

LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES EN IBEROAMÉRICA. UN ANÁLISIS CRÍTICO PARA EL CASO DE MÉXICO

Odette RIVAS ROMERO*

El efecto del exceso de politización puede ser la reivindicación de lo privado. La participación en muchas instancias tiene su cara opuesta en la apatía política. El costo que se debe pagar por el compromiso de pocos frecuentemente es la indiferencia de muchos.

Norberto BOBBIO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Situación en Latinoamérica.* III. *El esquema español.* IV. *La organización electoral en México.* V. *Comentario final.* VI. *Bibliohemerografía.*

ii

I. INTRODUCCIÓN

Hablar de la organización de las elecciones, es referir al sistema electoral de un país, en el cual se reflejan tanto los equívocos como las disputas del contexto político, las que necesariamente tendrán una repercusión en el terreno de la gobernabilidad.

Sin duda alguna, la organización de las elecciones notoriamente significa un fuerte trabajo sobre todo de coordinación en todo el territorio del país de que se trate, por ello, no sería conveniente restringirse a pensar en la regionalización de los denominados órganos centrales electorales, sino también en todos los órganos intermedios y periféricos. En efecto, esta compleja coordinación exige una ilustración y estructuración institucional suficientemente amplia e integral.

* Doctora en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora de las cátedras de derecho parlamentario y derecho administrativo II en la Escuela de Derecho, de la División de Estudios Superiores del Centro Universitario México (CUMDES).

De igual modo, es menester tener presente que las elecciones son principalmente sólo un aspecto del proceso político, que no es otra cosa que una contienda por la toma del poder; así, la o las instituciones que tienen a su cargo el compromiso de preparar, dirigir y resolver las controversias que surjan en ella, no únicamente desempeñan las actividades que les deposita la normatividad electoral, sino que también desempeñan un papel protagónico como actores políticos.

Así, es indiscutible que la razón de ser de los organismos de carácter electoral, no es otra que asegurar y garantizar el apego a la decisión popular, en otras palabras, que el sufragio logre llevarse a cabo con pulcritud y claridad restringiendo a un grado ínfimo las probabilidades de maniobras que alteren los resultados electorales. De ahí que para lograr esta finalidad se les deba ubicar en una situación paralela a la de los diversos extremos políticos, de tal manera que la actividad organizacional y jurisdiccional del proceso electoral responda a las necesidades de confiabilidad y autenticidad que se esperan.

De lo anterior, deriva precisamente la importancia de la organización de las elecciones, por lo que con objeto de desarrollar este tópico, es menester entender qué es “organizar”, para lo que debemos señalar que no es otra cosa que preparar la realización de algo o disponer algo de una manera ordenada con miras a una función o bien a un uso determinado, es decir, es la forma en que los distintos componentes de un todo están dispuestos para cumplir ciertas funciones.

En efecto, organizar necesariamente tiene que ver con la administración (aunque en México no se utilice comúnmente este vocablo para el caso específico de la función electoral), pues administrar tiene una estrecha vinculación con gobernar y regir.

Sobre el particular, coincidimos con el politólogo y jurista dominicano Julio Brea Franco, quien nos dice que:

El término administración electoral puede ser entendido en varios sentidos y con diferentes alcances. En efecto, se puede utilizar la expresión para hacer referencias a una estructura orgánica e institucional, a un conjunto de actividades, o a ambas cosas a la vez.

a) La administración electoral entendida como estructura se refiere al conjunto de órganos (de nivel superior, intermedio o local, denominados: tribunal, comisión, junta, consejo electoral, etcétera, así como a su organización interna) encargados de preparar y dirigir antes, durante y después de la cele-

bración de una elección en todas sus fases incluyendo la de impartición de justicia electoral.

b) Por otra parte, se puede hablar de administración electoral para referirse únicamente a las actividades o funciones que despliega esa estructura o conjunto de órganos, específicamente aquéllas relacionadas con la formación y actualización permanente del registro o censo de electores, realización de las tareas necesarias para llevar a cabo las votaciones, el escrutinio, el conteo electoral, la determinación de los candidatos elegidos y su proclamación. En este segundo sentido, como se aprecia, no se incluye la atribución jurisdiccional, es decir, la facultad de resolver las controversias que se suelen suscitar durante el proceso electoral, lo que comúnmente se denomina “contenido electoral”.

c) La administración electoral puede también ser concebida y así lo es modernamente, como un proceso gerencial. Es decir, no solamente como una estructura o un conjunto de actividades sino como ambas cosas a la vez, como un todo integrado, como un sistema. Por ello se habla de proceso administrativo. Las elecciones tienen que ser administradas ya que para llevarlas a cabo se requiere del concurso de un conjunto de personas que deben desplegar actividades para la consecución de determinados objetivos cuya materialización requiere de recursos. Este proceso se articula en una serie de fases: el planeamiento, la organización, la integración del personal, la dirección y la supervisión.¹

Para lograr un verdadero consenso nacional que le permita afrontar y resolver todos sus problemas, la organización electoral debe tener como uno de sus principales objetivos asegurar la limpieza y la imparcialidad del proceso electoral, de tal manera que pueda promover el imperio del principio de igualdad. En esta tesitura, debe garantizar que aquellos que tengan derecho a ejercer su voto, efectivamente puedan llevarlo a cabo, asegurando que el sufragio se constituya en la expresión más fiel de la voluntad popular, de modo que los resultados de los comicios no sean cuestionados.

Es indiscutible que organizar las elecciones procurando el logro de estos objetivos, conlleva la existencia de una maquinaria de índole administrativa que, consecuentemente, implica el desempeño de una faena complicada y difícil, así como el empleo de un sinnúmero de personas para desarrollar dicha actividad.

¹ Brea Franco, Julio. *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), pp. 6 y 7.

Sin embargo, la administración electoral entendida como estructura, es un área bien definida de la administración pública y como tal deja de manifiesto las mismas insuficiencias, anomalías y contrasentidos que la identifican como un todo en los países de América, siendo lo fundamental el hecho de que constituye una parte de la administración pública que está situada en un entorno de competencia política y de exigua práctica en la credibilidad y legitimidad en el ejercicio del poder.

Por otra parte, la planeación, organización, coordinación y la implantación técnica de un proceso electoral sin control ni mecanismos de supervisión, sería tanto como garantizar la frustración y el descalabro; por ello, en la actividad electoral es indispensable que existan espacios para verificar que las tareas se realicen oportunamente. El control no puede ser considerado al concluir los procesos, pues siendo un elemento fundamental de la organización electoral, debe estar implantado en todas las etapas del desarrollo de los comicios, es decir, antes, durante y después de éstos.

De este modo, es claro que planear no consiste en predecir el futuro, sino en ayudar a que el futuro ofrezca cierto grado de certeza, pues ningún plan, por mejor realizado y elaborado que esté, garantiza plenamente un resultado; debido a ello, la retroalimentación de la planeación debe ser permanente aun cuando haya concluido el evento para el que fue diseñado, o sea, que en forma permanente se debe instruir una evaluación general del plan para estar en posibilidad de realizar las adecuaciones necesarias, a fin de que pueda volver a ser empleado exitosamente en próximos procesos electorales.

Para ello, es indispensable un organismo cuya actividad fundamental consista en esta administración electoral; sobre este punto el catedrático colombiano Augusto Hernández Becerra, define a los organismos electorales de la manera siguiente: "...son la autoridad suprema de aquella parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal, encargada de la llamada función electoral. Tienen dependencias jerárquicas en las circunscripciones electorales"²

De la adecuada integración de estos organismos, depende sin duda, el mejor desempeño de sus funciones, lo que redundará con toda claridad en la credibilidad, certeza e imparcialidad de los resultados electorales, que no serán sino el fidedigno reflejo de la voluntad de los electores.

2 Hernández Becerra, Augusto, *Diccionario Electoral*, p. 502.

II. SITUACIÓN EN LATINOAMÉRICA

Es muy significativo que en los ordenamientos constitucionales y electorales de los países latinoamericanos se hayan reunido diversas instituciones innovadoras, entre las que destacan aquellas encargadas de la organización electoral, siendo uno de sus objetivos fundamentales que cada vez tengamos mayor cercanía a regímenes democráticos.

La tendencia a la creación de órganos especializados para la organización y vigilancia de los procesos electorales, en el caso de los países latinoamericanos, responde al establecimiento de consejos y tribunales electorales, diferenciándose unos y otros, fundamentalmente, por las actividades y responsabilidades que ejercen, ya sea que tengan un carácter administrativo o jurisdiccional o una combinación de ambos.

En los países centroamericanos de cuyo análisis nos ocuparemos, a saber: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, cuentan con un sistema de carácter piramidal en los órganos responsables de los procesos electorales, donde destacan los denominados “consejos” o “tribunales supremos”, y en lo que se refiere a los otros órganos inferiores, por lo regular satisfacen requerimientos de sus respectivas demarcaciones territoriales, ya sea políticas o administrativas. Dentro de las instituciones creadas en estos países se privilegia lo que podríamos denominar el registro electoral, de su buen funcionamiento depende el éxito de las demás tareas de la organización electoral.

Iniciaremos con Costa Rica de cuya Constitución surge el denominado Tribunal Supremo Electoral, único órgano responsable de la organización, dirección y vigilancia de las actividades relacionadas exclusivamente con la materia; cabe mencionar que cuenta con absoluta independencia para el desarrollo de sus funciones, está dotado de plena autonomía, se le concibe constitucionalmente como un cuarto poder y se integra por tres magistrados propietarios y seis suplentes que son nombrados por la Corte Suprema de Justicia, por mayoría calificada de dos tercios. Entre los requisitos que deben cubrir dichos magistrados, está la no pertenencia a partido político alguno un año antes y seis meses después de su encargo.

Entre sus principales atribuciones, el Tribunal Supremo Electoral tiene la de interpretar la Constitución y las leyes electorales, así como elaborar su propio presupuesto basándose en el cálculo de los costos que derivarán

de los procesos electorales, en tanto que sobre el particular corresponde al Congreso su aprobación.

Asimismo, ordena a la fuerza pública las medidas que deban tomarse para el buen desarrollo de los procesos electorales, dando preponderancia en todo momento a una absoluta libertad para la emisión del voto, siendo un evento sin duda relevante de estos procesos, por su significación, que el ministro de la seguridad pública se presente a las oficinas del Tribunal Supremo para poner bajo su mando a la fuerza pública, precisamente seis meses antes del día de los comicios.

De igual modo, este órgano es responsable del escrutinio definitivo de la votación, hace la declaratoria de validez de la elección y sus resoluciones tienen el carácter de definitivas e inatacables.

Con relación a Guatemala, a partir de la actual legislación electoral, se dio nacimiento al denominado Tribunal Supremo Electoral, que entre sus características tiene la de ser colegiado, de carácter permanente y con autonomía administrativa y financiera.

En efecto, se establece un sistema de control en materia electoral con el citado tribunal, destacando en ello la importancia de su integración, pues se otorgó preferencia a los grupos académicos y profesionales; cabe comentar que sus miembros son designados por mayoría calificada del Congreso y el procedimiento consiste en crear una comisión de designación integrada por treinta miembros, entre los integrantes destacan: el rector de la Universidad Nacional, un representante de los rectores de las universidades privadas y otro del Colegio de Abogados que haya sido electo en asamblea general, cabe señalar que en Guatemala es obligatorio pertenecer a un colegio de profesionistas.

Resalta que, a diferencia de Costa Rica, tiene una comisión que hace las propuestas y no participa la Corte Suprema sino el Congreso, lo que facilita la intervención de los partidos políticos en el proceso de integración.

Por otra parte, es el órgano encargado de convocar, organizar, declarar y dar validez o anular total o parcialmente los resultados electorales, también confiere los cargos de elección popular, resuelve sobre la inscripción, sanciones y cancelación de las organizaciones políticas, controla la actividad de los partidos políticos, emite opiniones acerca de la legislación relativa e incluso cuenta con la facultad de iniciar leyes en la materia. No puede negarse la amplitud de las facultades de este órgano, sin

embargo, contra sus resoluciones de carácter definitivo puede interponerse el recurso de amparo, es decir, no cuenta con definitividad en sus sentencias.

El caso de El Salvador es diferente, pues es un país que se ha caracterizado por tener injerencia del gobierno central y de los partidos políticos en distintos niveles de la organización electoral, de tal manera que su Constitución da vida a un Consejo Central de Elecciones, integrado por tres miembros con sus respectivos suplentes, que son electos por una asamblea legislativa, llama la atención que las ternas para integrar este órgano sean propuestas por los tres partidos o coaliciones que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial y también que quien presida dicha institución deberá ser integrante del partido mayoritario.

Otro ordenamiento que rige los procesos electorales en El Salvador, es el Código Electoral que en forma genérica declara la autonomía administrativa, económica y técnica del denominado Consejo, pero a su vez establece que deberá elaborarse una legislación que se encargará de prever reglas claras y precisas, con las que se garantice la participación equitativa de las fuerzas políticas responsables del proceso.

En este orden de ideas, el mismo Código determina que el Consejo tendrá un régimen especial en el aspecto económico, es decir, en lo relativo a su presupuesto, entre sus principales atribuciones está la de nombrar personal de organismos electorales menores, o sea, juntas departamentales, municipales y juntas receptoras, así como de su propio equipo.

Además, el Consejo mencionado tiene dentro de sus atribuciones manejar el registro de electores; suspender las elecciones en caso de graves alteraciones del orden público; declarar electos para los cargos de elección popular, a quienes hayan resultado triunfadores en la contienda; extender las credenciales respectivas; conocer de apelaciones de organismos menores; resolver sobre nulidad de las elecciones y escrutinios definitivos; llevar un registro de partidos políticos; efectuar el escrutinio definitivo en las elecciones de presidente, diputados y consejos municipales, preparar el presupuesto y dar a conocer los resultados.

Definitivamente, esta forma de integración del órgano electoral para efectos de la organización de los procesos electorales, crea conflictos, toda vez que obliga a los integrantes a desempeñar un doble papel, pues, por un lado, se ven obligados a ser miembros de un organismo colegiado

y, por otro, a ser representantes de un partido político, lo que redundaría en la prevalencia de los intereses partidistas sobre los de los electores y de la propia institución.

La actividad electoral en Honduras se rige por lo establecido en su Constitución, que marca el surgimiento a un organismo denominado Tribunal Nacional de Elecciones, responsable de todos los actos y procedimientos vinculados con la materia electoral, siendo autónomo e independiente con jurisdicción y competencia en todo el territorio de aquel país.

El organismo de referencia se integra por un magistrado propietario, un suplente por cada partido político inscrito conforme la ley, se prevé que en caso de que se modifique el número de partidos, siempre se mantendrá integrado por un número impar, para lo que deberá intervenir la Corte Suprema que sería la encargada de designar un miembro adicional.

Sobresalen entre sus principales funciones la de proponer al Ejecutivo su propio presupuesto, la vigilancia en la elaboración del Censo Nacional de Electores, de igual modo, debe convocar a elecciones en los plazos determinados por la ley, cabe mencionar que tiene la facultad de iniciar leyes en materia electoral, registrar a los partidos políticos, así como consignar y anular las matrículas de candidaturas, conoce en única instancia de la nulidad de las elecciones, elabora los nombramientos de los funcionarios de los organismos electorales intermedios, es decir, tribunales departamentales, locales de elecciones y mesas receptoras de votos, que son propuestos por los partidos; realiza los escrutinios, declara la elección y otorga las credenciales respectivas a los candidatos que hayan resultado electos.

También Nicaragua encuentra la fundamentación del organismo encargado de la organización electoral en el texto de su Constitución, con una particular aplicación en materia electoral.

Resulta muy interesante descubrir que el máximo ordenamiento jurídico de aquel país señala la existencia de cuatro poderes, los tres tradicionales con independencia entre sí y como cuarto el poder electoral, especificando que los cuatro poderes, independientemente de su forma de elección, están obligados a responder ante la sociedad e informarle sobre sus actividades y atribuciones.

El llamado poder electoral se integra por el Consejo Supremo Electoral, y los organismos intermedios (consejos regionales y juntas receptoras

de votos), a dicho poder se atribuye la responsabilidad exclusiva de organizar, dirigir y vigilar tanto los procesos electorales como plebiscitos y referendos.

Este Consejo Supremo Electoral, se compone de cinco magistrados con sus respectivos suplentes que deben ser elegidos por la asamblea nacional de entre las ternas que deben ser propuestas por el presidente de la República, siendo la propia asamblea la encargada de designar a quien fungirá como presidente; sin duda, un procedimiento polémico.

De sus principales atribuciones destacan las siguientes: organizar y dirigir los comicios, nombrar a los miembros de los organismos intermedios, elaborar el calendario electoral, resolver las impugnaciones presentadas por los organismos electorales subordinados, así como las reclamaciones e impugnaciones de los partidos.

Debe también el Consejo Supremo garantizar la regularidad de los procesos electorales y demandar seguridad para los partidos participantes a los organismos responsables; asimismo, tiene el compromiso del escrutinio final y la declaración definitiva de los resultados electorales.

La circunstancia panameña es muy distinta a la de otros países centroamericanos, pues sólo cuenta con un organismo encargado de los procesos electorales que se denomina Tribunal Electoral, que a su vez conoce de los reclamos contra las designaciones finales a los cargos de elección popular, inclusive, para los cargos de presidente y vicepresidente de la República.

Como otra característica, tiene bajo su responsabilidad el registro civil, además de ejercer jurisdicción penal electoral. Este Tribunal se integra por tres magistrados, uno por cada uno de los órganos del Estado, es decir, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuenta con una auditoría interna, planificación y *ombudsman*.

Cabe señalar que el Tribunal no puede decretar de oficio la nulidad de las elecciones y como apoyo tiene un Cuerpo de Delegados Electorales que se integra exclusivamente por voluntarios, siendo su objetivo evitar controversias entre partidos o de éstos contra las autoridades.

Por cuanto hace a Sudamérica y a manera ejemplificativa, tenemos tres modelos específicos que no agotan todos los posibles esquemas,³ pero cuyo desarrollo consideramos de sumo interés.

3 En efecto, países como Ecuador y Uruguay prácticamente han puesto en manos de órganos jurisdiccionales la tarea de administrar los comicios; así, el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador

En efecto, con relación a los sistemas electorales de los países anteriormente analizados, la situación que impera en Argentina es muy diferente, toda vez que el organismo electoral está representado en la denominada Cámara Nacional Electoral cuya composición está integrada por cinco jueces; el Código Electoral Nacional cuenta con una reglamentación complementaria que en conjunto atribuyen al órgano responsable de la organización de las elecciones, las tareas de planificación, dirección y ejecución del proceso electoral.

Una característica importante del sistema electoral de este país, es que en dichos procesos participan organismos de distintos poderes del Estado, de manera que en el aspecto jurisdiccional contribuye la justicia nacional electoral en que interviene el Poder Judicial, que preside la mencionada Cámara Nacional Electoral; también participan las juntas electorales nacionales integradas por magistrados judiciales, cuya permanencia en el cargo se restringe al proceso electoral, otro organismo que participa es la Dirección Nacional Electoral que depende del Ministerio del Interior; además de que toman parte en las responsabilidades de la Cámara Nacional Electoral, organismos que participan como auxiliares entre los que se pueden identificar el Registro Nacional de Personas, el Servicio de Correos y Telecomunicaciones y lo que se denomina como Comando Ge-

es el encargado de dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, se integra con siete vocales electos por el Congreso nacional en la forma siguiente: tres fuera de su seno, en representación de la ciudadanía; dos, de ternas enviadas por el presidente de la República, y dos, de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia, sin que en ningún caso los integrantes de las ternas puedan ser servidores del sector público, ni magistrados, jueces o empleados de la función jurisdiccional. En tanto que en la República Oriental del Uruguay se prevé una Corte Electoral facultada para conocer todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales, ejercer la superintendencia ejecutiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales; decidir en última instancia sobre las apelaciones y reclamos que produzcan, y ser juez de las selecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum; la Corte Electoral se compone de nueve titulares que tienen doble número de suplentes: cinco titulares y sus suplentes son designados por la Asamblea General, en reunión de ambas cámaras, por dos tercios de votos del total de sus integrantes, debiendo ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad; los cuatro titulares restantes, representantes de los partidos, deben ser elegidos por la Asamblea General, a través del sistema de doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos a la lista mayoritaria del lema que le siga en número de votos. Por otra parte, en países como Chile y Perú se observa una clara dualidad de organismos que por una parte se encargan de la función propiamente administrativa y por la otra se ocupan de la resolución de impugnaciones jurisdiccionales. Así, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile es competente para revisar las actuaciones de la Dirección del Servicio Electoral que es la que propiamente se ocupa de la organización comicial, mientras que el Jurado Nacional de Elecciones de Perú hace lo propio respecto de las autoridades administrativas electorales de aquel país que son, básicamente, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

neral Electoral que no es otro que las fuerzas armadas y de seguridad encargadas de custodiar el desarrollo de las elecciones.

Se puede decir que de entre todas las autoridades que intervienen en los comicios, el Poder Judicial es el que controla el proceso fungiendo como rector y directriz; asimismo, debe mencionarse que la Justicia Nacional Electoral maneja el registro de electores y los padrones electorales.

En suma, en la planificación y en la ejecución de las elecciones se dividen las obligaciones entre los órganos siguientes: la Justicia Electoral, las juntas electorales nacionales, el Ministerio del Interior, mediante la Dirección Nacional Electoral, el Registro Nacional de Personas, Correos y Telecomunicaciones, y el Comando General Electoral.

Los jueces electorales son responsables de formar, corregir e imprimir las listas y padrones electorales, diseñar los mapas de los distritos de su jurisdicción; indudablemente, la organización de los procesos electorales en Argentina es muy compleja e involucra a diversas autoridades, es decir, no cuenta con un órgano exclusivo para dichos procesos.

Por su parte, la Constitución Política de Colombia crea un solo órgano encargado de los asuntos electorales con independencia y autonomía en relación con los otros poderes del Estado, para tal efecto, surge el Consejo Nacional Electoral entre cuyas responsabilidades están la de emitir la Cédula de Ciudadanía, organizar y vigilar los procesos electorales, elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil, conocer y decidir en forma definitiva sobre los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados en lo referente a escrutinios generales, declarar la validez de la elección y expedir las credenciales respectivas.

El Consejo Nacional, tiene facultades para iniciar leyes en materia electoral, reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, regular la participación de estos últimos en los medios de comunicación social del Estado, y colaborar en la realización de consultas internas de los partidos para elegir a sus candidatos.

Por otra parte, este Consejo cuenta con el apoyo de divisiones ejecutoras, que entre sus principales responsabilidades tienen las de planear, dirigir, controlar y coordinar la ejecución de los programas relacionados con la expedición de la cédula de ciudadanía y las elecciones, desarrollar programas e investigaciones para el mejoramiento de técnicas y procesos en la administración y manejo del Registro Civil, elaborar el anteproyecto

de presupuesto, y disponer todo lo concerniente a la administración de la carrera y gestión de personal en la registraduría.

Es decir, es un ente exclusivamente encargado de la organización y administración de los procesos electorales que además, no comparte su responsabilidad.

Venezuela en materia electoral se rige por la denominada Ley Orgánica del Sufragio que establece como organismos electorales al Consejo Supremo Electoral, las juntas electorales y las mesas electorales, en todos ellos participan los partidos políticos. Para efecto de la organización de las elecciones, el Consejo cuenta con autonomía funcional y administrativa; entre sus principales atribuciones están dictar el reglamento interno de los organismos electorales, elaborar su proyecto de presupuesto y el de los procesos electorales.

Este Consejo Supremo es la máxima autoridad electoral, ya que debe organizar y vigilar los procesos electorales y la actuación del Registro Electoral Permanente.

Llama la atención la integración del Consejo, pues el Congreso de la República designa por votación mayoritaria a cinco integrantes, que son postulados previamente por los partidos políticos nacionales con mayor número de votos en las últimas elecciones; y también elige, pero por mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, a cuatro miembros sin afiliación política, sin embargo, este órgano no tiene la obligación de rendir cuentas ni presentar informes sobre su gestión.

El Consejo, debe recibir de los partidos políticos y grupos de electores nacionales las postulaciones para la presidencia de la República y admitirlas en el caso de reunir los requisitos legales, también conoce y decide sobre los recursos jerárquicos contra las resoluciones de las juntas electorales principales, agotando la vía administrativa. Cabe comentar que a pesar de la gran cantidad de responsabilidades que tiene a su cargo no cuenta con personalidad jurídica.

Resulta claro que el panorama latinoamericano es diverso y en ello mismo radica su riqueza, pudiendo concluirse al igual como lo hace el maestro Orozco Henríquez, que:

Prácticamente en todos los países analizados la integración del órgano cúspide se encuentra determinada por los órganos públicos del Estado (por lo general, el Legislativo o el Judicial y, eventualmente, se contempla alguna participa-

ción del Ejecutivo), dándosele —solo en ocasiones— cierta intervención a los partidos políticos, si bien de carácter marginal para evitar que el órgano electoral correspondiente pudiera llegarse a integrar facciosamente (en el entendido de que en casi todos estos países se prevé alguna participación de los propios partidos políticos —por lo menos con derecho a voz y con funciones de vigilancia— en las mesas o juntas receptoras de votos y en algunos otros órganos electorales).⁴

III. EL ESQUEMA ESPAÑOL

El ordenamiento jurídico que regula lo relativo a la organización electoral en España es la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que adopta una tradición de carácter judicialista para lo que denomina la administración electoral.

Así, en aquel país europeo la organización electoral se distribuye en diferentes juntas que comparten responsabilidades, es preciso señalar que su normatividad es clara al disponer que la finalidad de dichas instituciones es la de garantizar en los términos de la ley tres aspectos fundamentales: en primer lugar, la transparencia; en segundo lugar, la objetividad en los procesos electorales; y en tercer lugar, que impere el principio de igualdad.

Cabe hacer mención que la llamada administración electoral española se integra por distintos órganos que se componen mayoritariamente por magistrados y jueces en todos los niveles.

De esta manera, la Junta Electoral Central es un órgano permanente que concluye toda la actividad electoral y tiene competencia en todo el territorio español, se integra por ocho magistrados del Tribunal Supremo, cuya designación se efectúa a través de un proceso de insaculación que realiza el Consejo General del Poder Judicial, de entre los cuales saldrán quienes asuman la presidencia y la vicepresidencia de la Junta, asimismo, se integra por otros cinco vocales que son catedráticos en derecho, ciencias políticas y de sociología que son designados por un ordenamiento denominado real decreto, mediante propuesta realizada por las entidades políticas con representación en el Congreso de los Diputados.

4 Orozco Henríquez, J. Jesús, “Sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados-Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 798.

Entre los organismos que se encargan de garantizar la limpieza del procedimiento electoral y vigilar el cumplimiento de los derechos constitucionales de votar y ser votado, bajo el principio de igualdad, se encuentran las llamadas juntas electorales provinciales, cuya finalidad es conocer de los procesos electorales, ya que son organismos con carácter permanente y mantienen sus funciones inclusive cien días después de las elecciones.

Estas juntas se integran por tres vocales magistrados de la audiencia provincial correspondiente, es decir, en la capital de la provincia en la que tienen su sede, la forma de designación es al igual que en la Junta Electoral Central, a través de la insaculación que debe realizar el Consejo General del Poder Judicial, y dos vocales que son nombrados por la Junta Central, ya que hayan sido divulgadas las candidaturas entre catedráticos, profesores titulares de derecho o de ciencia política y de sociología, o bien, entre juristas de reconocido prestigio y que residan en la provincia respectiva, estas candidaturas deben ser propuestas en forma conjunta por los representantes de las candidaturas presentadas en el distrito, o también, a propuesta de la misma junta electoral provincial.

Otro de los elementos que componen la administración electoral en España, son las juntas electorales de zona, cuya permanencia se restringe al proceso electoral y su jurisdicción se circunscribe al partido judicial y sede en las localidades cabeza de cada una de ellas.

Las juntas mencionadas se integran por tres vocales, que son jueces de primera instancia o instrucción, o en su defecto, por el número suficiente de jueces de paz que deben ser nombrados por medio del procedimiento de insaculación que realice la sala de gobierno del Tribunal Superior de Justicia correspondiente; de igual modo, deben nombrarse dos vocales que designe la junta electoral provincial respectiva, de entre licenciados en derecho o en ciencias políticas y en sociología residentes en el partido judicial, a propuesta de los representantes de las candidaturas en el distrito o, en el caso de que no se llegara a formular la misma, será a propuesta de la propia junta electoral de zona.

Es preciso mencionar, que también existen las llamadas juntas electorales de comunidad autónoma, que complementan el sistema de juntas electorales y tienen como atribuciones las que las leyes electorales autonómicas les confieran con relación a las elecciones autonómicas propias.

No podemos concluir este apartado reservado a España, sin mencionar las mesas electorales que son órganos que pueden denominarse de cierre de la administración electoral y que no tienen carácter permanente, siendo su principal función recibir la votación y llevar a cabo el escrutinio de la misma, por lo que únicamente tienen autoridad el día de los comicios.

Puede afirmarse que la forma de organización electoral de este país es independiente, ya que los órganos de administración electoral resuelven las cuestiones que se les planteen y todas aquellas que les competan, basándose exclusivamente en criterios de legalidad y al margen del control gubernamental, puesto que la participación de los órganos integrantes del poder público es indirecta.

No podemos dejar de comentar que el elemento protagónico de la administración electoral es el judicial y que los representantes que pertenecen a esta administración se nombran mediante propuesta conjunta de los partidos políticos.

Para concluir, debemos señalar que uno de los elementos que garantiza la independencia de estos órganos, es el principio de inamovilidad de los miembros de las juntas electorales en todos sus niveles, quienes sólo podrán ser retirados de sus cargos por delitos o faltas electorales, siempre y cuando exista un expediente originado por la junta superior y con acuerdo de la mayoría absoluta de sus componentes, sin perjuicio del procedimiento judicial correspondiente.

IV. LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

Este tópico que ha sido uno de los más discutidos a lo largo de la historia de nuestra legislación electoral, tiene que ver con la forma de integración de los órganos que tienen a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios, siendo la cuestión a resolver cuál debe ser la naturaleza y composición de las autoridades electorales para que exista una plena garantía de imparcialidad y transparencia en las elecciones.

En este sentido, resulta muy ilustrativa la breve reseña histórica que sobre el particular hace el maestro José Woldenberg, en los términos siguientes:

En el marco de la reforma política de 1977, el cuerpo colegiado superior encargado de la preparación de las elecciones fue la Comisión Federal Electoral (CFE). Su integración quedó señalada de la siguiente manera: el Secretario de Gobernación, quien además era su presidente, dos representantes del Poder Legislativo, uno por cada Cámara, un representante de cada uno de los partidos políticos con registro y un notario público (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Loppe).

Conforme fue aumentando el número de partidos con registro, la preocupación gubernamental de que los votos de los representantes del oficialismo fuesen insuficientes empujó hacia la búsqueda de una reforma en la composición de la CFE. Así, en 1986, una serie de audiencias públicas para la reforma electoral concluyeron con una iniciativa integral de cambios enviada al Congreso por el presidente De la Madrid, ahí se proponía una nueva composición: el Secretario de Gobernación, un representante de los diputados, otro de los senadores y los representantes partidistas, pero sólo tendrían derecho a voto aquellas agrupaciones que hubiesen obtenido los tres primeros lugares en la votación anterior. Al notario, al que nunca nadie pudo explicar por qué tenía voto, se le desterraba.

Esa fórmula no sólo quitaba el derecho a voto a los partidos más pequeños en el órgano electoral, sino que intentaba recuperar para el oficialismo la mayoría de los votos, así que fue rechazada; sin embargo, en la Cámara de Diputados se ideó la que, sin temor a equivocarme, resultó la fórmula más parcial de integración del órgano electoral: al introducir el criterio de representación proporcional de los partidos políticos en las instancias encargadas de preparar las elecciones se llegó al absurdo de que un solo partido (el PRI) tuviera más votos que el resto de los representantes partidistas y estatales juntos.

A raíz de la reforma de 1986, la Comisión Federal Electoral quedó integrada de la siguiente manera: el secretario de Gobernación, un diputado, un senador, 16 representantes del PRI, cuatro del PAN, dos del PSUM y uno de cada uno de los otros partidos (Código Federal Electoral). Total, un desequilibrio absoluto y una imposibilidad, de entrada, de imparcialidad.

Cuando se volvió, en 1989, a la discusión en torno a la legislación electoral ése fue un punto nodal del debate. La necesidad de contar con una autoridad por encima de filiaciones partidistas fue la que abrió paso a la creación del Instituto Federal Electoral, el cual por primera vez tendría en sus órganos colegiados una representación sin “sello de origen” partidista. Ya que tanto los representantes estatales como los de los propios partidos tenían una predisposición partidista, y como las múltiples combinaciones de unos con otros arrojaban invariablemente una composición parcial, se ideó la figura de los consejeros magistrados.

Al mismo tiempo, se pensó en una representación plural del Poder Legislativo y se atemperó notablemente la representación proporcional de los partidos. A partir de entonces, el Consejo General del IFE estaría conformado por el secretario de Gobernación, dos diputados (uno de la mayoría y uno de la primera minoría), dos senadores (uno de la mayoría y uno de la primera minoría), representantes de los partidos de acuerdo con su votación anterior, pero de tal forma que ninguna formación partidista pudiese tener más de cuatro representantes (entre 1.5 y 10% de los votos un consejero; entre 10 y 20% dos; entre 20 y 30% tres, y más de 30% cuatro), más seis consejeros magistrados propuestos por el presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de los votos en la Cámara de Diputados; la figura de los consejeros fue la innovación que debía servir como elemento de equilibrio entre las diferentes representaciones partidistas (Cofipe). Con esa composición se celebraron las elecciones de 1991.

Las reformas de 1994 a la Constitución y al Cofipe fueron más allá. Los partidos políticos no tendrían derecho a voto pero sí a voz y su representación sería igualitaria. Con ello se inició probablemente la ruta a la “despartidización” de los órganos electorales, aunque el derecho a voz les permitía seguir siendo un elemento central en el proceso de toma de decisiones, ya que los debates fundamentales se darían a partir de las diversas perspectivas que norman el comportamiento de los partidos. En esa reforma, los consejeros “magistrados” pasaron a ser consejeros “ciudadanos”, al no estipularse ya el requisito de ser abogado pero, además, serían propuestos por las fracciones de diputados de los partidos políticos y necesitaban, para ser aprobados, de las dos terceras partes de los votos en la Cámara de Diputados. Como los partidos ya no tendrían derecho a voto, el peso relativo de los consejeros ciudadanos se incrementó.⁵

Por otra parte, la reciente reforma constitucional en materia electoral de 1996, trajo consigo las siguientes innovaciones por cuanto hace a la forma de integración del citado Consejo General del Instituto Federal Electoral.

- Se elimina la intervención del Poder Ejecutivo en la conformación del organismo público,
- Se conserva la participación del Poder Legislativo a través de consejeros con derecho a voz pero sin voto, mismos que deben ser

5 Woldenberg, José. “Los consejos ciudadanos del Consejo General del IFE: un primer acercamiento”, *Elecciones, diálogo y reforma*, México, 1994/I, pp. 119 a 121.

propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras,

- Se establece la figura del consejero presidente y de los consejeros electorales, los cuales son los únicos funcionarios que tienen derecho a voz y voto en las sesiones públicas, debiendo ser elegidos por el voto calificado de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios respectivos.
- Se mantiene la concurrencia de los representantes de los partidos políticos con derecho a voz pero sin voto, y
- Se crea la figura del secretario ejecutivo con derecho a voz pero sin voto, que debe ser nombrado por las dos terceras partes de los integrantes del propio Consejo, a propuesta de su presidente.

Ante este panorama histórico sobre el desarrollo que ha venido experimentando la composición de los órganos electorales federales, nuestra conclusión en este sentido sería proponer una nueva forma de integración de la autoridad que tiene a su cargo la organización y administración comicial, que sea absolutamente congruente con la naturaleza jurídica que la propia Constitución Política le atribuye y que fue precisada con mayor claridad con las reformas constitucionales y legales de 1994.

En efecto, según lo comenta el doctor Jorge Carpizo, en el párrafo octavo del artículo 41 constitucional,

se decía que la organización de las elecciones es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo federales con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos. Actualmente se confirma la idea de que la organización de las elecciones es una función estatal —lo cual nadie cuestionó— que se realiza por medio de un organismo público y autónomo en cuya integración concurren esos poderes, los partidos y los ciudadanos según lo disponga la ley. Es decir, los poderes federales ya no ejercen esa función electoral sino que quien la ejerce es un organismo público y autónomo en el cual concurren los poderes como también concurren los partidos y los ciudadanos. De ser los titulares de la función electoral, los dos poderes del Estado pasaron a ser únicamente partes integrantes del órgano encargado de realizarla. Este cambio era congruente con la integración mayoritaria de ciudadanos en los órganos de dirección nacional de ese organismo público y autónomo.⁶

6 Carpizo, Jorge. "La reforma federal electoral de 1994", *op. cit.*, pp. 19 y 20.

Así pues, resulta incuestionable que nuestra evolución legislativa nos ha llevado a incorporar en nuestra Constitución instituciones electorales dotadas de plena autonomía funcional y orgánica, toda vez que no forman parte ni dependen en lo absoluto de alguno de los Poderes de la Unión, aun y cuando éstos concurren en su integración. Cabe precisar que esa autonomía constitucional cuya presencia muchos consideran extraña en nuestro sistema jurídico, es prácticamente una constante en países de Centro y Sudamérica, según lo explica el autor colombiano Augusto Hernández Becerra, al afirmar que:

Los organismos electorales son la autoridad suprema de aquella parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal, encargada de la llamada función electoral... ejercida por un complejo institucional que normalmente actúa con independencia respecto de las tres ramas del poder público, la organización electoral que, debido a su creciente autonomía orgánica, funcional y presupuestal, ha venido a erigirse en una virtual cuarta rama del poder público... Se trata de organismos colegiados, cuyos integrantes son designados de diferente manera según la legislación de cada país. En algunos casos sus miembros son de origen exclusivamente judicial (Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, v. gr.); en otros son designados por la Asamblea Legislativa (Venezuela y El Salvador), también se da el caso de que tengan origen en las tres ramas del poder público (Panamá) o de que en su integración tengan ingerencia (*sic*) los partidos políticos (Honduras, España).⁷

Consecuentemente, la organización de las elecciones federales en México, siguiendo la tendencia latinoamericana antes señalada, constituye una función del Estado que es ejercida por un organismo constitucional autónomo en el que concurren y participan los otros actores y protagonistas de la vida cívica y política de nuestra sociedad.

En este orden de ideas, a nuestro juicio sería necesario que, atendiendo a un principio de racionalidad jurídica, en el seno del órgano superior de dirección del organismo público responsable de organizar y administrar los procesos electorales federales, se conserve la representación con voz y voto del titular del Poder Ejecutivo, sin que necesariamente tenga que ser a través del secretario de Gobernación ni con el grado de preeminencia que en ordenamientos anteriores se establecía, pues dicho representante tendría que intervenir propiamente como un actor más que concurre y es

7 *Diccionario Electoral*, pp. 502 y 503.

copartícipe junto con otros en el ejercicio de una importante función estatal, para dicha representación pudiera pensarse en el consejero jurídico del gobierno federal.

Por cuanto hace a la participación del Poder Legislativo, resulta conveniente proponer algunos cambios, toda vez que en la práctica la actuación de los representantes de las Cámaras se ha visto distorsionada por una errónea propensión a debatir a nombre y por cuenta de la fracción parlamentaria del partido político al que pertenecen. En otras palabras, no existe propiamente una representación del órgano legislativo en el Consejo General del IFE, lo cual vulnera el propósito de la norma constitucional en el sentido de hacer concurrir a dicho poder en la integración de la autoridad electoral.

En tal virtud, con el fin de que dicha representación legislativa resulte fidedigna, se propone que para cada proceso electoral ordinario el Poder Legislativo cuente con dos representantes con voz y voto —uno por cada Cámara— que, pudiendo ser reelectos sólo para un proceso electoral más, no estén directamente vinculados con grupo parlamentario o tendencia partidista alguna y sean connotados juristas especializados en materia electoral, de reconocida probidad y honradez, para que actúen legal, objetiva e imparcialmente en el citado Consejo.

En este contexto, sería necesario que los coordinadores parlamentarios hicieran un esfuerzo de consenso con la finalidad de integrar una terna con fórmulas de candidatos propietarios y suplentes para los cargos respectivos, mismas que tendrían que ser votadas nominalmente para propiciar que una de ellas fuera aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara respectiva, pues de lo contrario se aplicaría un procedimiento aleatorio de insaculación para elegir a los representantes correspondientes. Creemos que la actual forma de integración del Consejo de la Judicatura Federal es una muestra palpable de que sí puede haber este tipo de representación por parte de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión.

Con relación al Poder Judicial de la Federación, parece inexplicable el hecho de que no se le considere como participante de la función estatal electoral en lo que respecta a la organización y administración de los comicios, cuando paradójicamente sí tiene intervención por cuanto hace a la integración del órgano encargado de impartir justicia en esta materia (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

A nuestro juicio, no porque dicho poder no tenga un origen electoral se justifica su exclusión de una de las tareas más importantes del Estado mexicano, pues tal marginación prácticamente equivale a negarle el carácter de poder público, lo cual resulta francamente inadmisibile.

Por tal razón, nuestro planteamiento sería en el sentido de que para cada proceso electoral ordinario y con posibilidad de reelección sólo para un proceso más, dicho Poder Judicial cuente con un representante con voz y voto en el Consejo General del IFE, lo que revestiría de mayor jurisdicción las tareas encomendadas a ese órgano electoral, toda vez que el candidato respectivo, así como su suplente, tendrían que ser aprobados por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de entre una terna propuesta por el presidente de la misma.

Por lo que respecta a los consejeros anteriormente denominados “ciudadanos”, hoy llamados electorales, consideramos que se trata de una figura novedosa que ha venido a aportar una mayor neutralidad e imparcialidad a las actuaciones de la autoridad encargada de organizar y administrar los comicios federales en México. Sin embargo, se propone reducir el número de los mismos a una cifra impar que sería de cinco consejeros con voz y voto que deben ser electos para cada proceso electoral ordinario y con posibilidad de reelección sólo para un proceso más, conforme al sistema vigente actualmente, es decir, por votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. Es deseable que para la selección de los consejeros electorales se considere a profesionales que por su actividad no hayan manifestado públicamente una inclinación política determinada; asimismo, que preferentemente tengan formación como abogados, en ningún momento pretendemos que todos lo sean, sino que en su mayoría tengan dicha profesión, toda vez que incuestionablemente los integrantes del Consejo General del organismo encargado de organizar los comicios, tienen obligadamente que interpretar y aplicar la regulación normativa en materia electoral para el desempeño de sus funciones, por lo que es menester que sus integrantes sean mayoritariamente abogados.

Con relación a los partidos políticos, su participación debe permanecer sin cambio alguno, es decir, un representante con voz pero sin derecho a voto por cada uno de los institutos políticos con registro formal ante la autoridad competente, pues de esa manera se conservaría la sana ten-

dencia a la “despartidización” de los órganos electorales, dejando la toma de decisiones en manos de elementos que se presumen neutrales y sin vinculación partidista de ninguna especie. Es evidente que la nueva integración del Consejo General, propicia una representación desigual para aquellos partidos políticos que carecen de grupo parlamentario en las Cámaras.

Cabe destacar que la legislación vigente convierte a los partidos políticos en sujetos especiales del derecho constitucional, pues cuentan con una regulación amplia y detallada en el propio texto de la ley fundamental.

Por otra parte, el presidente del órgano superior de dirección del organismo público responsable de la función estatal electoral, debe conservarse como en la actualidad, elegido por votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los respectivos grupos parlamentarios. Asimismo, la designación de los funcionarios que integren los otros órganos centrales del citado organismo público, debe hacerse por el Consejo General y a propuesta de los representantes de los poderes públicos.

De igual modo, durante los procesos electorales los órganos locales, distritales y municipales del IFE, deben adoptar un esquema de integración similar al del órgano superior de dirección, es decir, que con representación de los poderes públicos su estructura orgánica y funcional se viera fortalecida a través de la participación de consejeros electorales y de representantes partidistas, así como en forma permanente con la presencia de integrantes del servicio profesional electoral, el cual debe tener bases expresas en la propia Constitución General de la República y estar regulado en un ordenamiento específico expedido por el Congreso de la Unión con el carácter de ley orgánica, pues sólo de esa manera existirá un cuerpo de funcionarios electorales absolutamente confiable que dé plena vigencia a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, que son los que rigen la función estatal electoral.

Debe conservarse la figura del secretario ejecutivo, quien puede concurrir con voz a las sesiones del Consejo General y debe ser nombrado por las dos terceras partes de los integrantes de dicho órgano superior a propuesta de su presidente. También continuaría sujeto al régimen de responsabilidades previsto por el título cuarto de la Constitución, en tanto que la razón jurídica de su importancia se precisó en la exposición de

motivos de la iniciativa de reforma, que hizo alusión al hecho de que la naturaleza de esta nueva figura garantizaría el vínculo permanente entre el Consejo y su presidente, con los órganos ejecutivos, técnicos y de vigilancia del Instituto Federal Electoral.

El aspecto sustancial radica en colocar estos organismos al margen de la política partidaria o buscar la participación directa de los grupos o partidos políticos de manera que se neutralicen mutuamente lográndose así garantizar la imparcialidad de las actuaciones. Este aspecto continúa siendo tema de debate. Muchas veces se cuestiona la neutralidad política porque en la realidad a menudo es tan sólo un ropaje que esconde la presencia de intereses políticos. Por otra parte, la experiencia ha demostrado —salvo casos de sistemas caracterizados por un bipartidismo excluyente que crea otro tipo de problemas— que la presencia de agentes políticos en la dirección del organismo electoral frecuentemente lo conduce a un inmovilismo administrativo por la pugna entre partidos que se genera en su interior.

Ahora bien, las elecciones versan sobre la lucha por el poder. Entonces, para hablar de la administración electoral y su adecuada comprensión, se requiere delinear el ámbito político en el que está ubicada.

En suma, la fuente de integración del órgano encargado de organizar las elecciones, específicamente en el caso de México debe atender tres elementos indispensables: primero, en el aspecto de la mal llamada “ciudadanización”, que debe referirse en la forma exclusiva a democratización de los órganos electorales; segundo, la necesidad de considerar a personas versadas en la materia electoral que hayan manifestado en su desarrollo profesional imparcialidad y neutralidad tanto en su desempeño institucional, como en el periodístico o académico, si éste fuera el caso; y tercero, la participación de los tres poderes por tratarse de una función eminentemente estatal, representados por personas ajenas a los grupos de poder, es decir personas connotadas en la ciencia del derecho, de la política y de lo social, buscando “despartidizar” la integración de un órgano de tal trascendencia.

V. COMENTARIO FINAL

En América Latina, en la mayoría de los países, se ha adoptado el modelo de una organización electoral especializada y dotada formalmente de autonomía e independencia. Estas estructuras suelen ser encabezadas

por un órgano central con atribuciones administrativas, reglamentarias y jurisdiccionales en lo referente a las elecciones. El mismo órgano (central o intermedio) tiene las funciones no sólo de organizar las elecciones sino también de juzgar y reglamentar de acuerdo con la ley. Es decir, la administración electoral es responsabilidad de un órgano que también resuelve de las controversias e impugnaciones que surgen durante el proceso electoral. Esto puede traer un grado de confusión de funciones de manera tal que quien hace, juzga también su hacer, es decir, se constituye en juez y parte al mismo tiempo.

El aspecto medular y constante en el trabajo de los organismos electorales resulta ser el registro civil y su consecuencia: el registro electoral. No todos los países de América Latina presentan igual nivel de desarrollo en esta área, pero lo cierto es que concebida como un sistema, con sus continuas entradas y salidas (nacimientos y fallecimientos), exige de una atención permanente. A veces la actividad se concentra exclusivamente en este contexto y se difiere el planeamiento y organización del proceso electoral para el último momento. Debido a la periodicidad de los comicios, cada dos, cuatro o cinco años, los funcionarios electorales tienden a distraerse; sin embargo, los procesos electorales deben evaluarse permanentemente en todos sus aspectos: planeamiento, organización, reclutamiento y capacitación de personal, así como revisión de los mecanismos de control.

Es claro, que lo fundamental es que el organismo electoral no esté dominado por ninguna de las fuerzas políticas que se disputan el poder, para que pueda ser realmente imparcial, independiente y autónomo.

Lograr un árbitro electoral por encima de toda sospecha, es una meta sumamente compleja, que dependerá en mucho del nivel de desarrollo democrático con que cuente el sistema político y del compromiso de las fuerzas sociales y políticas, para sentar las bases de un juego con reglas institucionalizadas que permitan una competencia por el poder sobre una base de igualdad de oportunidades. En algunos países de América Latina, por ejemplo, estas condiciones no se cumplen, pues el partido que logra desplazar a otro del poder se muestra igualmente reticente a abandonar los innumerables privilegios que un régimen electoral deficiente pone a su disposición y la historia se convierte en un “cuento de nunca acabar”.

Con relación al caso mexicano y la situación de los integrantes del Instituto encargado de la organización electoral y de su Consejo General, coincidimos con Eduardo Valdés Escoffery, en el sentido de que:

El tema electoral es muy complejo y demora muchos años llegar a dominarlo; y no puede ser que una vez logrado ese dominio, el país deba perder ese recurso o activo que ha formado con tanto esfuerzo para volver a comenzar con otro cada cierto tiempo. No basta que la institución conste con técnicos profesionales para justificar la renovación de la dirección superior, por que un proceso electoral no puede quedar exclusivamente en manos de los mandos medios. Para eso requiere la preparación, experiencia, madurez, responsabilidad y sensibilidad política de los magistrados.⁸

Indiscutiblemente la credibilidad de un organismo electoral depende de múltiples causas, entre ellas, del mecanismo de designación de sus integrantes así como del propio diseño institucional. En esta tesitura, la confianza será menor en la medida en que su composición delate la preeminencia de una parte política, sobre todo si tiene el ejercicio del poder, respecto de las demás.

Más la credibilidad no es un atributo con el que se nace, es también el producto de esfuerzo y compromiso en las acciones que lleve a cabo el propio organismo electoral, pero no únicamente restringido al aspecto meramente técnico y administrativo, sino también en su papel de árbitro de la competencia comicial. Una percepción nítida de las características del proceso político y un definido, claro y auténtico compromiso con el interés general, deben constituir los puntos cardinales de una inteligente, prudente y responsable dirección de un organismo electoral con vocación de ofrecer certeza y veracidad a los votantes, para obtener la confianza y el respeto públicos.

VI. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

ALCOCER V., Jorge, coord., *Elecciones, diálogo y reforma*, México, Nuevo Horizonte Edits.-Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, A.C. (CEPNA), 1995.

BREA FRANCO, Julio, *La organización de las elecciones como proceso gerencial*, San José, Costa Rica, 1989.

Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José de Costa Rica.

⁸ Valdés Escoffery, Eduardo, "Reforma electoral y autonomía de los organismos electorales, La experiencia panameña", *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V, núm. 7, p. 94.

- GARCÍA, Juan Ignacio, “La organización electoral”, *Simposio sobre Reforma Electoral: Memoria*, Lima, Perú, Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 1997.
- GONZÁLEZ-ROURA, Felipe y OTAÑO PIÑERO, Jorge H., “Proceso electoral y justicia electoral: la organización electoral en la República Argentina; Composición y funciones de los organismos que la integran”, *Memoria del II Congreso Internacional de derecho electoral: Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados-Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, núm. 25, 1993.
- MUÑOZ CALDERÓN, Claudia, “Organización Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia”, *III Seminario para Técnicos Gestores de la administración electoral de los países Iberoamericanos*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Agencia Española de Cooperación Internacional, Programa de Alta Gerencia Electoral, con la colaboración del Ministerio del Interior de España y la Unión Interamericana de Organismos Electorales, 1996.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Sistemas de Justicia Electoral desde una perspectiva comparativa”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados, TRIFE-IFE-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- OSORIO ISAZA, Luis Camilo, *Epítome del Estado colombiano y su organización electoral*, Bogotá, Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1992.
- RAUSEO, Nerio, *La organización electoral en Venezuela y en América Latina*, Caracas, Venezuela, Consejo Supremo Electoral, Publicaciones del Consejo Supremo Electoral, 1988.

Hemerografía

- ALANIS F., María del Carmen, “Organización de las Elecciones, Profesionalismo y Capacitación”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. IV, núm. 5, 1995.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, “La administración electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V, núm. 8, 1996.

- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “Aproximación al régimen jurídico de algunas garantías electorales en España”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 9, 1997.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, “Nuevas Instituciones del Derecho Electoral Centroamericano”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. I, núm. 1, 1992.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Los sistemas contenciosos electorales en América Latina”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V, núm. 7, 1996.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán; ALVARADO M., Arturo y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo, coords., *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- PEZA, José Luis de la, “Contencioso electoral y calificación de elecciones en España”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. II, núm. 2, 1993.
- ROCCA, Enrique V., “Sistema representativo”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. III, núm. 4, 1994.
- VALDÉS ESCOFFERY, Eduardo, “Reforma electoral y autonomía de los organismos electorales. La experiencia panameña”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V, núm. 7, 1996.
- VÁZQUEZ ARIAS, Enrique, “Régimen del contencioso electoral guatemalteco”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. III, núm. 4, 1994.
- VILLEGAS ANTILLÓN, Rafael, “El Tribunal Supremo de Elecciones en la Constitución de Costa Rica”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. I, núm. 1, 1992.