentes, reconocimiento, régimen de los partidos legalizados, alianza y fusión de partidos y extinción de los mismos.

Esa detallada reglamentación preceptúa que

> *los partidos políticos son organismos funcionales de la Nación. En consecuencia, lucharán por la participación cada vez más creciente de los sectores nacionales en las decisiones políticas; por el respeto y participación de las diversas tendencias ideológicas; por el fortalecimiento de la forma republicana, representativa y democrática de gobierno; y por la defensa de la soberanía nacional basada en la tradición de lucha del pueblo panameño (artículo 43).*

También se hace énfasis en un régimen interno democrático de los partidos, conforme al cual sus miembros o adherentes tienen participación eficaz en la organización y funcionamiento del partido, en la dirección, en los cargos administrativos y en los acuerdos que adopte.

Se distingue claramente una etapa de formación del partido, con exigencia mínima de cuatrocientos adherentes en el cuarenta por ciento de los sesenta distritos del país y presentación al Tribunal Electoral de un proyecto de declaración de principios, un proyecto de programa de gobierno, un proyecto de estatutos y un facsímil de su símbolo distintivo. Cumplidos tales requisitos, el Tribunal declara la existencia del partido en formación y autoriza la inscripción de la cuota legal de adherentes que es de un mínimo del tres por ciento del total de votantes de la última elección presidencial. No obstante, como desde 1968 hasta 1984 no hubo ninguna elección directa de Presidente, la Ley de 1978 y el mismo Código exigieron la inscripción mínima de treinta mil adherentes, para satisfacer la exigencia de reconocimiento final del partido.

La formación del partido es un proceso que inician aproximadamente cuatrocientos adherentes en todo el país; que sigue con la autorización oficial para que inscriba la cuota mínima de miembros; con la inscripción efectiva de éstos; con la convención o congreso de constitución y el reconocimiento final pleno, que emana del Tribunal Electoral. Reconocida la personería jurídica, el partido accede a la etapa de existencia y funcionamiento legalizados.

Es importante lo que el Código dispone con respecto a las inscripciones individuales de miembros o adherentes, puesto que se trata de impedir las inscripciones fraudulentas, y se señalan las numerosas causas de nulidad de las mismas, a saber:

1. Ser falsos los datos de identificación o declaración de residencia.

2. –Estar inscrito el ciudadano cuya inscripción se impugna en otro partido en formación o legalmente reconocido y no haber renunciado previamente o haberse inscrito antes en otro partido en formación durante el mismo período anual de inscripción de miembros.

3. Haberse inscrito el ciudadano más de una vez en el mismo partido, salvo el caso de renuncia.

4. No estar la persona inscrita en pleno goce de sus derechos de ciudadanía.

5. –Haberse efectuado la inscripción en libro distinto del que legalmente corresponda o por persona sin facultad legal para efectuarla.

6. –Haberse efectuado la inscripción mediante dolo, violencia o error grave.

7. –No existir la persona inscrita.

8. – Ser falsa la inscripción (artículo 88).

Cabe observar que las últimas leyes electorales no han sido muy consistentes en la materia. La Ley de 1978 admitió la renuncia tácita

de la inscripción, consistente en el simple hecho de inscribirse en otro partido, lo que daba lugar a que una persona pudiera hacerlo sucesivamente en los partidos que quisiera. Aprovechando esta largueza se inscribieron varios partidos, y no pocas personas se registraron dos y hasta tres veces en diversos partidos. La Ley de 1980 derogó la **renuncia tácita** de la inscripción, limitando el ejercicio del derecho de inscripción a **una vez durante el período presidencial** (que era de seis años). Esta limitación legal drástica, que trataba de reducir las posibilidades de inscripción de partidos nuevos, en beneficio de los **viejos**, produjo una demanda de inconstitucionalidad, y la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 18 de febrero de 1983, declaró inconstitucional aquella norma, quedando un vacío que nuevos partidos en formación aprovecharon.

El Censo Electoral de diciembre de 1982 registró un total de 834 409 votantes potenciales. Entre 1978 y 1983 se inscribieron nada menos que 14 partidos políticos, y el total de inscripciones de los mismos fue de 731 039 personas, resultado en el cual influyó innegablemente el hecho, si no ilegal, por lo menos anómalo, de que una persona llegó a inscribirse en varios partidos, durante aquel lapso.

Como se advierte, el Código Electoral ha intentado refrenar esa proliferación de partidos, a base de los casos de nulidad de las inscripciones de adherentes. Pero ya esos 14 partidos estaban inscritos, y participaron como tales en las elecciones de 1984. Siete de esos partidos se extinguieron, al no obtener el mínimo de un tres por ciento de votantes en las elecciones de 1984.

Volviendo al Código, los partidos políticos se extinguen por disolución voluntaria, por fusión con otros partidos y por no haber obtenido un número de votos igual al tres por ciento de los votos válidos emitidos en la elección en que participaron (artículo 117).

B. DERECHOS Y OBLIGACIONES

El Código Electoral consigna detalladamente los unos y las otras. Dada la condición de personas jurídicas que se reconoce a los partidos políticos, éstos pueden ejercer los siguientes derechos principales:

1. adquirir y tener en propiedad bienes inmuebles y muebles y administrar y disponer de los mismos;
2. celebrar actos y contratos de acuerdo con el derecho común;
3. intervenir en la vida del Estado mediante la activa participación cívica de los ciudadanos y la capacitación de sus afiliados para que intervengan en la vida pública;

4. postular candidatos a todos los puestos de elección popular;

5. realizar actividades proselitistas y campaña política;

6. realizar reuniones al aire libre o bajo techo, desfiles y manifestaciones, así como asambleas, congresos o convenciones de sus distintos organismos;

7. difundir libremente su doctrina y programas y desarrollar las acciones tendientes a su organización y funcionamiento;

8. sancionar disciplinariamente o expulsar a sus miembros en los casos y con las formalidades previstas en los estatutos.

Entre las obligaciones legales de los partidos políticos se destacan las siguientes:

1. acatar en todos sus actos la Constitución y las Leyes;

2. respetar la participación en la actividad política de todas las tendencias ideológicas;

3. proceder de acuerdo con la voluntad mayoritaria de sus miembros;

4. llevar libros de contabilidad.

Está prohibido a los partidos políticos hacer discriminaciones en la inscripción de miembros por razón de raza, sexo, credo religioso, cultura o condición social, así como adoptar decisiones que contravengan sus estatutos.

C. *ALIANZAS, COALICIONES Y FUSIONES*

Se permite a los partidos políticos

> *formar alianzas temporales, sin que ello altere su organización interna* (artículo 113),

las cuales deberán ser comunicadas a la autoridad electoral. No se precisan, en el Código, los posibles objetivos de esas **alianzas temporales.**

Conforme a los artículos 191 y 194, dos o más partidos podrán postular a una misma persona como candidato a presidente; y también una persona puede ser postulada como candidato a legislador, por dos o más partidos.

Generalmente, los vocablos **alianza** y **coalición** se consideran como sinónimos. La Ley electoral panameña se refiere muy parcamente a **alianzas** y no emplea la palabra **coalición.**

También regula de modo sintético las fusiones de partidos políticos, en virtud de las cuales puede extinguirse un partido, incorporándose a otros; o varios partidos pueden formar uno nuevo, extin-

guiéndose los anteriores, aunque los artículos 115 y 116 no establecen claramente estas dos posibilidades.

D. *OTRAS EXPRESIONES POLITICO-ELECTORALES*

A más de los partidos políticos, el Código Electoral contempla una sola forma adicional de expresión político-electoral: la candidatura individual, llamada **postulación libre**. Esta expresión política proviene de la Constitución, que se limita a mencionarla en el artículo 132, pero la Carta ya impide la candidatura individual para legislador, reservándola a los partidos políticos.

La Ley Electoral amplía esa limitación, pues la extiende también a las candidaturas para Presidente de la República, y sólo acepta las **candidaturas independientes** para alcaldes y representantes de corregimientos, o sea en el nivel local.

En tanto que la postulación de candidatos por los partidos políticos es un derecho de éstos, sin más exigencias que las simplemente formales, la **candidatura independiente** obliga a inscribir porcentajes determinados de adherentes (5, 4 y 3%, según la cantidad de votantes potenciales en el distrito o en el corregimiento), conforme a los artículos 208 y 209 del Código.

VI. ORGANISMOS ELECTORALES

La autoridad u organismo máximo electoral lo constituye el denominado Tribunal Electoral, a cuya integración constitucional ya nos hemos referido. Su jurisdicción se extiende a toda la República y ejerce una competencia privativa en la materia.

Pero la misma Constitución, a propósito de la elección de la Asamblea Legislativa, toma en cuenta a las provincias administrativas en que está dividido el territorio nacional; y la elección directa de alcaldes y representantes de corregimientos la basa en los distintos distritos y corregimientos, que son divisiones administrativas inferiores. Esta adhesión constitucional a la división político-administrativa del país, para fines electorales, determina una organización paralela de organismos electorales, en las provincias, en los distritos y en los corregimientos.

Cada provincia tiene un director provincial de organización electoral; y cada distrito, un registrador electoral. Estas autoridades permanentes tienen funciones administrativas, para los fines de la organización electoral.

Otra autoridad permanente es el Fiscal Electoral, que representa al Ministerio Público en los asuntos electorales.

Las autoridades electorales permanentes devengan sueldos que paga el Estado.

Existen, además, las autoridades de escrutinio, de funcionamiento temporal, en escala nacional, de circuito electoral, de distrito y de corregimiento. El Código las denomina Junta Nacional de Escrutinio, Junta de Circuito Electoral, Junta Distritorial de Escrutinio, Junta de Escrutinio Comunal o de Corregimiento y Jurado de Mesa de Votación, con vistas a las correspondientes elecciones de Presidente de la República, Legisladores, Alcaldes y Representantes de Corregimientos, y en las Mesas de Votación.

Cada Junta de Escrutinio (la nacional y las locales) tiene un presidente, un secretario y un vocal, nombrados por el Tribunal Electoral. Lo mismo ocurre en las mesas de votación. Adicionalmente, cada partido político tiene derecho a nombrar un miembro de la Junta de Escrutinio.

Todos los miembros de las Juntas de Escrutinio prestan sus servicios ad-honorem.

VII. EL PROCESO ELECTORAL

Todo el conjunto de actos que se cumple por razón de las elecciones es denominado **proceso electoral**, por el Código.

Corresponde al Tribunal Electoral abrir dicho proceso y convocar a elecciones, señalando los períodos y las fechas en que deben llevarse a efecto los diversos actos electorales. Por lo menos seis meses antes de una elección el Tribunal debe abrir el período electoral y formular la convocatoria correspondiente (artículo 171).

El Código reglamenta las candidaturas, las postulaciones para cada elección, las impugnaciones de candidatos, lo relativo a las papeletas o boletas de votación, el desarrollo de la votación misma, los escrutinios, la proclamación de candidatos triunfantes, las impugnaciones de proclamación, la entrega de credenciales, la nulidad de las elecciones.

Cuando se hayan vencido todos los plazos de los períodos electorales; celebradas las elecciones respectivas, y falladas las controversias suscitadas, el Tribunal Electoral declarará cerrado el proceso electoral.

Las elecciones para presidente de la república y para legisladores deben celebrarse el primer domingo de mayo, del año en que han de llevarse a efecto dichas elecciones. Las de alcaldes y representantes de

corregimientos se celebrarán el domingo inicial de junio, del año correspondiente (artículo 174 del Código). La Constitución dispone que el Presidente y la Asamblea Legislativa comienzan sus funciones el primero de septiembre del año de la elección, y en ambos casos el período de ejercicio es de cinco años.

Sería excesivamente prolijo entrar en los detalles de la extensa reglamentación legal de los diversos actos electorales (convocatoria a elecciones, candidaturas, postulaciones, votación, proclamación de candidatos triunfantes, impugnaciones de candidaturas y de elecciones, etc., etc.). Lo que hemos anotado sobre el proceso electoral suministra una idea sintética del mismo.

VIII. EL REGISTRO ELECTORAL

Con el fin de inventariar a los votantes potenciales, el Código Electoral ordena la elaboración de un Censo Electoral, conforme al lugar de residencia y al número de la cédula de identidad personal de cada votante (artículo 12).

Con base en el Censo Electoral, el Tribunal Electoral confecciona el Registro Electoral, por corregimientos, distritos y provincias de la República. En el Registro Electoral aparece el nombre del votante, el número de su cédula y la ubicación del centro electoral (número y lugar de mesa de votación) en donde le corresponde ejercer el derecho de votar.

Como el lugar de votación depende del lugar de residencia del votante, en el caso de cambio de residencia, el votante debe comunicar oportunamente ese cambio. Además, cada año, gran cantidad de personas llegan a la mayoría de edad y adquieren automáticamente la condición de votantes; otras personas fallecen; son condenadas a la suspensión de sus derechos ciudadanos o pierden su nacionalidad panameña. Todo ello obliga a que el Censo Electoral deba hacerse periódicamente y a que el Registro Electoral deba actualizarse. Algunas de estas situaciones están previstas por el Código Electoral.

Al menos, se expresa en él que seis meses antes de las elecciones se suspenden

> *los trámites de inclusión o cambio de residencia en el Registro Electoral* (artículo 23).

Ello es necesario para que se pueda publicar un Registro Electoral actualizado, con vistas a la elección.

El sistema adoptado por el Código Electoral panameño, con respecto al registro de los electores, ha dado lugar a dificultades prove-

nientes de la circunstancia de que los errores del Censo Electoral se transmiten automáticamente al Registro Electoral, y ha sido difícil que los votantes se preocupen por revisar ese registro con la necesaria anticipación, para corregir oportunamente sus fallas.

El Censo Electoral es el resultado de un empadronamiento que se hace por medio de una boleta, en la cual el empadronador incluye a mano los datos necesarios: nombre de la persona, número de su cédula, calle y casa de residencia, etc. Un número o letra ilegibles, o cualquier otro dato equivocado, ya producirá un error importante en el Registro Electoral. Por otro lado, el Registro es la lista de los votantes, con indicación de la mesa en que cada uno debe votar. La elección exige una edición básica del Registro Electoral, que se hace por medios mecánicos de impresión, y por lo menos una segunda edición (a veces una tercera), como Registro Electoral Actualizado Preliminar o como Registro Electoral Actualizado Final. Censo y Registro son documentos ocasionados a numerosos errores, que perjudican a un votante despreocupado. Ambos documentos resultan, también, muy costosos.

Sea como fuere, el Fiscal Electoral, cualquier partido político o ciudadano pueden impugnar los cambios introducidos en el Registro Electoral Actualizado Final, dentro de los quince días siguientes a su publicación (artículo 29).

La población electoral de Panamá alcanzó los ochocientos mil votantes potenciales a fines de 1982, cuando se hizo el primer Censo Electoral. Un total de seiscientos mil votantes tenían una edad que oscilaba entre los dieciocho y los treinta y cinco años.

IX. SISTEMA DE ESCRUTINIOS

Conforme a la Constitución, las elecciones para Presidente de la República y para miembros de la Asamblea Legislativa o Legisladores deben celebrarse el mismo día (artículo 142). El Código Electoral ordena la celebración de elecciones para alcaldes y representantes de corregimientos en la misma fecha, si bien en día distinto a la elección nacional mencionada.

Estas normas dan lugar a que el votante deba seleccionar dos papeletas al ejercer su derecho, colocándolas en un sobre. Aunque las mesas de votación funcionan en los denominados **centros electorales** (casi siempre, en los edificios de escuelas), en cada mesa votan solamente cuatrocientos ciudadanos, para evitar dificultades prácticas. Al Jurado de la Mesa de Votación (un Presidente, un Secretario, un Vocal nombrados por el Tribunal Electoral, y un miembro más desig-

nado por cada partido político) corresponde hacer un escrutinio primario: determinar los votos válidos y nulos; separar los votos de presidente, de los votos de legisladores; llenar los formularios de actas de votación, indicando las particularidades que hubieren ocurrido, y remitir los votos presidenciales a la Junta Nacional de Escrutinios, y los de legisladores, a la Junta de Circuito Electoral correspondiente.

Como la elección se lleva a cabo en los sesenta y seis distritos del territorio nacional, la mayoría de ellos de carácter netamente rural, no es fácil designar jurados de mesas de votación que tengan el conocimiento básico para tomar decisiones legales en torno al escrutinio primario que deben hacer. En ocasiones, un votante selecciona la papeleta presidencial de un partido y la papeleta para legislador de otro partido. Y a veces, al votar para legislador, tacha a uno o más candidatos. Ello propicia complicaciones en el escrutinio primario. Como esos votos llegan a diferentes juntas de escrutinio (una nacional y otra del circuito electoral), si no se consigna en el acta el número de papeletas para legislador de cada partido, sino únicamente los votos obtenidos por cada candidato, entonces se suscitan dificultades insalvables en las juntas de escrutinio de circuito electoral, que en ocasiones deben adjudicar una curul de legislador por cuociente, medio cuociente o residuo, conforme al número de papeletas que obtiene cada partido, siendo que esa Junta recibe únicamente las actas de las mesas, y no los votos emitidos, que por mandato legal son incinerados al terminar el escrutinio en cada mesa. Al día siguiente de la elección, no hay uno solo de los votos emitidos, sino actas que hasta incompletamente en no pocos casos tratan de reflejar lo que aconteció en la votación y en el escrutinio.

Hay cinco grupos de autoridades escrutadoras: la Junta Nacional de Escrutinios, para proclamar presidente y vicepresidentes de la república; la Junta de Escrutinio de Circuito Electoral (son cerca de sesenta juntas), que proclama el o los legisladores electos en cada Circuito; la Junta Distritorial de Escrutinio (son sesenta y seis juntas), que proclama al alcalde en cada distrito; la Junta Comunal o de Corregimiento de Escrutinio (son 505 juntas), que proclama al representante en cada corregimiento, y el Jurado de Mesa de Votación (son algo más de mil mesas), que funciona en cada una de las mesas que el Tribunal Electoral establezca. Ya sabemos que cada junta se integra con tres funcionarios nombrados por el Tribunal y un representante o miembro designado por cada partido político.

El Código Electoral, así como las Leyes electorales de 1978 y 1979, obedecieron a proyectos redactados por el Tribunal Electoral, siguiendo una tradición que se originó en 1956: la del Tribunal como máxima autoridad electoral. Esos proyectos y esas leyes optaron por

encargar de los diversos escrutinios a juntas integradas, en su mayoría, por representantes de los partidos políticos. Lo que significa que éstos, con sus conocidas alianzas o bloques, tienen en sus manos el escrutinio, y actúan como **juez y parte** electorales. Lo que se presta para toda clase de manipulaciones, de tardanzas y celeridades por igual, de malabarismos y hasta fraudes abiertos, en los escrutinios, a más de lo que sucede en la votación propiamente dicha.

El Tribunal Electoral ha tenido, así, la pretensión legal de dejar a los partidos políticos que intervengan en el pugilato campal de los escrutinios. Pero como el Tribunal es el competente para decidir las impugnaciones y recursos de nulidad electoral que se formulen, por esa vía de impugnaciones y nulidades, al fin y al cabo, es al Tribunal Electoral al que ha correspondido siempre **la última palabra**, sobre todo porque varios días o semanas después de la votación, las juntas de escrutinio se han disuelto en la práctica, de hecho, y sólo queda el Tribunal para hacer los escrutinios problemáticos.

A menos que se mecanice el voto y que los escrutinios se hagan también automáticamente, es muy difícil estructurar un sistema de escrutinio que haga nulo el axioma latinoamericano de que **quien escruta, elige**.

X. IMPUGNACIONES Y NULIDADES

El Código Electoral panameño reglamenta minuciosamente un enjambre de impugnaciones y nulidades, en la materia de partidos políticos y elecciones. Establece la acción pública, en beneficio de los partidos y de cualquier ciudadano.

La autorización preliminar dada por el Tribunal Electoral para la formación del partido; las inscripciones de adherentes; el reconocimiento de la personería jurídica del partido, están sujetos a impugnación, ante el Tribunal, lo que origina un proceso, con traslado a la parte demandada, período de pruebas y decisión.

De la misma manera, los actos internos del partido, como las covenciones o congresos, la elección de directorios y hasta la expulsión de un miembro pueden suscitar impugnaciones que el Tribunal Electoral debe tramitar y decidir. Hasta la postulación de candidatos y su aceptación por la autoridad electoral pueden ser impugnadas.

La elección en una mesa; o toda la elección en un circuito electoral, en un distrito, en un corregimiento, o en todo el país, quedan abiertas al recurso de nulidad, no sólo promovido por un partido político, sino también por cualquier ciudadano. Lo mismo se establece con respecto a la proclamación de cualquier candidato triunfante.

Los diversos actos electorales emanan del Tribunal Electoral, del Director Provincial de Organización Electoral, de las numerosas juntas de escrutinios, y aun de los propios partidos políticos. En ocasiones, si existe la primera instancia, la decisión puede ser apelada; y generalmente, se admite el recurso de reconsideración. Pero cuando el acto proviene del Tribunal Electoral, en instancia única, sólo puede solicitarse este último, y no hay apelación posible.

En el caso específico de las elecciones, la nulidad puede ser declarada de oficio o a solicitud de parte, por algunas de las causales expresamente previstas en la Ley, como la celebración de ellas sin convocatoria legal; su celebración en día o local distintos a los señalados; la constitución ilegal de la mesa de votación; la violencia ejercida, cuando impida el ejercicio del sufragio; cuando se violen las urnas; la elaboración o intervención en las actas por personas no autorizadas, o la alteración de las mismas, etc., etc. (artículo 290).

También reglamenta el Código especialmente la nulidad de proclamación de candidatos triunfantes, señalando las causales de tal nulidad (artículo 296).

La Ley debería restringir las oportunidades de impugnación y de nulidad, porque de otro modo el proceso electoral se convierte en una serie interminable de recursos dilatorios y perturbadores, aunque improcedentes o sin base legal de pruebas o de fundamento jurídico.

XI. CONTENCIOSO ELECTORAL

La Constitución panameña le adscribe competencia privativa al Tribunal Electoral en la materia. Sus tres miembros se denominan **magistrados** y se les exigen los mismos requisitos que deben cumplir los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El Tribunal es un organismo de instancia única, y en ciertos casos, decide los recursos de apelación, con respecto a actos emanados de autoridades electorales inferiores.

En otras palabras el ordenamiento jurídico panameño crea una organización administrativa electoral y una jurisdicción electoral, colocando en la cima de ellas al Tribunal Electoral, al que adscribe una competencia final y definitiva. Las autoridades electorales no pertenecen a la rama administrativa ordinaria, sino que se ha estructurado una administración y una jurisdicción electorales, con especialidad, para que toda la materia electoral sea decidida por ese mecanismo privativo.

Ello excluye el recurso contencioso-administrativo electoral, y las decisiones del Tribunal Electoral sólo pueden ser impugna-

das por razones de inconstitucionalidad, ante la Corte Suprema de Justicia. Así como no hay recurso o demanda algunos contra las decisiones de la Corte Suprema, en la materia constitucional, tampoco hay recurso de ilegalidad contra las decisiones del Tribunal respectivo, pues la Constitución le reconoce la facultad de interpretar y aplicar **privativamente** la Ley Electoral.

XII. LOS DELITOS Y LAS FALTAS ELECTORALES

En su título de "Derechos Políticos", la Constitución panameña prohíbe una serie de acciones, en materia electoral, y señala que corresponde a la Ley tipificar los delitos electorales y las sanciones respectivas (artículo 130). Además, al determinar las funciones principales del Tribunal Electoral, en el artículo 137, lo faculta para

> *sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio de conformidad con la Ley* (artículo 130, numeral 4).

El Código Electoral desarrolla este aspecto, en su título VII (artículos 312 a 336). Enumera los delitos, separadamente de las faltas. Determina las sanciones, que pueden ser de prisión, arresto y multa. Y en el título XIII (Normas de Procedimiento), dedica el capítulo noveno, al

> *procedimiento para delitos y faltas electorales y para sanciones especiales.*

Hay unos once artículos que tipifican delitos, y algunos de ellos incluyen numerosos actos. Ocho artículos contemplan las faltas electorales específicas. La delincuencia electoral tipificada legalmente es muy voluminosa.

Sin embargo, desde 1956, cuando una reforma constitucional creó el Tribunal Electoral y le asignó competencia para sancionar los delitos y las faltas electorales, no ha habido un solo caso de sanción, pese a los grandes y pequeños fraudes que se han perpetrado en todas las elecciones.

Panamá, mayo de 1985

LEGISLACION ELECTORAL VENEZOLANA

BORIS BUNIMOV-PARRA *

---

* Abogado y doctor en ciencias políticas, actualmente es profesor en las Escuelas de Derecho y de Estudios Políticos y Administrativos y en el Centro de Estudios para Graduados de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela; es también Coordinador de los Cursos de Especialización en Derecho y Política internacionales y en Derecho Internacional Económico y de la Integración del Centro de Estudios para Graduados de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la misma universidad.

En el pasado fue Embajador de Venezuela en el Reino de los Países Bajos y en Irlanda.

Ha publicado las siguientes obras: "Introducción a la Sociología Electoral Venezolana", Caracas, Editorial Arte, 1968; "La Protección Internacional de los Derechos del Hombre y de los Pueblos", Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1979.

I. NORMACION CONSTITUCIONAL DE SUFRAGIO Y DEMOCRACIA

A. *PREAMBULO Y DISPOSICIONES FUNDAMENTALES*

La Constitución de la República de Venezuela vigente, promulgada el día 23 de enero de 1961, determina en su preámbulo haber sido decretada con el propósito, entre otros, de:

> *sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos, y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la tierra.*

En el título I, el capítulo I, referente a "Disposiciones Fundamentales", determina:

> *Artículo 3. El Gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo.*
> *Artículo 4. La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público.*

B. DERECHOS POLITICOS

En el título III de la Constitución referente a "Deberes, Derechos y Garantías", el capítulo VI, concerniente a "Derechos Políticos", se determina:

Artículo 110. El voto es un derecho y una función pública. Su ejercicio será obligatorio, dentro de los límites y condiciones que establezca la ley.

Artículo 111. Son electores todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política.

El voto para elecciones municipales podrá hacerse extensivo a los extranjeros, en las condiciones de residencia y otras que la ley establezca.

Artículo 112. Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes .

Artículo 113. La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías.

Los organismos electorales estarán integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política, y sus componentes gozarán de los privilegios que la ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones.

Los partidos políticos concurrentes tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral.

II. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA LEGISLACION ELECTORAL

A. ANTECEDENTES DE LA LEGISLACION ELECTORAL VIGENTE

1. Hay buenas razones para considerar que la historia de las elecciones realmente disputadas y con auténticas características de universalidad empieza, en Venezuela, en 1946.

Véase lo que al respecto se afirmaba en una obra publicada en 1968 sobre el tema de las elecciones venezolanas.[1] Allí se afirmaba:

1. BORIS BUNIMOV-PARRA, "Introducción a la Sociología Electoral Venezolana", Editorial Arte, Caracas, 1968, pp. 7 y 8.

Buena parte de los cambios de gobierno ocurridos en la Venezuela independiente se produjeron por acciones de fuerza; otros fueron el resultado de decisiones tomadas en el seno del grupo detentador del poder. En ambas circunstancias la celebración de elecciones se limitaba a ser un trámite meramente formal, un simple acto de ratificación, que venía a confirmar la transferencia de poder ya realizada o resuelta.

Véase –ejemplo escogido entre muchos– el resultado electoral proclamado por el Congreso Nacional el 15 de abril de 1873: General Antonio Guzmán Blanco, 239 691 votos; General José Ignacio Pulido, 8; General León Colina, 6; General Hermenegildo G. Zavarce, 1; Dr. Pedro José Rojas, 1; Juan Bautista Dalla-Costa, 1.

En el siglo pasado, sólo unas pocas veces –1834-1835, 1846, 1850– la elección, efectuada por un cuerpo electoral restringido, tuvo trascendencia real; en efecto, en dichos años el acto comicial no se limitó a una simple formalidad; el resultado no estuvo signado de reveladora unanimidad o cuasiunanimidad y el vencedor no lo fue en todas las circunscripciones.

Más recientemente, durante el período 1936-1945, las elecciones tuvieron más importancia en la vida política del país, pues en Caracas y alguno que otro distrito interiorano se celebraron campañas electorales relativamente agitadas; sin embargo, el interés por las elecciones no alcanzó la mayor parte del territorio nacional, cosa esta explicable por la circunstancia de limitarse el debate a la designación de Concejos Municipales y Asambleas Legislativas de los Estados, siendo indirecta la del Presidente de la República e integrantes del Congreso Nacional.

Fue después del cambio político de octubre de 1945 que las consultas electorales adquirieron en Venezuela caracteres de modernidad; en 1946 se celebra una elección para designar Asamblea Nacional Constituyente; en 1947, 1958 y 1963 se eligen simultáneamente Presidente de la República y cuerpos deliberantes. Todas esas elecciones tienen características comunes: participan en ellas grandes masas de población, la contienda política es apasionada, desaparece el sistema de elección indirecta y, finalmente, en ninguno de esos casos hay un partido que triunfe en la totalidad de las circunscripciones del territorio nacional. Las elecciones se transforman en el hecho central del acontecer venezolano y la mayor parte de las agrupaciones partidistas, tanto en el gobierno como en la oposición tienden, consciente o inconscientemente, a actuar de la manera más apropiada, en su

opinión, a fortalecer su posición ante el electorado .[2]

Es de anotar que, con posterioridad a los procesos electorales citados, se celebraron elecciones generales en 1968, 1973, 1978, 1979, 1983 y 1984.

2. En Venezuela, la normativa legal infraconstitucional está contenida, fundamentalmente, en la Ley Orgánica del Sufragio; la que está en vigencia fue promulgada el 13 de agosto de 1977.

Sus antecedentes son, citados en orden inverso a su antigüedad, los textos legales que se citan a continuación:

- Ley Orgánica de Sufragio, promulgada el 6 de setiembre 1973;
- Ley Electoral, promulgada el 31 de marzo de 1964;
- Ley Electoral, promulgada el 12 de mayo de 1959;
- Ley Electoral, promulgada el 23 de mayo de 1958;
- Estatuto Electoral, promulgado el 18 de abril de 1951;
- Estatuto Electoral, promulgado el 19 de setiembre de 1947;
- Estatuto para la Elección de Representantes a la Asamblea Nacional Constituyente, promulgado el 15 de marzo de 1946.

B. *ESTRUCTURA DE LA LEGISLACION ELECTORAL VIGENTE*

Como quedó señalado anteriormente, lo esencial del desarrollo legal de la normativa constitucional venezolana en materia de elecciones, está contenido en la Ley Orgánica del Sufragio.

Esta consta de 189 artículos, agrupados en los ocho títulos siguientes:

- Disposiciones Fundamentales;
- De los Organismos Electorales;
- Del Registro Electoral Permanente;
- De las Elecciones;
- De lo Contencioso Electoral;
- De las Faltas y Delitos Electorales;

---

2. En el texto transcrito no se mencionan elecciones celebradas en 1948, 1952 y 1957. La primera tuvo por objeto la designación de Concejos Municipales en los Estados y no participó en ella el electorado del Distrito y Territorios Federales. La segunda se efectuó para designar Asamblea Nacional Constituyente y sus resultados fueron desconocidos por el Gobierno del momento. Con ocasión de la tercera, los electores habían sido llamados a contestar, afirmativa o negativamente, si deseaban la continuación en el poder del entonces Presidente de la República y la designación para miembros de ambas Cámaras del Congreso Nacional, de las Asambleas Legislativas de los Estados y de los Concejos Municipales, de los candidatos presentados por el Gobierno; se consideró esa elección como carente de autenticidad.

- Disposiciones Transitorias;
- Disposiciones Finales.

La Ley Orgánica del Sufragio queda complementada, en lo que a integración y elección de Concejos Municipales se refiere, por disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, promulgada el 18 de agosto de 1978.

III. INTEGRACION Y ELECCION DE LOS ORGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

De lo determinado en la Constitución, se desprende que, en Venezuela, el Poder Público se divide en Poder Nacional, Poder de los Estados y Poder de los Municipios; cabe, por lo tanto, estudiar separadamente la integración y elección de uno y otros.

A. *INTEGRACION Y ELECCION DE LOS ORGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DEL PODER NACIONAL*

1. Integración y elección del órgano ejecutivo del Poder Nacional

1.1 Integración

La Constitución establece:

Artículo 181. El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República y los demás funcionarios que determinen esta Constitución y las Leyes.
El Presidente de la República es el Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional.

1.2 Elección

La Constitución determina:

Artículo 182. Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar (Ver Primera Enmienda Constitucional).
Artículo 183. La elección del Presidente de la República se hará por votación universal y directa, en conformidad con la

ley. Se proclamará electo al candidato que obtenga mayoría relativa de votos.

Los artículos 184 y 185 *ejusdem* pautan determinadas causales de ineligibilidad temporal.

2. Integración y elección del órgano legislativo del Poder Nacional

2.1 Integración

La Constitución establece, en su artículo 138, que:

El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso, integrado por dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados.

2.1.1. Integración del Senado

La Constitución señala:

Artículo 148. Para formar el Senado se elegirán por votación universal y directa dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, más los Senadores adicionales que resulten de la aplicación del principio de la representación de las minorías según establezca la ley, la cual determinará también el número y forma de elección de los suplentes.
Son además miembros del Senado los ciudadanos que hayan desempeñado la Presidencia de la República por elección popular o la hayan ejercido, conforme al artículo 187 de esta Constitución, por más de la mitad de un período, a menos que hayan sido condenados por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones.
Artículo 149. Para ser Senador se requiere ser venezolano por nacimiento y mayor de treinta años (Ver Primera Enmienda Constitucional).

El artículo 2 de la Ley Orgánica del Sufragio añade que:

también se elegirán Senadores Adicionales con base al principio de representación proporcional de las minorías ,

no pudiéndose atribuir más de dos Senadores Adicionales a cada partido político nacional.

El artículo 140 de la Constitución y los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica del Sufragio señalan algunas causales de inelegibilidad temporal.

2.1.2. Integración de la Cámara de Diputados

La Constitución prescribe:

Artículo 151. Para formar la Cámara de Diputados se elegirán por votación universal y directa, y con representación proporcional de las minorías, los Diputados que determine la ley según la base de población requerida, la cual no podrá exceder del uno por ciento de la población total del país.
La ley fijará el número y forma de elección de los suplentes.
En cada Estado se elegirán por lo menos dos Diputados. En cada Territorio Federal se elegirá un Diputado.
Artículo 152. Para ser Diputado se requiere ser venezolano por nacimiento y mayor de veintiún años (Ver Primera Enmienda Constitucional).

La Ley Orgánica del Sufragio establece:

Artículo 3. La base de población para elegir un Diputado será igual al 0,55% de la población total del país. En cada circunscripción se elegirá el número de Diputados que resulte de dividir el número de sus habitantes entre la base de población. Si hecha la división anterior resultare un residuo superior a la mitad de la base de población, se elegirá un Diputado más. El Estado cuya población no alcanzare a elegir dos (2) Diputados elegirá este número en todo caso. En cada Territorio Federal se elegirá un Diputado. También se elegirán Diputados Adicionales con base en el principio de la representación proporcional de las minorías: pero en ningún caso se atribuirá a un partido político nacional más de cuatro (4) Diputados Adicionales.

El artículo 140 de la Constitución y los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica del sufragio pautan algunas causales de inelegibilidad temporal.

2.2 Elección

La normativa básica para la elección de ambas Cámaras del Congreso de la República, queda establecida en los artículos 148 y 151

de la Constitución, ya citados, que determinan que los miembros de una y otra serán electos "por votación universal y directa", estableciéndose en ambos casos el principio de representación proporcional de las minorías.

B. *INTEGRACION Y ELECCION DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LOS ESTADOS*

1. Integración

Pauta de la Constitución:

Artículo 19: El Poder Legislativo se ejerce en cada Estado por una Asamblea Legislativa cuyos miembros deberán reunir las mismas condiciones exigidas por esta Constitución para ser diputado y serán elegidos por votación directa con representación proporcional de las minorías, de acuerdo con la ley. . .

El artículo 10 de la Ley Orgánica del Sufragio pauta algunas causales de inelegibilidad temporal.

Las Asambleas Legislativas de los Estados estarán integradas por no menos de once y no más de veintitrés diputados, todo ello de acuerdo con el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sufragio.

2. Elección

La normativa básica queda señalada en el artículo 19 de la Constitución, ya transcrito.[3]

---

3. La Enmienda No. 2 de la Constitución, promulgada el 26 de marzo de 1983, en su Artículo 1, establece lo siguiente: "Para las elecciones de miembros de los Concejos Municipales podrá adoptarse un sistema electoral especial y distinto del que rige para las elecciones de Senadores, Diputados y miembros de las Asambleas Legislativas. Para las elecciones de estas últimas, también podrá acordarse un sistema especial, semejante o diferente del que se disponga para las elecciones de concejales". Esta disposición no ha recibido, hasta el momento, aplicación alguna.

C. *INTEGRACION Y ELECCION DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES*[4]

1. Integración

Pauta de la Constitución:

Artículo 25: Los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Son personas jurídicas, y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley.[5]

La Ley Orgánica de Régimen Municipal establece:

Artículo 30: El Gobierno Municipal se ejerce por el Concejo Municipal, el cual tiene carácter deliberante, normativo y administrativo y está integrado por concejales elegidos de acuerdo con la Ley.

El artículo 31 *ejusdem* determina el número de integrantes que deberán tener los Concejos Municipales, no pudiendo ser más de diez y siete o menos de siete.[6]

Estatuye la misma Ley:

Artículo 47. Para ser Concejal se requiere la nacionalidad venezolana, estar residenciado en el Municipio, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

---

4. La Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su Artículo 21, prevé la posibilidad de organizar Distritos Metropolitanos: en los mismos existirá un órgano denominado Cabildo, integrado parcialmente por Concejales designados en elección popular directa. No se informa respecto a la normativa a aplicarse a tales elecciones, por no haberse organizado hasta ahora, Distrito Metropolitano alguno.

5. Ver nota No. 3.

6. Constituye una excepción, por tener un mayor número de concejales, el Concejo Municipal del Distrito Federal. En efecto, el Artículo 2 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, prevé que ésta "regirá en el Distrito Federal y los Territorios Federales en todo aquello no contemplado como régimen especial en las Leyes Orgánicas de dichas entidades". La Ley Orgánica del Distrito Federal dispone que el respectivo Concejo Municipal "se compondrá de tantos miembros cuantas Parroquias integren" la entidad.

El artículo 48 *ejusdem* deja establecidas determinadas causales de inhabilidad.

2. Elección

De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Sufragio, los Concejos Municipales serán electos por sufragio universal, directo y secreto; se aplicará el sistema de postulación por lista y el principio de la representación proporcional.

D. *COINCIDENCIA O NO COINCIDENCIA EN LA ELECCION DE PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, SENADORES Y DIPUTADOS AL CONGRESO, DIPUTADOS A LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LOS ESTADOS Y CONCEJALES*

La Ley Orgánica del Sufragio determina:

Artículo 91. Las elecciones de Presidente de la República, de Senadores y Diputados a las Cámaras Legislativas Nacionales y de Diputados a las Asambleas Legislativas, se celebrarán simultáneamente, salvo que, con el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de sus miembros, el Consejo Supremo Electoral acuerde que se celebren separadamente, en cuyo caso, las de Presidente de la República deberán efectuarse en primer término. En todo caso la decisión para que las elecciones puedan celebrarse separadamente deberá tomarse antes del primero de junio del año de las elecciones.

Artículo 93. Las elecciones de Concejales se celebrarán en fecha que fije el Consejo Supremo Electoral de acuerdo con el período que para los Concejos Municipales determine la Ley Orgánica del Poder Municipal. La convocatoria respectiva deberá hacerse con tres (3) meses de anticipación por lo menos.

En los años 1958, 1963, 1968 y 1973, se eligieron simultáneamente Presidente de la República e integrantes de cuerpos colegiados. En los bienios 1979-1980 y 1983-1984, se votó en el primer año por Jefe de Estado y miembros de asambleas deliberantes nacionales y estatales y en el segundo para concejales. No se han efectuado, hasta ahora, elecciones separadas de Presidente de la República por una parte, y Congreso y Asambleas Legislativas, por otra.

IV. PARTIDOS POLITICOS

A. *NORMATIVA BASICA*

1. Normativa constitucional

La Constitución establece:

Artículo 114. Todos los venezolanos aptos para el voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional. El legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley.

2. Normativa legal

La constitución, las obligaciones, la cancelación del registro y disolución de los partidos políticos, está regida por la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, promulgada el 15 de Diciembre de 1964.

Las normas generales fundamentales respecto a partidos políticos, quedan determinadas por dicha Ley en los artículos que a continuación se transcriben:

Artículo 1. La presente Ley rige la constitución y actividad de los partidos políticos y el ejercicio de los derechos de reunión pública y de manifestación.

Artículo 2. Los partidos políticos son agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos.

Artículo 3. Para afiliarse a un partido político se requiere ser venezolano, haber cumplido 18 años y no estar sujeto a inhabilitación política.

Artículo 4. Los partidos políticos deberán establecer en la declaración de principios o en su programa, el compromiso de perseguir siempre sus objetivos a través de métodos democráticos, acatar la manifestación de la soberanía popular y respetar el carácter institucional y apolítico de las Fuerzas Armadas Nacionales.

Artículo 5. Los partidos políticos garantizarán en sus estatutos los métodos democráticos en su orientación y acción política, así como la apertura de afiliación sin discriminación de raza,

sexo, credo o condición social; y asegurarán a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido y en la fiscalización de su actuación.

Los artículos 6 y 7 *ejusdem* completan el capítulo I de la Ley en referencia el cual señala principios generales aplicables a la materia.

B. CONSTITUCION Y REGISTRO

La Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones determina:

Artículo 9. Los partidos podrán ser nacionales o regionales.

Pauta que los partidos regionales podrán constituirse a solicitud de un grupo de ciudadanos:

en número no inferior al 0,5% de la población electoral inscrita en la respectiva Entidad

regional, entendiéndose por tal uno de los veinte Estados, uno de los dos Territorios Federales y el Distrito Federal.

Prescribe igualmente que los partidos nacionales podrán formarse a requerimiento de igual número de integrantes, en cada uno de no menos de doce entidades regionales.

La decisión respecto a la solicitud de inscripción de un nuevo partido político corresponderá al Consejo Supremo Electoral quien procederá o no, según que considere haber sido llenados o no los requisitos legales, a inscribirlo en su registro. De la decisión del Consejo podrá apelarse ante la Corte Suprema de Justicia.

La Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones norma lo relativo a constitución de partidos políticos en sus artículos 8 a 24.

C. CANCELACION DEL REGISTRO Y DISOLUCION

1. Cancelación del registro

La Ley de la materia dispone:

Artículo 27. La inscripción de los partidos políticos se cancelará:

a) A solicitud del propio partido, conforme a sus estatutos.
b) A consecuencia de su incorporación a otro partido o de su fusión con éste.
c) Cuando hayan dejado de participar en las elecciones, en dos períodos constitucionales sucesivos.
d) Cuando se compruebe que ha obtenido su inscripción con fraude a la Ley, o ha dejado de cumplir los requisitos en ella señalados, o su actuación no estuviera ajustada a las normas legales. . .

La decisión corresponde al Consejo Supremo Electoral y de ella podría recurrirse, cuando previamente haya habido oposición, ante la Corte Suprema de Justicia.

Las demás disposiciones relativas a cancelación del registro de partidos políticos, aparecen en los artículos 27 y 28 de la Ley respectiva.

2. Disolución

La Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, señala:

Artículo 29. La Corte Suprema de Justicia, a instancia del Poder Ejecutivo Nacional, conocerá y decidirá sobre la disolución del partido político que de manera sistemática propugne o desarrolle actividades contra el orden constitucional.

Esa norma no ha sido aplicada con posterioridad a la promulgación de la mencionada Ley.

D. DERECHOS Y OBLIGACIONES

1. Derechos

Los Derechos y prerrogativas de los partidos políticos no están sistematizados en la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones.

Surgen de diversas disposiciones de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones y de la Orgánica del Sufragio, principalmente el artículo 30 de la primera y los artículos 15, 16, 22, 23, 24, 39, 40, 51, 54, 67, 95, 99, 108, 109, 112, 115, 133, 149, 150, 151, 154, 155, 164 y 172 de la segunda.

De las normas mencionadas, merece destacarse la contenida en el Artículo 155 de la Ley Orgánica del Sufragio, que dice así:

> *En el presupuesto del Consejo Supremo Electoral correspondiente al año de la celebración de las elecciones, se incluirá una partida destinada a contribuir al financiamiento de la propaganda electoral de los partidos. Esta partida se distribuirá en forma proporcional a la votación respectiva, entre los partidos que obtengan en esas elecciones, para Cámaras Legislativas Nacionales, más del 10% del total de votos válidos. Las erogaciones correspondientes las hará el Consejo Supremo Electoral previa comprobación del gasto. . .*

2. Obligaciones

La Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones establece, en sus artículos 25 y 26, las obligaciones de los partidos políticos. La Ley Orgánica del Sufragio pauta, en su artículo 168, una obligación adicional.

E. ALIANZAS Y COALICIONES

Ni la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, ni la Orgánica del Sufragio preven o regulan explícitamente alianzas o coaliciones entre partidos políticos. Sin embargo, el Artículo 135 de la segunda de las leyes citadas, hace posible, a fines electorales, tales alianzas al disponer que:

> *si idéntica lista ha sido postulada para Presidente de la República o para cualquier organismo deliberante por dos o más partidos políticos o grupos de electores, se sumarán, para los efectos de la totalización de los votos de esa lista, los votos consignados con los colores correspondientes a dichos postulantes.*

F. OTRAS AGRUPACIONES POLITICO-ELECTORALES

Los artículos 95 y 99 de la Ley Orgánica del Sufragio establecen la posibilidad de que grupos de electores postulen candidatos a la Presidencia de la República y a cuerpos deliberantes de elección popular, atribuyéndoseles colores, combinación de colores, y distintivos que el Consejo Supremo Electoral juzgue necesarios.

V. ORGANISMOS POLITICO-ELECTORALES

A. *DISPOSICIONES GENERALES*

La Ley Orgánica del Sufragio dispone:

Artículo 19. La organización, vigilancia y realización de los procesos electorales, en la forma establecida en la presente Ley tará a cargo de los siguientes organismos:
1. El Consejo Supremo Electoral
2. Las Juntas Electorales
3. Las Mesas Electorales . . .
Artículo 22. Los organismos electorales se integrarán de modo que ningún partido, o coaliciones partidistas con interés electoral, tengan representación dominante en cualquiera de ellos . . .

La normativa general anterior queda complementada por las demás disposiciones del título II *ejusdem.*

B. *EL CONSEJO SUPREMO ELECTORAL*

La Ley Orgánica del Sufragio dispone:

Artículo 38. El Consejo Supremo Electoral, ejercerá, conforme a esta Ley, la suprema dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales y del Registro Electoral Permanente. En el ejercicio de sus funciones el Consejo Supremo Electoral gozará de autonomía funcional y administrativa.
Artículo 39. El Consejo Supremo Electoral tendrá su sede en la capital de la República, ejercerá jurisdicción en todo el territorio nacional y lo compondrán nueve (9) miembros, elegidos cada cinco (5) años por las Cámaras Legislativas en sesión conjunta en el mes de octubre del año en que se inicie el período constitucional de los poderes nacionales. Para cada miembro principal se eligirán dos (2) suplentes.
Cinco (5) miembros del Consejo Supremo Electoral y sus respectivos suplentes serán electos mediante postulación que harán los partidos políticos nacionales que hubiesen obtenido mayor número de votos en las últimas elecciones para Cámaras Legislativas Nacionales. Los Cuatro (4) miembros restantes deberán ser ciudadanos sin afiliación política. . .

Las normas precitadas quedan complementadas por el resto del articulado del capítulo II del título II *ejusdem.*

C. *LOS DEMAS ORGANISMOS POLITICO-ELECTORALES*

Durante los procesos electorales funcionarán los siguientes organismos electorales·

a) Juntas Electorales Principales, en cada entidad regional;
b) Juntas Electorales Distritales o Departamentales;
c) Juntas Electorales Municipales;
d) Mesas Electorales.

La competencia, atribuciones y facultades de dichos organismos quedan fijados por la Ley Orgánica del Sufragio en sus Artículos 47 al 57.

VI. LA JORNADA ELECTORAL

A. *CONVOCATORIA A ELECCIONES*

La Ley Orgánica del Sufragio determina:

Artículo 92. El Consejo Supremo Electoral fijará con cuatro (4) meses de anticipación por lo menos, y mediante convocatoria que deberá publicarse en la ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela,*** *la fecha de las elecciones, para un día domingo de la primera quincena de diciembre del año anterior a la finalización del período constitucional. . .*

B. *LAS POSTULACIONES*

La Ley Orgánica del Sufragio, en sus artículos 94 al 110, norma lo relativo a postulaciones de candidatos a la Presidencia de la República, Senadores, Diputados al Congreso, Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados y miembros de los Concejos Municipales.

C. *LAS VOTACIONES*

La Ley Orgánica del Sufragio prescribe:

Artículo 111. La emisión del voto será por medio del sistema de boleta electoral. El Consejo Supremo Electoral con el voto favorable de por lo menos dos terceras partes de sus miembros, podrá adoptar el sistema mecanizado para realizar total o parcialmente las votaciones. En todo caso la modificación del sistema de votación deberá acordarse por lo menos con dos (2) años de anticipación a la fecha de las votaciones.

Hasta el momento, no ha llegado a aplicarse el sistema mecanizado.

Los artículos 112 a 114 de la Ley completan la normativa relativa a "la forma de votar".

D. EL ACTO DE VOTACION

Los artículos 115 a 129 determinan las reglas relativas al acto de la votación. En esas disposiciones el legislador establece modalidades destinadas a garantizar la libertad, la autenticidad y el secreto del voto y a hacer imposible el fraude electoral.

VII. REGISTRO DE ELECTORES

A. LA CONDICION DE ELECTOR

La Ley Orgánica del Sufragio estatuye:

Artículo 7. Todos los venezolanos mayores de dieciocho (18) años, no sujetos por sentencia definitivamente firme a interdicción civil ni a condena penal que lleve consigo inhabilitación política, tienen el derecho y están en el deber de inscribirse en el Registro Electoral Permanente y de votar.

Los miembros de las Fuerzas Armadas no ejercerán el sufragio mientras permanezcan en servicio militar activo.

Artículo 8. En las elecciones que se realicen separadamente para miembros de los Concejos Municipales de la República, los extranjeros que reúnan las mismas condiciones establecidas en el artículo anterior para el voto de los venezolanos, y siempre que tengan más de diez (10) años en calidad de residentes en el país, con uno (1) de residencia en el Distrito de que se trate, tiene derecho a inscribirse en el Registro Electoral Permanente, y de votar.

B. EL REGISTRO ELECTORAL PERMANENTE

Prescribe la Ley Orgánica del Sufragio:

> *Artículo 58. El Registro Electoral es permanente y público. Su organización y formación la hará el Consejo Supremo Electoral conforme a las disposiciones de esta Ley y a las normas que al efecto dicte el Cuerpo.*

Los artículos 59 al 90 *ejusdem* prevén lo relativo a la organización y formación del Registro Electoral Permanente, a su depuración y a su revisión anual.

VIII. SISTEMA DE ESCRUTINIO

Los artículos 130 a 141 de la Ley Orgánica del Sufragio norman lo relativo al proceso de escrutinio y totalización de votos, que han de realizar, una vez concluida la votación, los integrantes de la respectiva Mesa Electoral y el de totalización, que deben llevar a cabo, sucesivamente, las Juntas Electorales Municipales, las Juntas Electorales Distritales o Departamentales, las Juntas Electorales Principales y, finalmente, el Consejo Supremo Electoral.

IX. CALIFICACION DE LAS ELECCIONES

A. PROCLAMACION DE LA ELECCION DE PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, EN APLICACION DE UN SISTEMA DE ELECCION DIRECTA POR MAYORIA RELATIVA EN UNA SOLA VUELTA

En virtud de lo dispuesto en el Artículo 183 de la Constitución, ya transcrito, el Consejo Supremo Electoral deberá, por imperio del artículo 142 de la Ley Orgánica del Sufragio, proclamar electo, dentro de los veinte días del acto de la votación, al candidato que haya obtenido la mayoría prevista en la norma constitucional, o sea la mayoría relativa. Se trata, por lo tanto, de una elección directa, por mayoría relativa, a una sola vuelta.

B. PROCLAMACION DE LA ELECCION DE LOS DIPUTADOS AL CONGRESO NACIONAL POR LOS TERRITORIOS FEDERALES, EN APLICACION DE UN SISTEMA DE ELECCION DIRECTA POR MAYORIA RELATIVA, EN UNA VOTACION EN CIRCUNSCRIPCIONES DE REPRESENTACION UNINOMINAL, EFECTUADA A UNA SOLA VUELTA

La Ley Orgánica del Sufragio dispone:

Artículo 143. Cuando se trate de elegir un sólo principal, se proclamará electo al candidato que haya obtenido la mayoría relativa.

Esta disposición sólo se aplica en el caso de la elección de los dos Diputados que representan el Territorio Federal Amazonas, el primero, y el Territorio Federal Delta Amacuro, el segundo. Se trata, en Venezuela, de los únicos integrantes de cuerpos deliberantes de elección popular, designados en una votación efectuada en el marco de una circunscripción electoral uninominal.

C. PROCLAMACION DE LA ELECCION DE SENADORES, DIPUTADOS AL CONGRESO NACIONAL EN REPRESENTACION DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL, DE LOS DIPUTADOS A LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LOS ESTADOS Y MIEMBROS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

1. Proclamación de la elección de Senadores

Cabe distinguir el caso de la proclamación de Senadores electos para asumir la representación prevista en la Constitución al determinar que cada Estado y el Distrito Federal eligirán dos Senadores y el de la proclamación, cuando corresponda, de los Senadores Adicionales.

1.1. Proclamación de la elección de Senadores electos para asumir la representación prevista en la Constitución al determinar que cada Estado y el Distrito Federal elegirán dos Senadores, en aplicación de un sistema de representación proporcional, efectuándose la adjudicación de curules mediante el método de la mayor media (Regla de D'Hondt).

El artículo 148 de la Constitución ya transcrito determina que en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán dos senadores. Los artículos 13 y 145 de la Ley Orgánica del Sufragio pautan lo relativo a la determinación de la manera en que deben ser atribuidas las curules por proveer y a la proclamación de los Senadores electos.

1.2. Proclamación, cuando corresponda, de Senadores Adicionales

La Ley Orgánica del Sufragio establece:

Artículo 14. El principio de la representación proporcional rige, asimismo, en la adjudicación de los Senadores y Diputados Adicionales al Congreso, mediante la aplicación del cuociente electoral nacional.
El cuociente electoral nacional de Diputados se determinará dividiendo el total de votos válidos consignados en toda la República por el número fijo de representantes que deberán integrar la Cámara de Diputados, de acuerdo con la base de población establecida en la presente Ley; en cuanto al cuociente electoral nacional de Senadores, se dividirá el número de votos válidos entre el número fijo de Senadores a elegir, conforme a lo dispuesto por la Constitución Nacional.

Artículo 16. Para la adjudicación de Senadores Adicionales, se dividirá el número total de votos obtenidos por cada partido político nacional por el cuociente electoral nacional correspondiente. Si la diferencia entre este resultado y el número de puestos obtenidos por el respectivo partido en toda la República es de dos (2) o más se adjudicarán dos (2) puestos de Senadores Adicionales. Si esa diferencia es igual a uno, se le adjudicará un solo puesto.
Tales puestos se atribuirán a las listas presentadas por el respectivo partido político en los Estados o en el Distrito Federal cuando, sin haber obtenido representación tenga mayor votación.

Desde 1959, siempre se produjo la elección de Senadores Adicionales.

2. Proclamación de la elección de Diputados al Congreso Nacional en representación de los Estados y del Distrito Federal

Cabe distinguir el caso de la proclamación de diputados electos para asumir la representación fijada en la Ley Orgánica del Sufragio

para cada Estado y el Distrito Federal y el de la proclamación de Diputados Adicionales.

2.1. Proclamación de la elección de Diputados electos para asumir la representación fijada en la Ley Orgánica del Sufragio para cada Estado y el Distrito Federal, en aplicación de un sistema de representación proporcional, efectuándose la adjudicación de curules mediante el método de la mayor media (Regla de D'Hondt).

El artículo 151 de la Constitución y el artículo 3 de la Ley Orgánica del Sufragio, antes transcritos, fijan el procedimiento para determinar el número de Diputados que deberán representar cada Estado y el Distrito Federal. Los artículos 13 y 145 de la Ley Orgánica del Sufragio pautan lo atinente a la adjudicación de curules y a la proclamación de Diputados en cuestión.

2.2. Proclamación, cuando corresponda, de la elección de Diputados Adicionales.

El artículo 14, ya transcrito, de la Ley Orgánica del Sufragio regula parcialmente lo relativo a la elección de Diputados Adicionales. Lo complementa el artículo 15 *ejusdem* que dice así:

> *Para la adjudicación de Diputados Adicionales se dividirá el número total de votos válidos obtenidos por cada partido político nacional por el cuociente electoral nacional correspondiente. Si la diferencia entre este resultado y el número de puestos obtenidos por el respectivo partido en toda la República es cuatro (4) o más, tres (3), o dos (2), se le adjudicarán, cuatro (4), tres (3), o dos (2) puestos de Diputados Adicionales, respectivamente. Si la diferencia es igual a uno (1) se le adjudicará un solo puesto.*
> *Tales puestos se le atribuirán a las listas presentadas por el respectivo partido político nacional en las circunscripciones donde, no habiendo obtenido representación, o habiendo obtenido menos puestos, hubiere alcanzado mayor número de votos.*

Desde 1959, en todas las legislaturas electas a partir de esa fecha, hubo participación de Diputados Adicionales.

3. Proclamación de la elección de Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados y de Miembros de Concejos Municipales, en aplicación de un sistema de representación proporcional, efectuándose la adjudicación de curules mediante el método de la mayor media (Regla de D'Hondt).

También, en el caso del acápite, corresponde aplicar los artículos 13 y 145, ya transcritos, de la Ley Orgánica del Sufragio.

X. LO CONTENCIOSO ELECTORAL

A. *LAS CAUSALES DE NULIDAD*

La Ley Orgánica del Sufragio establece:

Artículo 169. Será causa de nulidad de la totalidad de las elecciones la celebración de ellas sin la convocatoria previa por el Consejo Supremo Electoral ajustada a los términos establecidos en la presente Ley.

Artículo 170. Cualquier clase de elección será nula:

1o. Por no reunir el candidato electo las condiciones requeridas por la presente Ley o estar comprendido en alguno de los supuestos de inelegibilidad;

2o. Por haber mediado fraude, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones o escrutinios.

Artículo 171. Las votaciones en cualquier Mesa Electoral serán nulas:

1o. Por haberse practicado en días distintos a los señalados por el Consejo Supremo Electoral o en locales diferentes a los determinados por la respectiva autoridad electoral;

2o. Por haber realizado la Mesa Electoral actos que hubiesen impedido el ejercicio del sufragio con las garantías que se establecen en esta Ley;

3o. Por haberse constituido ilegalmente la respectiva Mesa Electoral;

4o. Por violencia ejercida sobre los miembros de la Mesa Electoral durante el curso de la votación o de la realización del escrutinio, al extremo de que pueda haberse alterado el resultado de la votación;

5o. Por ejecución de actos de coacción contra los electores de tal manera que los hubiesen obligado a abstenerse de votar o votar en contra de su voluntad;

6o. Por la preparación de las actas de escrutinio de votos por personas no autorizadas por esta Ley, o fuera de los lugares o términos establecidos en la misma;

7o. Por alteración manifiesta y comprobada y por destrucción de todos los ejemplares de las actas, de tal manera que les resten su valor informativo.

B. LA CAPACIDAD PARA INTENTAR RECURSOS DE NULIDAD

La Ley Orgánica del Sufragio, en su artículo 172, atribuye capacidad para intentar los recursos de nulidad previstos por ella, a los organismos electorales, a los partidos políticos y a todo ciudadano mayor de veintiún años inscrito en el Registro Electoral Permanente y con residencia en la respectiva circunscripción electoral.

C. COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE RECURSOS DE NULIDAD

La misma Ley, en su artículo 173, atribuye competencia en la materia a la Corte Suprema de Justicia y determina, en sus artículos 174 al 177, el procedimiento aplicable. Establece, igualmente, los casos en que correspondería convocar a nuevas elecciones.

Caracas, Junio de 1985

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACION ELECTORAL CENTROAMERICANA Y DE COLOMBIA, MEXICO, PANAMA Y VENEZUELA

JORGE LUIS MADRAZO CUELLAR *

---

* Realizó sus estudios de la Licenciatura en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y se graduó con mención honorífica el 12 de septiembre de 1977. Realizó estudios de especialización en Derecho Constitucional en la División de Estudios Superiores de la misma Facultad.

De 1978 a 1984 fue Secretario Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Desde el 29 de octubre de 1984 es Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es Investigador Titular "A" de Tiempo Completo, por oposición, definitivo, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es Investigador nivel "A" del Sistema Nacional de Investigadores. Es Profesor Titular, por oposición, de la cátedra de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la UNAM.

Ha publicado los siguientes libros: El Sistema disciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México. En coautoría con el Dr. Jorge Carpizo la obra "Derecho Constitucional", en *Introducción al estudio del Derecho Mexicano.* Memoria del Tercer Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Ha publicado más de 30 artículos en revistas especializadas de México y el extranjero. Es miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, de la Asociación Americana de Bibliotecas Jurídicas, de la Asociación Internacional de Ciencia Jurídica y de la Comisión Editorial del Arizona Journal of International and Comparative Law.

I. INTRODUCCION

Preocupados por el avance y fortalecimiento de la democracia en Latinoamérica, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, prepararon un programa de investigación sobre legislación electoral comparada.

El presente estudio que seguramente será el primero de varios de este mismo género que promoverá y auspiciará CAPEL, se refiere a nueve países latinoamericanos: Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela.

La selección de estos países no fue caprichosa: obedece a la convicción de que es necesario reforzar la solidaridad y vincular los intereses de las naciones de Centroamérica con los del resto de los países de la región, siendo el "Grupo Contadora" un ejemplo de este esfuerzo: limpio, honesto y comprometido.

Los nueve reportes nacionales fueron preparados por muy notables juristas que, en términos generales, atendieron un índice previamente elaborado, a fin de que se trataran aspectos similares de la legislación electoral, contribuyendo esta circunstancia a destacar las muy variadas analogías como las cuantiosas diferencias.

Con base en los referidos reportes nacionales, el presente trabajo pretende, precisamente, destacar las analogías y diferencias; los principales modelos; las tendencias; corrientes de influencia y peculiaridades más notables en la legislación electoral de los nueve países.

Los estudios sobre elecciones y sobre organizaciones políticas, han sido hasta ahora generalmente encarados desde la perspectiva de la sociología política y, muy eventualmente, desde el ángulo jurídico. A este respecto vale la pena enfatizar que en los nueve países analizados la bibliohemerografía jurídica sobre el tema es sumamente escasa y los estudios de naturaleza comparada no sólo son escasos sino verdaderamente inexistentes.

Por esta razón, consideramos que si algún mérito pudiera tener la presente investigación es, precisamente, penetrar este sector prácticamente virgen, proponiendo acaso una metodología y sentando bases en las que podrían apoyarse estudios ulteriores.

La investigación que realizamos se limita al análisis de la legislación electoral y no toma en cuenta su aplicación sobre la realidad del proceso del poder político. Esta segunda vertiente, cuya importancia es esencial, tendría que ser enfrentada en un nuevo estudio de carácter multidisciplinario y no podría producirse sino a más largo plazo.

En cualquier caso, la legislación electoral refleja la circunstancia política existente en el momento de su expedición: las necesidades de control, apertura o restricción inscritas en el particular proyecto político del Estado.

No obstante la ubicación regional y la proximidad geográfica, los nueve países analizados presentan una realidad sociopolítica, un grado de desarrollo económico, un momento histórico, diferente, aunque todos están marcados por el signo de la crisis: económica en los nueve casos y, social y política sobre todo en Centroamérica.

II. PANORAMA CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO

Los países analizados se encuentran en un momento de su desarrollo constitucional también heterogéneo aunque, en la mayoría de los casos, las leyes fundamentales de los Estados son recientes.

Colombia es el país cuya Constitución tiene el mayor tiempo de vigencia, ya que el año próximo alcanzará un siglo de existencia. En ese orden le sigue México, cuya Constitución fue promulgada y entró en vigor en 1917. La Constitución costarricense, bastante más reciente que las anteriores, es del año de 1949 y la de la República de Venezuela que fue expedida en 1961.

Los demás países tienen Constituciones que han sido dictadas en el último quinquenio: Honduras, en 1981; Panamá, cuya Consti-

tución ciertamente promulgada en 1972, fue objeto de una trascendente reforma que la modificó esencialmente en el año de 1983; El Salvador, que en el año de 1983 se dio una nueva Constitución.

Guatemala y Nicaragua merecen una mención aparte. En el primer caso, la Asamblea Constituyente aprobó un proyecto de Constitución que entrará en vigor el próximo 14 de enero de 1986. En el segundo, ha sido convocada la Constituyente y actualmente se encuentra en estudio el proyecto correspondiente. Mientras tanto, en Guatemala se encuentra en vigor un Estatuto Fundamental de Gobierno que es la ley primaria que se aplicará en las elecciones que tendrán verificativo el próximo 3 de noviembre; por su parte, en Nicaragua, rige también un Estatuto Fundamental, promulgado el 20 de julio de 1979.

Se trata pues, en lo general, de constituciones muy recientes que reconocen y reflejan los avances del constitucionalismo moderno.

La regulación de la materia electoral al nivel constitucional es muy desigual. En todos los casos se expresan desde luego los valores y principios fundamentales en que se apoyan los procesos electorales: la soberanía popular, el sistema representativo, la ciudadanía, el sufragio y sus garantías, los derechos políticos, los requisitos para elegir y ser electo, y los derechos de asociación y reunión con fines políticos, etcétera.

Sin embargo, el desarrollo de las bases electorales propiamente dichas, así como las relativas a las organizaciones políticas es muy desigual. Mientras que en México y Honduras, por ejemplo, se establece un marco constitucional muy amplio y desarrollado, en Costa Rica, Colombia y Guatemala el problema se deja casi totalmente a la legislación ordinaria específica. Sobre este particular, Guatemala es un caso singular: el artículo 223 del proyecto de Constitución aprobado, señala que todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral será regulado por la ley de la materia; sin embargo, esta ley tendrá el rango de constitucional, será aprobada por la misma Constituyente y entrará en vigor el mismo día en que lo hará la propia Constitución.

Hemos señalado que generalmente encontramos en estos nueve países constituciones modernas. En el panorama de la legislación ordinaria específica esta afirmación es aún más rotunda.

Ciertamente, no en todos los nueve países la legislación electoral se encuentra codificada en un solo ordenamiento, sino dispersa

en dos o hasta tres diferentes instrumentos normativos.

En Colombia, existen tres leyes electorales: la Ley 28 de 1979, la Ley 85 de 1981 y, muy recientemente, apenas el 18 de julio de 1985, fue aprobada la Ley 58 sobre partidos políticos. En Costa Rica, el Código Electoral fue expedido en diciembre de 1952, siendo el más antiguo del conjunto que estudiamos. Actualmente se piensa en Costa Rica que el Código Electoral debe ser actualizado y revisado. En El Salvador, la ley electoral vigente se expidió en diciembre de 1984. En Guatemala, como hemos señalado, una ley constitucional electoral entrará en vigor el 14 de enero del año próximo, entre tanto existe una ley específica que regulará las elecciones del 3 de noviembre entrante. En Honduras, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas está fechada el 20 de abril de 1981. En México, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales vigente, fue promulgada en 1977. En Nicaragua, existe una ley de partidos políticos de 17 de agosto de 1983 y una ley electoral de 26 de marzo de 1984.

El Código Electoral panameño fue expedido en 1983 pero su propósito fundamental fue reglamentar las elecciones de 1984, por lo que su vigencia, fatalmente, no podrá extenderse más allá de 1989. Por último, en Venezuela, la Ley Orgánica del Sufragio actualmente en vigor, fue promulgada el 13 de agosto de 1977 y la de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones es del 15 de diciembre de 1964.

III. EVOLUCION DE LA LEGISLACION ELECTORAL

Muy probablemente, con la sola excepción de Costa Rica, el siglo XIX se caracterizó por no ser la vía electoral el modo regular para la renovación de los poderes públicos. A partir de la independencia, los países aquí estudiados se ven atrapados en un profundo debate político e ideológico, protagonizado por el grupo liberal y conservador que va a determinar la sucesión en el poder político, no de un modo legal e institucional, sino por la fuerza de las armas; es una larga historia de golpes de Estado, motines, cuartelazos, guerras civiles, etc. En todo caso, la legislación electoral decimonónica sólo se aplicó eventualmente.

Costa Rica escapó al referido debate; los partidos históricos no florecieron en su suelo y casi al momento de nacer a la vida indepen-

diente se escogió la vía del sufragio como forma para elegir a sus dirigentes.

De cualquier forma, la legislación electoral existente en estos países, jurídicamente positiva o no, reveló la decidida influencia de la Constitución de Cádiz, principalmente en dos aspectos: la elección indirecta en tercer grado, que al paso de los años fue decantándose y, el sufragio censitario.

En la misma Costa Rica, durante el siglo pasado el 90% de la población era excluida de su asistencia a las urnas debido a razones de fortuna, posesión de bienes raíces, capacidad tributaria, sexo y edad.

No podemos menos que reconocer que las dictaduras militares y las guerras civiles se han prolongado en la región hasta fechas recientes. La liberación nacional y la civilidad son fenómenos del último quinquenio en nuestros países.

Como quiera que ante la mayor utilización de los procesos institucionales como forma de renovación de los poderes en el presente siglo, la legislación electoral ha sido no solamente extensa sino verdaderamente abrumadora lo que, al propio tiempo, expresa su muy relativa estabilidad.

En lo que va del siglo, en Colombia se han dado por lo menos seis leyes electorales; el mismo número de leyes se ha dado en El Salvador, sólo que en un período de 25 años. En Guatemala, el derecho electoral surge, propiamente, con el Decreto 255 del Congreso de la República, de 1496. A partir de entonces se han dado tres leyes electorales de carácter general; los decretos y leyes específicas para regular procesos electorales determinados han sido numerosos. En Honduras se han puesto en vigor diez distintas leyes electorales a partir de la de 26 de septiembre de 1924. En México, a partir de la Constitución de 1917 se ha promulgado seis leyes electorales y las reformas sobre algunas de ellas han sido cuantiosas. En Venezuela, entre 1946 y 1977 se pusieron en vigor nueve estatutos y leyes electorales.

IV. EL SUFRAGIO

La regulación constitucional y legal del sufragio es punto de partida en este análisis de la legislación electoral.

Es muy variada la forma de definir al sufragio por las constituciones nacionales. Por ejemplo, en Colombia, el sufragio es una fun-

ción constitucional; en El Salvador se le prevé como un derecho y un deber del ciudadano; en Honduras es una función cívica y un deber ineludible del ciudadano; en México se le establece como una prerrogativa y como una obligación; en Venezuela, es un derecho y una función pública, etcétera.

No es este el lugar y el momento para explorar, con el cuidado que merece, la verdadera naturaleza del sufragio, pero sí es conveniente destacar que aún previsto como una obligación, de hecho no se impone ninguna sanción por su no ejercicio o incumplimiento. En algunos sistemas, como el de Honduras, se establecen penas pecuniarias por no votar pero, en la práctica, las referidas sanciones no se aplican.

En cuanto a las cualidades ciudadanas para el ejercicio del sufragio, podríamos detenernos en el estudio del conjunto de inhabilidades que establecen las legislaciones nacionales, lo cual ciertamente resultaría muy extenso y, hasta cierto punto, ocioso, dada su generalidad. Sin embargo, respecto de este tópico, me ha parecido interesante detenerme en un solo punto, que es el requisito de la edad. De los nueve países analizados, en ocho la ciudadanía y, por ende, la capacidad para el ejercicio del voto, se confiere a los 18 años, con la sola excepción de Nicaragua que lo ha previsto en 16.

En Nicaragua este fue un punto que despertó numerosas controversias. Los grupos más conservadores pedían que la edad para votar se fijara en 21 años, pero permitiendo a los mayores de 18, casados y que supieran leer y escribir, el ejercicio de este derecho. La tesis opuesta, que finalmente prevaleció, sencillamente argumentaba que sobre todo en la etapa final de la insurrección habían sido los jóvenes de 13, 14 y 15 años quienes habían empuñado las armas, dando ejemplo de valentía y heroismo. Al triunfo de la Revolución, quienes llevaron a cabo la campaña nacional de alfabetización y, en general, la reconstrucción nacional fueron los jóvenes. Por esta razón resultaba pertinente que la edad para votar se fijase en 16 años.

La inquietud por disminuir la edad para votar se ha presentado en otros países, principalmente en Colombia y en México, aunque en este último caso en menor medida.

V. INTEGRACION DE LOS ORGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

En los nueve países que comprende este estudio existe un régimen presidencial, aunque en algunos se observan matices parlamenta-

rios muy claros y, particularmente, en el proyecto de Constitución de Guatemala.

En todo caso, la interdependencia por integración que en los nueve países se presenta, obliga a estudiar separadamente los procedimientos de elección de los órganos ejecutivo y legislativo.

A. EL ORGANO EJECUTIVO

La elección de presidente de la República y, en su caso, de vicepresidentes o designados, se lleva a cabo mediante el sistema de mayoría relativa a una sola vuelta, con las excepciones de Costa Rica, Guatemala y El Salvador, en que se prevé la posibilidad de una segunda vuelta. Al respecto valdría la pena destacar lo siguiente: en Colombia se está formando una corriente que propone para la elección de presidente la mayoría calificada y la segunda vuelta aunque, en la actualidad, el sistema que opera es el de mayoría relativa. El voto es directo, integrándose una circunscripción electoral única que abarca todo el territorio nacional, junto con las embajadas, consulados, y legaciones colombianas en el exterior.

En Costa Rica, la elección de presidente de la República y sus dos vicepresidentes, se lleva a cabo por mayoría de votos, siempre que la votación del candidato sea mayor del cuarenta por ciento del total de votos válidos; pero, si ninguna de las nóminas alcanzara la mayoría indicada, se debe realizar una segunda elección popular entre las dos nóminas que alcanzaron mayor número de votos. Ciertamente en Costa Rica hasta ahora no se ha presentado el caso que ningún partido político mayoritario no obtenga un número de sufragios superior al cuarenta por ciento.

En Guatemala, el órgano ejecutivo está integrado por el presidente, el vicepresidente, y los ministros de Estado. Los dos primeros son electos directamente por mayoría absoluta y, en caso de no obtenerla en la primera vuelta, por el que alcance la mayoría relativa entre las dos planillas que obtengan el mayor número de votos, en la segunda. Debe destacarse que de acuerdo con el proyecto constitucional, los ministros son nombrados por el presidente y pueden ser diputados que se separen temporalmente de sus funciones parlamentarias.

En Honduras, aunque está dentro del sistema de mayoría relativa a una sola vuelta, resulta importante advertir que en las tres últimas constituciones se ha establecido la desaparición de la vicepresi-

dencia y se ha creado, en su lugar, el sistema de tres designados que, como el presidente, son elegidos directamente por el pueblo en los comicios generales de autoridades supremas del país.

B. EL ORGANO LEGISLATIVO

Por cuanto hace a las asambleas legislativas nacionales o federales, los nueve países han incorporado el sistema de la representación proporcional, aunque con modalidades y dimensiones diversas.

Solamente en los casos de México, Panamá y Venezuela se conserva un sistema mixto, que combina la mayoría relativa y la representación proporcional, aunque tal decisión obedece a razones distintas: en Panamá se debe a la cantidad de población que integra los circuitos electorales. En Venezuela los Territorios Federales eligen un solo diputado y, por tanto, aplican el sistema de mayoría relativa para estos casos. En México obedece a la existencia de un régimen de partido hegemónico y al aseguramiento de la representación minoritaria de la oposición.

Colombia es un régimen bicameral y la representación proporcional opera bajo el sistema de cuociente natural, que será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer, es decir se utiliza el método de **Hare.**

Las circunscripciones electorales coinciden con la división política-administrativa del territorio, salvo los casos de intendencias y comisarías, que siendo territorios de menor población y desarrollo, se agrupan en cuatro circunscripciones para la elección de representantes a la cámara. En cada circunscripción se establece una representación mínima que es de dos senadores y dos representantes y una representación adicional variable y directamente proporcional a la población respectiva.

Las candidaturas se formulan mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas y, los escaños que ganen las listas se atribuirán de acuerdo con el lugar que los candidatos ocupen en ellas. No es posible anotar, combinar o alterar la lista y el *panachage* no es aceptado.

Existe una sola excepción a la aplicación del método de Hare y se presenta cuando en la circunscripción se van a proveer dos puestos. En este caso, la regla que se utiliza es la de **Hagenbach-Bischoff,**

en que el divisor en vez de ser dos es tres. Los residuos se reparten mediante resto mayor decreciente.

Costa Rica tiene un régimen unicameral. La elección de los diputados se lleva a cabo mediante el sistema de cociente, subcociente y mayor residuo. Este sistema que establece el Código Electoral tiende a beneficiar a las minorías organizadas en partidos políticos.

La elección se lleva a cabo mediante listas bloqueadas sin que quepa la posibilidad de *panacher*.

La Asamblea Legislativa de Costa Rica se compone de 57 diputados electos por provincia. Al Tribunal Supremo de Elecciones corresponde determinar el número de diputados que elige cada provincia, de acuerdo con el censo general de población.

Guatemala tiene también un sistema unicameral y el Congreso de la República está compuesto de diputados electos por distritos electorales o departamentales y por diputados de lista nacional. Los primeros se eligen en cada departamento o distrito en forma proporcional a la población y, los segundos, en número igual a la cuarta parte de los distritales.

De esta suerte, el Congreso cuenta con cien diputados, 75 distritales y 25 de lista nacional. La elección se lleva a cabo mediante representación proporcional, de acuerdo con el sistema de **Hondt**.

México tiene un sistema bicameral: el senado es electo mediante el sistema de mayoría relativa, designándose dos senadores por cada una de las 31 entidades federativas y dos por el Distrito Federal. La participación de la oposición en el senado ha sido prácticamente nula. Sólo se ha dado el caso de un senador que alcanzó el triunfo mediante una postulación coaligada entre el PRI y el PPS.

La cámara de diputados se integra con hasta cuatrocientos miembros, de los cuales: trescientos son electos mediante el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y, hasta cien, mediante el sistema de representación proporcional, a través de listas regionales votadas en circunscripciones electorales plurinominales.

Para la elección por el sistema de representación proporcional se pueden constituir hasta cinco circunscripciones plurinominales que abarcan el territorio de la República. El número y ubicación de las circunscripciones es decidido, para cada elección, por el órgano político-electoral cúspide, que se llama Comisión Federal Electoral.

Para que los partidos políticos puedan tener derecho a participar en la asignación de curules de representación proporcional es ne-

cesario que reúnan una serie de requisitos: postular candidatos en cuando menos cien distritos electorales uninominales; alcanzar por lo menos el 1.5% de la votación; no haber obtenido el triunfo en 60 o más distritos uninominales o de mayoría relativa, etcétera.

Es importante dejar constancia de que, en el supuesto de que dos o más partidos políticos con derecho a la asignación de curules de representación proporcional, obtuvieran en su conjunto 90 o más constancias de mayoría relativa, sólo sería objeto de reparto 50 y no 100 curules de representación proporcional.

En la representación proporcional el modo de postulación es mediante listas regionales, que tienen el carácter de cerradas y bloqueadas, sin *panachage*.

Existen dos fórmulas para la aplicación de la representación proporcional: representatividad mínima y primera proporcionalidad. Igualmente, la Comisión Federal Electoral decide, para cada elección, la fórmula que deberá utilizarse de acuerdo con la conveniencia de favorecer, dentro de la oposición, a los partidos más fuertes o a los más débiles.

Nicaragua cuenta con un régimen unicameral y los representantes ante la Asamblea Nacional son electos por representación proporcional de acuerdo a un sistema muy parecido al badanés u holandés.

El referido sistema consiste en lo siguiente: el total de votos válidos de cada circunscripción se divide entre el número de escaños a elegirse, con lo que se obtiene el cociente electoral de la circunscripción; el total de votos obtenido por cada partido en la circunscripción, se divide entre el cociente electoral, determinando así el número de escaños que le corresponde en el orden de la lista de candidatos presentada; si quedasen escaños por repartir se obtiene un cociente nacional, dividiendo el número total de votos válidos sobrantes de todos los partidos entre el número total de escaños sobrantes. Luego se divide el número de votos sobrantes de cada partido entre el cociente nacional, a fin de atribuir de ese modo los escaños sobrantes. Si aún quedasen curules por repartir, se asignarán mediante el sistema de resto mayor decreciente.

La Asamblea cuenta con noventa asientos y existen nueve circunscripciones electorales y tres zonas especiales de la división administrativa del Estado.

Panamá tiene también una organización legislativa unicameral. Para la elección de la Asamblea Legislativa, la Constitución paname-

ña estableció un sistema de circuitos electorales con la regla general de que cada circuito tendría treinta mil habitantes y elige a un legislador. Sin embargo, la Constitución permite que de acuerdo con la ley se puedan integrar circuitos con un máximo de cuarenta mil y un mínimo de veinte mil habitantes.

Los distritos más densamente poblados forman un circuito electoral, eligiendo a varios legisladores, a razón de uno por cada treinta mil habitantes. Sólo en esos circuitos en que se deba elegir dos o más legisladores, la elección se hará conforme al sistema de representación proporcional.

La representación proporcional se aplica mediante un sistema cuyos elementos son: un cuociente, un medio cuociente y los residuos electorales.

El sistema de postulación es mediante lista y se acepta la posibilidad de eliminar de ella a un candidato, colocando raya en el nombre.

En las últimas elecciones legislativas de Panamá, la Asamblea resultó compuesta de 67 representantes.

Venezuela, al igual que el otro Estado federal del grupo, que es México, cuenta con una organización bicameral. Dadas las peculiaridades en la integración del Senado venezolano, nos reservamos su explicación para la última parte del trabajo y, nos concretamos en el presente espacio, a la cámara de diputados.

Esta cámara se integra por el número de diputados que la ley determina según una base de población requerida que, en todo caso, no podrá exceder del uno por ciento de la población total del país. En cada Estado de la Federación, se deben elegir, por lo menos, dos diputados y en cada territorio federal uno.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Sufragio, la base de población para elegir un diputado, es igual al 0.55% de la población total del país. En cada circunscripción se elige al número de diputados que resulte de dividir el número de sus habitantes entre la base de población. También se eligen diputados adicionales con base en el principio de la representación proporcional de las minorías pero, en ningún caso, se puede atribuir a un mismo partido político nacional más de cuatro diputaciones adicionales.

De alguna manera, el sistema venezolano también resulta de carácter mixto ya que, en los Territorios Federales, en donde se elige a un solo diputado, el único sistema que se puede utilizar es el de mayoría relativa.

Los demás diputados, no adicionales, son electos mediante el principio de la representación proporcional, efectuándose la adjudicación mediante el método de la mayor media, conocido como regla de **Hondt.**

Para la adjudicación de los diputados adicionales se divide el total de votos válidos de cada partido político nacional entre un cociente electoral nacional. Si la diferencia entre este resultado y el número de puestos obtenidos por el respectivo partido en toda la República es cuatro o más; tres o dos, se le adjudicarán cuatro, tres o dos puestos de diputados adicionales, respectivamente. Si la diferencia es igual a uno, se le adjudicará entonces un solo puesto.

Estos puestos se atribuyen a las listas presentadas por el respectivo partido político nacional en las circunscripciones donde, no habiendo obtenido representación, o habiendo obtenido menos puestos, hubiere alcanzado mayor número de votos.

Honduras cuenta con una organización legislativa unicameral. Para la elección de diputados al Congreso Nacional se utiliza el sistema de representación proporcional por cociente nacional.

El cociente nacional se obtiene dividiendo el total de votos válidos depositados en toda la República, por el número fijo de diputados que habrán de elegirse.

Cada partido político tendrá tantos diputados por cociente nacional electoral, como cocientes nacionales electorales quedan en la suma de votos sobrantes que el correspondiente partido haya obtenido en todo el país.

Existe otro sector de diputados que resultan electos en cada departamento, mediante la obtención de un cociente electoral departamental.

VI. ORGANISMOS ELECTORALES

Indudablemente el análisis de las estructuras y órganos encargados de llevar a cabo los procesos electorales en cada Estado, refleja el grado de avance democrático de la legislación electoral. Como ningún otro aspecto de la normatividad de las elecciones, éste explicita el grado en que los procesos electorales son auspiciados y sostenidos por la propia ciudadanía o bien controlados por los gobiernos.

Son varios los organismos electorales que funcionan en cada uno de los nueve Estados analizados. Por lo general, se encuentran estruc-

turados en una forma piramidal en cuya cúspide aparece una instancia suprema a la que se subordinan otras de carácter intermedio que, mayormente, obedecen a la división territorial, política y administrativa del Estado, encargadas de cumplir las tareas electorales en su jurisdicción, hasta llegar así, a la mesa receptora del voto, lugar específico en donde el ciudadano sufraga.

Muy extenso resultaría hablar de cada uno de esos organismos electorales, razón por la cual, habremos de concretarnos a dos aspectos: la revisión del organismo superior o cupular y, de la instancia encargada de preparar el registro de electores, aspecto éste que consideramos esencial.

En cuanto al primero de los aspectos señalados, vale la pena enfatizar la notable influencia que ha venido teniendo en la región el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Ciertamente el grado de desarrollo que tiene en los demás países no puede equipararse al caso costarricense pero, la estructura, denominación y algunas de sus funciones, se han extendido rápidamente en Centroamérica.

Los tribunales, cortes, consejos o comisiones electorales, como se les llama a los órganos superiores de la estructura electoral, son susceptibles de varias clasificaciones.

La primera, por su composición, ya que unos aceptan la participación de representantes de los partidos políticos y otros no. En el primer grupo estarían Colombia, El Salvador, Honduras, México y Venezuela y, en el segundo, todos los demás.

Un segundo criterio clasificador sería el modo de su integración. Mientras que en Costa Rica, Colombia, Nicaragua y Guatemala los Magistrados del Tribunal Electoral son designados por la Corte Suprema de Justicia, en Venezuela y El Salvador son designados por la Asamblea Legislativa; en Panamá intervienen en la designación el órgano legislativo, el ejecutivo y la Corte Suprema; en Honduras participan la Corte y los partidos políticos y, finalmente, en México, intervienen el órgano ejecutivo federal, las cámaras del Congreso de la Unión, los partidos políticos y el colegio de notarios del Distrito Federal.

Intentaremos desarrollar con mayor amplitud este punto tan importante.

En Colombia el órgano superior de la organización electoral se llama Corte Electoral y su función es la inspección y vigilancia de todo el sistema. Se integra con nueve magistrados que, como hemos

dicho, son elegidos por la Corte Suprema de Justicia para un período de cuatro años.

Como síntoma inequívoco del bipartidismo operante en Colombia, se dispone que habrá cuatro magistrados por cada uno de los dos partidos que hubieren obtenido el mayor número de votos en la última elección del Congreso y uno por el partido que siga a los dos anteriores en votación.

En todo caso, resulta muy importante destacar que para ser Magistrado de la Corte Electoral se exigen los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

La Corte Electoral colombiana no realiza funciones jurisdiccionales, sino administrativas, tales como: elegir al Registrador Nacional del Estado Civil; designar delegados para que realicen los escrutinios en los departamentos; aprobar su presupuesto; nombrar al personal subalterno; realizar el escrutinio para presidente de la República y conocer de los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados en los escrutinios generales.

Las decisiones de la Corte Electoral son susceptibles de impugnación, por ante el Consejo de Estado, en su calidad de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

Como hemos asentado, una de las cuestiones más importantes de la legislación electoral de Costa Rica es la organización y funcionamiento del Tribunal Supremo de Elecciones, el cual, sin mencionarlo expresamente de este modo la Constitución, es considerado como un cuarto poder.

El artículo 99 constitucional establece que *la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma* ***exclusiva*** *al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales.*

El Tribunal Supremo de Elecciones está ordinariamente integrado por tres magistrados propietarios y seis suplentes, que son nombrados por la Corte Suprema de Justicia mediante quórum calificado de los dos tercios. Igualmente, deben reunir los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte de Justicia.

En Costa Rica el pertenecer a un partido político en activo es causa de inelegibilidad para el cargo de Magistrado de la Corte de Justicia y, por ende, del Tribunal Supremo de Elecciones.

Las funciones que lleva a cabo este Tribunal son de la mayor importancia, por ejemplo: interpreta en forma exclusiva y obligato-

ria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral; tiene un veto de obstrucción cualificado respecto de los proyectos de ley de carácter electoral que conoce la Asamblea Legislativa; aprueba su presupuesto sin que pueda ser objetado por el departamento correspondiente; dicta a la fuerza pública las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas; convoca a elecciones; efectúa el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de presidente y vicepresidente, diputados, miembros de las municipalidades y representantes a asambleas constituyentes, en su caso.

Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato.

En El Salvador, el órgano cúspide de todos los procesos electorales es el Consejo Central de Elecciones. Antes de la Constitución de 1983, el Consejo se integraba con tres miembros: uno designado por el órgano ejecutivo, uno por el legislativo y uno por la Corte Suprema de Justicia.

A partir de la nueva Constitución, el sistema cambió totalmente: el Consejo se sigue formando de tres miembros, pero éstos son nombrados por la Asamblea Legislativa, cada uno de una terna propuesta por los tres partidos políticos o coaliciones legales que hubieran obtenido el mayor número de votos en la última elección presidencial.

Cada propietario cuenta con un suplente y todos duran en el cargo cinco años. El presidente del Consejo es el representante del partido político mayoritario.

Las funciones más importantes de este órgano son: el nombramiento de todos los demás funcionarios electorales; llevar el registro electoral; conocer de todos los recursos e impugnaciones que puedan presentarse; preparar el presupuesto de gastos y su administración; suspender total o parcialmente las elecciones por el tiempo que se considere necesario, en caso de graves alteraciones al orden público; divulgar los resultados electorales; llevar el registro de partidos políticos y candidatos; etcétera.

En Guatemala el órgano cúspide se llama Tribunal Supremo Electoral y, el problema de una auténtica autonomía y verdadera legitimidad fue preocupación muy central de los constituyentes de 1985.

Nos parece verdaderamente notable y, por ello lo destacamos ahora, el último ejercicio que se hiciera en Guatemala para la integra-

ción del Tribunal Electoral, que fue el caso de la integración de una comisión de postulación que se compuso por el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala; un representante designado por la Asamblea de presidentes de los Colegios Profesionales y por el Decano de las facultades o escuelas de derecho.

Esta comisión de postulación tuvo la misión de elaborar una nómina de veinte candidatos a magistrados del Tribunal Supremo Electoral, entre los cuales la Corte Suprema de Justicia efectúa la elección de cinco titulares y cinco suplentes que habrán de componer el Tribunal. Esta es la actual integración de este órgano.

Las actividades del Tribunal Supremo Electoral, muy cerca del modelo costarricense, implican el ejercicio de funciones jurisdiccionales: aplica e interpreta todas las disposiciones legales referentes a la materia electoral; realiza la inscripción y aplica las disposiciones legales referentes al funcionamiento de las organizaciones políticas; resuelve definitivamente sobre recursos e impugnaciones; nombra a todos los demás funcionarios electorales, etcétera.

Cabe el recurso extraordinario de amparo contra resoluciones específicas y de mayor jerarquía del Tribunal Supremo Electoral.

En Honduras, el máximo organismo político electoral es el Tribunal Nacional de Elecciones, previsto constitucionalmente como un organismo autónomo, independiente, con jurisdicción y competencia en toda la República.

El Tribunal está integrado por un propietario y un suplente designados por la Corte Suprema de Justicia; un propietario y un suplente designados por cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos. Sin embargo, si al variar el número de los partidos, el Tribunal quedare constituido con número par, la Corte Suprema designa un miembro adicional para que el total de los miembros sea impar.

Las principales funciones del Tribunal son las siguientes: proponer al Ejecutivo el presupuesto de egresos de los organismos electorales; inscribir a los partidos políticos y a los candidatos; convocar a elecciones; hacer uso de su potestad de iniciativa legislativa en materia electoral; conocer en única instancia de la nulidad de las elecciones; etcétera.

En México, el principal organismo político-electoral se llama Comisión Federal Electoral; es de carácter permanente y su función es la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales.

Este organismo, que existe desde la Ley Electoral de 1946, se

integra actualmente por un comisionado del Poder Ejecutivo Federal que será el Secretario de Gobernación y quien funge como presidente de la Comisión; por dos legisladores (un diputado y un senador) designados por sus respectivas cámaras; un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales; un notario público, designado por la misma Comisión de una terna formulada por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, quien funge como Secretario de la Comisión. El Director del Registro Nacional de Electores y los comisionados de los partidos con registro no definitivo (condicionado) participan en la Comisión con voz pero sin voto.

Muy importantes son las funciones que desarrolla la Comisión Federal Electoral, cuyas decisiones son, por regla general, inatacables jurídicamente. Entre otras, las siguientes: concede el registro a los partidos políticos; registra candidaturas; conoce de recursos de impugnación; autoriza prerrogativas y subsidios a los partidos políticos; realiza la determinación territorial de distritos y circunscripciones electorales; acuerda la fórmula electoral aplicable en la elección de diputados federales; etcétera.

En Nicaragua, es el Consejo Supremo Electoral la cúspide de la organización jerárquica; está compuesto por tres miembros propietarios y tres suplentes, todos nombrados por la Corte Suprema de Justicia.

Son funciones del Consejo Supremo: nombrar a los demás funcionarios y organismos electorales; regular la inscripción de los ciudadanos en los catálogos electorales; determinar el calendario electoral; resolver en última instancia recursos e impugnaciones; inscripción de candidatos; realizar los cómputos nacionales; formular su presupuesto; etcétera.

En la organización política-electoral nicaragüense, encontramos dos estructuras que no se repiten en ningún otro país del grupo y se conocen como Consejo Nacional de los Partidos Políticos y Asamblea Nacional de los Partidos Políticos. Debido a que éste es uno de los aspectos más peculiares de la legislación electoral nicaragüense, su descripción la reservamos para la parte final del trabajo.

Desde el año de 1956 la Constitución de Panamá prevé como organismo electoral superior a un tribunal autónomo que interpreta y aplica privativamente la ley electoral. Este órgano, denominado Tribunal Electoral, está integrado por tres magistrados nombrados: uno por el órgano legislativo, otro por el ejecutivo y otro por la Corte Suprema de Justicia; duran en el cargo un período de diez años.

En Venezuela, el órgano cúspide del proceso electoral es el Consejo Supremo Electoral, compuesto de nueve miembros nombrados cada cinco años por las cámaras de diputados y senadores en sesión conjunta.

De los nueve miembros que integran el Consejo, cinco son electos mediante postulación que hacen los partidos políticos nacionales que mayor número de votos hubiesen alcanzado en las últimas elecciones legislativas. Los cuatro miembros restantes deben ser ciudadanos sin afiliación política.

La calificación de las elecciones es otra de las funciones básicas de los organismos cúspide de la estructura electoral de los Estados. México es el único de los nueve países aquí analizados que conserva el sistema de la autocalificación de las elecciones legislativas, así como la calificación del Congreso General de la elección del presidente de la República.

Guatemala establecía este mismo sistema de autocalificación y proclamación de la elección del presidente por parte de la Asamblea Legislativa pero, afortunadamente la nueva Constitución y la Ley Electoral han adoptado el sistema de calificación por el Tribunal Supremo Electoral.

En México el asunto de la calificación de las elecciones legislativas despertó en 1977 grande polémica y, aunque como hemos dicho, la decisión fue conservar la autocalificación, se creó un recurso llamado de reclamación electoral, que los partidos intentan ante la Suprema Corte de Justicia y cuyas peculiaridades referimos en el acápite final de este trabajo.

Una de las más delicadas funciones electorales es, indudablemente, la registral. La limpieza con que se desarrollan los procesos electorales en los países de la región depende, en buena medida, de los censos, padrones y listados electorales.

En los nueve países analizados la función registral es desarrollada por un órgano que forma parte de la estructura electoral, cuando no es directamente el organismo electoral cupular.

En términos generales puede afirmarse que el registro electoral es articulado con el documento de identificación oficial que rige en cada país, llámese "cédula de identidad", "cédula de identificación personal", "cédula de identidad personal", "cédula de vecindad", "tarjeta de identidad", etc., salvo en México y Nicaragua donde este tipo de certificación y reconocimiento personal es inexistente.

En este apartado nos ha parecido conveniente destacar una simbiosis que se ha dado entre el registro civil y el registro electoral, principalmente, en Costa Rica y, a partir de 1981, también en Honduras.

En Costa Rica, por ejemplo, la decisión de que el registro electoral forme parte del registro civil ha producido innumerables ventajas: el padrón electoral es permanentemente actualizado con los nacimientos y defunciones que se registran en el departamento civil; cuando se expide la cédula de identidad automáticamente queda el ciudadano inscrito electoralmente en el domicilio que ha indicado como su residencia; los partidos políticos pueden obtener listas de todos los electores del país, por orden alfabético, por sexo, por número de cédula, por provincia, por cantón o por distrito.

Adicionalmente, el sistema costarricense permitiría entregar a los partidos políticos una lista de los posibles electores para las elecciones que se verificarán en 1986, en 1990, en 1994, en 1998 y para los que votarán el 3 de febrero de 2002 que serán los ciudadanos que están naciendo ahora y están siendo inscritos en los libros de nacimiento.

VII. LOS PARTIDOS POLITICOS

No debo insistir demasiado en la consideración de que las instituciones políticas y, particularmente, las electorales, funcionan dentro del Estado de acuerdo con el régimen de partidos políticos que las articulan.

La determinación del régimen de partidos políticos que opera en cada Estado, no se alcanza, desde luego, por el solo conocimiento del dato normativo; antes bien, requiere de una profunda exploración sociopolítica e histórica.

A pesar de lo anterior, no resulta menos cierto que detrás de las palabras --a veces en ellas mismas-- de la legislación electoral, se refleja la realidad operativa de los partidos políticos; aún más, la esencia de la legislación electoral emana del particular régimen de partidos políticos, de sus necesidades de control, de sus opciones y conveniencias.

Desde un punto de vista formal, los nueve países analizados se declaran regímenes pluripartidistas; sólo que esta afirmación no resulta totalmente cierta en algunos casos.

En realidad, en tres de los nueve Estados el pluripartidismo no resiste ni un primer cuestionamiento. A nuestro modo de ver tales Estados son Colombia, Honduras y México; los dos primeros, que francamente cuentan con un bipartidismo, más severo acaso en Colombia que en Honduras y, México, que hace casi sesenta años tiene un régimen de partido predominante o hegemónico.

Aunque los últimos datos apuntan hacia un pluripartidismo en El Salvador y Nicaragua, es indudable que la prueba de fuego está determinada por el tiempo.

En Colombia los partidos políticos son organizaciones singulares, con una identidad muy propia. Se trata de partidos históricos o tradicionales que se han disputado el poder, dentro y fuera de la vía electoral, desde su integración a mediados del siglo XIX.

Aunque todavía cuentan con capacidad de movilización, tanto el partido Liberal como el Conservador tienen una muy anticuada organización y demandan una democratización urgente.

Se trata, en todo caso, de un bipartidismo de por lo menos 137 años, que llegó a ser reconocido constitucionalmente. Durante las dos últimas décadas las reformas constitucionales en Colombia han tenido un sabor bipartidista.

En Honduras, por su parte, el Partido Liberal y el Partido Nacional fueron los únicos reconocidos hasta la década de los cincuenta. Más recientemente se han constituido y registrado otros partidos políticos que son, no obstante, francamente minoritarios: el partido Unidad e Innovación Nacional cuenta con tres diputados en la Asamblea Legislativa y el Partido Demócrata Cristiano de Honduras, cuenta con uno.

Ciertamente los partidos políticos tradicionales hondureños se encuentran en crisis debido, entre otras causas, a que no cumplen con sus funciones de agregación de los intereses y demandas grupales y a falta de una democratización interna. Síntoma inequívoco de esta crisis es el fraccionamiento de ambos partidos en diversas tendencias antagónicas e irreductibles.

La crisis en el partido del gobierno (Partido Liberal) ha desencadenado en un pacto, logrado por la mediación de centrales obreras y campesinas y de las fuerzas armadas, que se ha reflejado en la aprobación de una ley especial para normar, junto con la ley electoral vigente, las elecciones que se llevarán a cabo el próximo 24 de noviembre en las cuales la ciudadanía hondureña elegirá al candidato de cada uno de los partidos tradicionales y a la vez se elegirá al presidente de

la República, los tres designados a la presidencia, 132 diputados al Congreso Nacional y las corporaciones municipales de todo el país.

El caso mexicano es sumamente conocido: el partido predominante, en sus tres versiones de "Partido Nacional Revolucionario" "Partido de la Revolución Mexicana" y "Partido Revolucionario Institucional", que es el actual, ha estado en el poder desde 1929. Nunca ha perdido las elecciones para presidente de la República, gobernadores de las entidades federativas, senadores al Congreso General y, controla las tres cuartas partes de la cámara federal de diputados. El año más reciente en que la oposición controló mayor número de ayuntamientos tuvo, en total, 32.

Actualmente existen en México ocho partidos políticos además del PRI. La segunda fuerza política es el Partido Acción Nacional, que es un partido de derecha y, la tercera fuerza política es el PSUM, antes Partido Comunista Mexicano.

En El Salvador, de 1950 a 1978 las elecciones fueron dirigidas y controladas por el gobierno. Sólo a partir de 1982 parecería fortalecerse un régimen pluripartidista.

En Nicaragua, la formación de partidos políticos está garantizada por el Decreto número 52 del 21 de agosto de 1979; sin embargo, su régimen de partidos depende de otras decisiones más significativas y de sus particulares circunstancias.

En Costa Rica, funcionan en la actualidad 16 partidos políticos nacionales, además de 5 partidos provinciales y 2 cantonales. El partido en el gobierno ha perdido las elecciones inmediatas en 1953, 1958, 1962, 1966, 1970, 1978 y 1982.

En Guatemala, los partidos políticos que funcionan actualmente perderán el registro el próximo 14 de enero al entrar en vigor la nueva ley constitucional, a cuyas reglas tendrán que atenerse para su reposición.

En Panamá, donde la actuación de las fuerzas armadas cuestiona todo el régimen de partidos, vale la pena indicar que entre 1978 y 1983 se inscribieron 14 partidos políticos; siete de los cuales se extinguieron tras la elección de 1984.

Como quiera que la regulación jurídica de los partidos políticos en las legislaciones nacionales es muy desigual. Mientras que en Colombia apenas se les sujeta a unas cuantas reglas, en Panamá y México la legislación es extensa y compleja.

Podemos afirmar que en el nacimiento de un partido político, jurídicamente hablando, pueden distinguirse dos momentos: el de la constitución y el de la inscripción o registro.

El primero de estos momentos es, por lo general, muy simple y corresponde a la gestación jurídica del partido, requiriéndose de la reunión de un número pequeño de electores (25 en Costa Rica y en El Salvador, 50 en Honduras, etc.) levantando un acta circunstanciada.

El segundo momento, que es el de la inscripción o registro, da personalidad jurídica a los partidos políticos. El registro invariablemente se tramita ante el Tribunal, Corte, Consejo o Comisión electoral, es decir, ante la instancia cúspide del proceso electoral.

La solicitud de inscripción debe ser acompañada de los documentos básicos del partido: declaración de principios, estatutos, programa de acción, simbología y emblema, etc. De estos requisitos indudablemente el más importante es el del número de afiliaciones con que cada organización debe contar. Es muy variado este número en los nueve países analizados y depende, en general, del número de posibles electores.

En Colombia, el número de afiliaciones es de diez mil; en Costa Rica, de tres mil o el uno por ciento de los electores inscritos si el partido es provincial; en El Salvador, la cuota es de tres mil afiliados; en Guatemala, de cuatro mil; en Honduras, de diez mil; en México, de sesenta y cinco mil; en Panamá, debe corresponder al 3% de votantes en la última elección y, en Venezuela, debe ser el 0.5% del electorado en por lo menos doce entidades.

La cancelación del registro de un partido político puede producirse por diversas causas, entre ellas por no alcanzar un número mínimo de votos en la última elección. Este porcentaje es muy variable: en México es del 1.5%, en Honduras diez mil votos; en Panamá el 3%; en Guatemala el 4%, etcétera.

No podemos detenernos en los amplísimos catálogos de derechos y obligaciones de los partidos políticos que, en términos generales guardan uniformidad en los nueve países. Por lo general, pueden disponer gratuitamente de espacios en los medios de comunicación del Estado para difundir sus principios y programas; gozan de franquicias postales y ciertas exenciones fiscales, etcétera.

En cuanto al régimen financiero de los partidos políticos, destaca por sobre todas las consideraciones el problema de la **deuda o el crédito político**, que la mayoría de las legislaciones nacionales contiene y que, actualmente, es el punto de mayor discusión.

La deuda o crédito político es el apoyo que el Estado presta directamente a los partidos políticos, exclusivamente para efectos electorales y se dá en razón del número de votos que cada partido obtiene.

En Guatemala, por ejemplo, la deuda política es de dos quetzales por voto obtenido y, en Honduras, es de cinco lempiras por voto.

Este financiamiento a los partidos políticos es generalmente previo a las elecciones, de modo que los partidos cuenten con recursos para promover sus candidaturas y hacerse del voto público. Las asignaciones para cada partido se hacen, inicialmente, en base a un cálculo de las elecciones anteriores.

Por lo general, para tener derecho a una asignación por concepto de deuda o crédito político es necesario alcanzar un porcentaje mínimo de la votación global.

Indudablemente, este tipo de financiamiento tiende al aseguramiento de la independencia de cada una de las organizaciones políticas. En algunos Estados se ha llegado a la emisión de "bonos de la deuda política".

Bajo otro orden de ideas, cabe la mención de que generalmente los partidos políticos se articulan con otro tipo de organizaciones políticas: por ejemplo, en Costa Rica, además de los partidos políticos nacionales, existen partidos provinciales e, incluso, cantonales; en Guatemala, existen los llamados "Comités Cívicos Electorales", que son organizaciones políticas temporales que sólo participan en elecciones locales y no tienen derecho al crédito político. Adicionalmente existen en este país las llamadas "asociaciones con fines políticos" cuya función esencial es el estudio y análisis de la problemática nacional e internacional; en México, además de los partidos políticos nacionales, pueden existir otros de carácter local que actúen exclusivamente en una entidad federativa. Además existen asociaciones políticas que son, en realidad, partidos políticos en proceso de gestación, no pueden participar directamente en las elecciones sino es a través de un convenio o coalición con un partido político nacional; en Panamá, la forma adicional de expresión político-electoral son las postulaciones libres o candidaturas individuales, pero éstas sólo pueden darse al nivel de las alcaldías y representación de corregimientos. Las candidaturas independientes resultan también muy importantes y singulares en el régimen hondureño.

VIII. ALGUNAS PECULIARIDADES NACIONALES

Dentro de los muchos aspectos singulares y significativos de la legislación de cada uno de los nueve países analizados, podemos mencionar los siguientes:

A. *COLOMBIA*

Como es de todos conocido, el sistema llamado "Frente Nacional", fue la fórmula política que permitió superar el estado de virtual guerra civil que se presentó en este país. La solución, que se escribió directamente en el texto constitucional, consistió en que en los cuatro períodos presidenciales comprendidos entre 1958 y 1974 la presidencia de la República fuese desempeñada alternativamente por ciudadanos pertenecientes a los partidos Conservador y Liberal. Como resultado de la política de Frente Nacional, todos los cargos públicos se distribuirían entre ciudadanos pertenecientes a los dos partidos políticos tradicionales, tanto en el Congreso Nacional, en las Asambleas Departamentales y en los concejos municipales, además de la administración pública y la administración de justicia.

Aunque en 1974 concluyó esta suerte de paridad del régimen de Frente Nacional, dejó una serie de secuelas que todavía existen en Colombia. Así, el artículo 120 de la Constitución Nacional, expresa que para conservar el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública, el presidente de la República deberá dar *participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al suyo en el nombramiento de ministros, gobernadores, alcaldes y demás cargos de la rama ejecutiva.* La paridad partidista todavía es una realidad en la organización de la rama judicial.

B. *COSTA RICA*

Es indudable que la legislación electoral de Costa Rica es la más avanzada y de mayor apertura y respeto a la democracia del grupo de países aquí analizados. La razón de ser de este avance tiene desde luego una explicación histórica pero, ante todo, nos parece que es el resultado de un proceso educativo.

Como en ningún otro país de la región, las elecciones en Costa

Rica constituyen una verdadera fiesta; la ciudadanía se involucra definitivamente en las jornadas electorales; las vive con toda la pasión que le es posible; yo diría que verdaderamente disfruta las elecciones.

Esta forma de ser del costarricense emana, por lo menos actualmente, de una educación por y para las elecciones. En las escuelas secundarias, por ejemplo, es común que los estudiantes realicen ejercicios electorales, para la designación de algún representante, siguiendo las mismas reglas electorales que se utilizan en el país.

El que el Tribunal Supremo de Elecciones constituya un cuarto poder, es resultado de esa misma idiosincrasia.

C. *EL SALVADOR*

La elección del presidente de la República mediante un sistema de doble vuelta no es, ciertamente, exclusivo de este país como ya hemos advertido. Sin embargo, en El Salvador, a diferencia de los demás casos, la segunda vuelta sí se ha verificado en la práctica.

En El Salvador, cuando en las elecciones de presidente y vicepresidente ningún partido político o coalición de partidos participantes, hubiere obtenido mayoría absoluta de votos de conformidad con el escrutinio, se debe practicar una segunda elección entre los dos partidos políticos o coalición de partidos que hubieran obtenido mayor número de votos válidos. La segunda vuelta debe celebrarse en un plazo no mayor de 30 días de haberse declarado firmes los resultados de la primera.

La segunda vuelta se verificó, precisamente, en las elecciones de 1984 y resultó electo el presidente José Napoleón Duarte. Todo parecería indicar que las elecciones de 1984 inauguran una nueva fase en el desarrollo democrático de El Salvador.

D. *GUATEMALA*

La nueva legislación guatemalteca está plagada de aspectos sumamente importantes y singulares, pero a pesar de ello y, seguramente por nuestra extracción universitaria, hemos considerado oportuno recordar en este espacio el ejercicio de la integración de la comisión de postulación.

Efectivamente, una de las mayores preocupaciones respecto de la integración de los organismos político-electorales, es el de su independencia, autonomía y legitimidad.

A fin de lograr estos valores se instaló en Guatemala una comisión de postulación cuya función sería proponer a los candidatos para la integración del Tribunal Supremo Electoral. Esta comisión se confió fundamentalmente al sistema universitario guatemalteco; se compondría por: el Rector de la Universidad de San Carlos; un representante de los rectores de las universidades privadas, un representante designado por la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales y por el decano de las facultades o escuelas de derecho. Esta comisión elaboraría una nómina de veinte candidatos a Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, entre los cuales la Corte Suprema efectuaría la elección de cinco magistrados titulares y cinco suplentes.

E. HONDURAS

El régimen de las candidaturas independientes en Honduras es una de las fórmulas de combate a las raíces del bipartidismo.

Las candidaturas independientes deben inscribirse en el Tribunal Nacional de Elecciones, como si se tratara de partidos políticos; deben contar con un programa de acción política; un símbolo; presentar una lista de ciudadanos que representen por lo menos el uno por ciento de los electores inscritos en un departamento determinado, en tratándose de diputados o, de los electores nacionales, en tratándose de las elecciones para presidente de la República.

Debe tenerse presente que el candidato inscrito goza de los mismos derechos que tienen los partidos políticos, con las excepciones de la integración de algunos organismos electorales.

El régimen de candidaturas independientes operó en las elecciones de 20 de abril de 1980 y 29 de noviembre de 1981.

F. MEXICO

La normatividad electoral mexicana, tanto la constitucional como la ordinaria, está plagada de aspectos singulares, verdaderamente notorios, que emanan en su mayoría, como hemos dicho, del régimen

de partidos políticos imperante en el país.

De todas estas peculiaridades hemos considerado pertinente referirnos al llamado recurso de reclamación electoral.

Debe recordarse que la participación de los partidos de oposición, al nivel federal, se da únicamente en la cámara de diputados que, sin embargo, controla ampliamente el partido predominante. Por otra parte, debe tenerse presente el hecho de que México es el único de los nueve países que conserva el sistema de autocalificación de las elecciones legislativas, razón por la cual la oposición podría encontrarse en una situación desventajosa, en un momento dado.

Atendiendo a esta consideración es que en la propia Constitución se creó el llamado "recurso de reclamación electoral", que sirve para impugnar las decisiones del colegio electoral de la cámara de diputados, en materia de calificación de elecciones, ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La titularidad del recurso corresponde a los partidos políticos que se sientan lesionados por las referidas decisiones.

Lo verdaderamente peculiar de este recurso, es que la Suprema Corte de Justicia no resuelve la instancia mediante una decisión judicial, sino que queda limitada a emitir una opinión que se enviará a la propia cámara de diputados para que su colegio electoral la haga suya, o no. En este segundo supuesto podría crearse un enfrentamiento inútil entre los poderes del gobierno y, sobre todo, se deja a la Suprema Corte de Justicia en una situación que no corresponde a su elevada jerarquía.

G. *NICARAGUA*

Desde nuestro punto de vista una de las cuestiones más significativas de la legislación nicaragüense, se da en sus organismos político-electorales.

Estos se complementan con una instancia que no aparece en ninguna otra legislación nacional, y que se denomina Asamblea Nacional de los partidos políticos.

Esta Asamblea está integrada por un delegado del presidente de la República, quien la preside, y por un delegado de cada uno de los partidos políticos legalmente reconocidos. La función de esta Asamblea es la de servir como órgano de consulta del Consejo Supremo Electoral, en asuntos tales como el calendario electoral, la campaña electoral, las inscripciones electorales y la ética electoral.

H. PANAMA

Acaso una de las principales peculiaridades de la legislación electoral panameña sea su sistema para el escrutinio y calificación de las elecciones que, en principio, se deja a los partidos políticos, convirtiendo en una verdadera arena de lucha las estructuras escrutadoras.

En este sentido, debe indicarse que en Panamá existen 5 grupos de autoridades escrutadoras: la Junta Nacional de Escrutinio, que hace la proclamación de presidente y vicepresidente de la República; la Junta de Escrutinio de Circuito Electoral, que hace la proclamación del o de los legisladores electos en cada circuito; la Junta Distrital de Escrutinio, que proclama al alcalde en cada distrito; la Junta Comunal o de corregimiento de escrutinio, que proclama al representante en cada corregimiento y el Jurado de Mesa de Votación, que funciona en cada una de las mesas establecidas por el Tribunal Electoral.

Es importante hacer notar que el escrutinio y la calificación de la legalidad de la elección, a primera vista, parecería radicar exclusivamente en estos organismos escrutadores. Sin embargo, no se puede perder de vista que al Tribunal Electoral le corresponde decir siempre la última palabra, ya que tiene competencia para decidir las impugnaciones y recursos de nulidad electoral que se formulan en las instancias escrutadoras.

I. VENEZUELA

El sistema de senadores y diputados adicionales que opera en Venezuela nos ha parecido ciertamente peculiar.

Por cuanto hace a la cámara de senadores, ésta se integra con dos senadores por cada uno de los Estados y dos por el distrito federal, además se complementa el órgano con senadores adicionales, electos mediante representación proporcional.

Los senadores adicionales, que en todo caso no podrán ser más de dos para cada partido político, se atribuyen mediante la aplicación de un cuociente electoral nacional, que resulta de dividir el número de votos válidos entre el número fijo de senadores por elegir. El cuociente electoral nacional es aplicado a la votación de cada partido político y si la diferencia entre este resultado y el número de puestos obtenidos por un partido en toda la República es de dos o más se le

adjudican dos senadores adicionales; si la diferencia es igual a uno, se le adjudicará un puesto de senador adicional.

Los puestos de senadores adicionales se atribuyen a las listas presentadas por los partidos políticos en los Estados o en el Distrito Federal cuando sin haber obtenido representación, se tenga mayor votación.

Un sistema similar opera en la cámara de diputados. Los diputados no adicionales son electos mediante representación proporcional, a través del método de Hondt. Para la adjudicación de diputados adicionales se divide el número total de votos válidos de cada partido político nacional por el cuociente electoral nacional. Este cuociente se obtiene de dividir el total de votos válidos emitidos en toda la República entre el número de representantes que deberán integrar la cámara de diputados. Si el resultado de dividir la votación de cada partido entre el cuociente electoral es de 4 o más, se atribuirán al partido cuatro puestos de diputados adicionales; si la diferencia es tres, se asignarán tres diputaciones adicionales. Lo mismo ocurre si la diferencia es de dos o uno, asignándose dos o una curul adicional, respectivamente.

México, agosto de 1985

INDICE GENERAL

EL REGIMEN ELECTORAL DE PANAMA

LEGISLACION ELECTORAL VENEZOLANA

4/12

Instituto Interamericano de Derechos Humanos