

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACION ELECTORAL CENTROAMERICANA Y DE COLOMBIA, MEXICO, PANAMA Y VENEZUELA

Jorge Luis Madrazo Cuéllar369

I. Introducción371

II. Panorama constitucional y Legislativo.372

III. Evolución de la legislación electoral374

IV. El sufragio.375

V. Integración de los órganos Ejecutivo y Legislativo.376

A. El Organo Ejecutivo377

B. El Organo Legislativo378

VI. Organismos electorales382

VII. Los partidos políticos389

VIII. Algunas peculiaridades nacionales394

A. Colombia.394

B. Costa Rica.394

C. El Salvador395

D. Guatemala.395

E. Honduras.396

F. México396

G. Nicaragua397

H. Panamá398

I. Venezuela398

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.

1. 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 heroísmo. 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 sufra.

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 da 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