

## **Sección doctrinal**

## **NUEVAS INSTITUCIONES DEL DERECHO ELECTORAL CENTROAMERICANO**

JORGE MARIO GARCIA LAGUARDIA\*

\*Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (bajo licencia) y Presidente de la Corte Constitucional de Guatemala. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Secretario del Comité Directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

SUMARIO: I. Introducción. II. Marco constitucional y legal del sistema electoral. III. Organismos electorales. Los tribunales supremos. IV. Registro Electoral. V. Partidos políticos. De la exclusión a la apertura

### **I. INTRODUCCION**

A partir de 1980, en la región centroamericana se inició un proceso de deterioro de los regímenes autoritarios, en general militares, que se habían fortalecido a partir de la década del cuarenta. En los diversos países, se dictaron nuevos textos constitucionales y nuevas leyes electorales, que vinieron a modificar el régimen de exclusión política que caracterizaba los gobiernos dictatoriales y se abrieron espacios políticos que permitieron el surgimiento de un nuevo marco institucional y el apareamiento en el escenario político de nuevos actores. A partir de la década anterior, se vive en la región un esfuerzo continuado en busca de la paz regional, en medio de una crisis generalizada. Existen conflictos internos con enfrentamientos de diversa intensidad en los distintos países -con la conocida excepción de Costa Rica- que en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, se expresa en una confrontación armada. El experimento sandinista, implicó un modelo político diverso que produjo resistencias de diversos niveles en los distintos países. La presencia de grupos latinoamericanos, Contadora y Grupo de Apoyo -Grupo de los ocho- es otro elemento nuevo, así como la intervención de las grandes potencias, especialmente de los Estados Unidos, que agregan el conflicto Este-Oeste al cuadro. Gobiernos en precarias transiciones a la democracia que tienen en sus flancos una insurgencia armada y una derecha radical violentista y que sufren la paralela presencia de un poder militar intacto aunque con fuertes sectores institucionalistas y profesionales que han sido, hasta hoy, factor determinante en el proceso de democratización. Y el presupuesto explosivo de una situación económica y social de agudo atraso y espectaculares desigualdades, que estimulan las tentaciones autoritarias.

En las nuevas Constituciones y leyes electorales, se han recogido varias instituciones novedosas de factura democrática que aquí comentaremos: organismos electorales, registro electoral y apertura del régimen político cerrando el régimen de exclusión.

### **II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SISTEMA ELECTORAL**

El desarrollo constitucional de la región es bastante homogéneo. Surge a la vida independiente en el marco de la primera Constitución de 1824, la que creó las Provincias Unidas de Centro-América, que comprendía toda el área, siendo cada una de las actuales repúblicas, provincias de un mismo estado; adoptaba un sistema republicano, representativo y federal; proclamaba la soberanía nacional: reconocía una amplia lista de derechos; fijaba la católica como religión oficial; favorecía la inmigración; sobre la base de un sufragio censitario adoptaba el sistema electoral indirecto en tres grados de la Constitución de Cádiz, y en su parte orgánica recogía la división de poderes con un sofisticado sistema de frenos y contrapesos con clara influencia de la Constitución norteamericana de la cual también adoptó el régimen presidencial. Estuvo vigente desde 1824 hasta 1838, año en el que se inicia el rompimiento del pacto federal, abriéndose el proceso de pulverización en pequeños estados unitarios.<sup>1</sup>

El constitucionalismo de las viejas provincias convertidas en estados soberanos, tiene un desarrollo también homogéneo y con influencias recíprocas. Todas las Constituciones vigentes son relativamente recientes. La más antigua es la de Costa Rica de 1949 y la más reciente la de Nicaragua de 1986. La de Honduras es de 1981; El Salvador, 1983; y la de Guatemala de 1985 que entró en vigencia en enero de 1986.

Sin embargo, el tratamiento de la materia electoral se recoge con diversos matices, aunque en todas ellas se expresan los valores y principios democráticos en que se deben basar los procesos electorales, esto es, el principio de la soberanía popular, el régimen representativo, los requisitos de la ciudadanía, el sufragio y sus garantías, los derechos políticos y otros derechos coadyuvantes. La de Honduras, es la más explícita y amplia en el tratamiento, en tanto que la de Guatemala en su artículo 223 indica que todo lo referente al sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley de la materia; pero es de hacerse notar que esta ley tiene el carácter de ley constitucional, pues fue dictada por la propia asamblea constituyente antes de disolverse, la cual también promulgó otra ley considerada de especial importancia, de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Estas leyes, por su carácter especial, sólo pueden ser reformadas por una mayoría calificada del poder legislativo. Este mismo carácter de ley constitucional tiene la Ley Electoral de Nicaragua (Constitución, arts. 184 y 195).

Si el cuerpo legal constitucional es bastante homogéneo, moderno y avanzado, lo mismo sucede con las leyes electorales dictadas en desarrollo de los principios constitucionales. En el siglo pasado, la influencia de la Constitución de Cádiz, en cuya elaboración participaron importantes representantes de la región, y que estuvo vigente durante largos periodos, es muy clara, sobre todo en dos aspectos: el sistema electoral indirecto en tres grados y el sufragio censitario que eliminó en un largo periodo vastos sectores de la población de la participación política.

En Guatemala, Costa Rica y El Salvador, está incluida en un solo cuerpo legal, y en estos dos últimos incluso se denomina Código Electoral; en los otros, existen varios ordenamientos. La profusión de la legislación electoral llama la atención. En Nicaragua, antes de la vigente, existieron en este siglo dos leyes, elaboradas por norteamericanos durante la ocupación: una en 1923 redactada por el profesor H. W. Dodds y otra en 1927 redactada por el general Frank R. Mac Coy, que con reformas secundarias pervivieron. En El Salvador se han dado 8 leyes electorales en 25 años; Guatemala, con menos cambios, han dictado desde 1946, 5 leyes; Honduras ha experimentado con 10 leyes electorales a partir de 1924.

Las leyes hoy vigentes son las siguientes: Costa Rica, Código Electoral de 10 de diciembre de 1952; El Salvador, Código Electoral de 8 de enero de 1988, con reformas de 1989, 1990 y 1991; Guatemala, Ley Electoral y de Partidos Políticos, de 1985; Honduras, Ley Electoral de 1981 con reformas de 1986, y Nicaragua, Ley Electoral de 1988 con reformas de 1989.

### **III. ORGANISMOS ELECTORALES. LOS TRIBUNALES SUPREMOS**

El estudio de la estructura de los órganos encargados de planificar y llevar a cabo los procesos electorales, es de una gran importancia, porque su integración y competencias nos permite descubrir el grado de independencia en dichos procesos y si los mismos están realmente controlados por los ciudadanos sin intervención del Estado.

En los cinco países existe un sistema piramidal de órganos que se encargan de los procesos, en cuyo vértice están los Consejos Tribunales Supremos. Los órganos inferiores, en general, responden a exigencias de las divisiones territoriales, políticas o administrativas. En la base de esta pirámide, se encuentran las Juntas Receptoras de Votos, a las que se atribuyen competencias de gran importancia. Y como un órgano privilegiado, el Registro Electoral.

Si tomamos en cuenta dos criterios para clasificar los Consejos o Tribunales, las características de su composición y el mecanismo de su integración, podemos considerar dos grupos para su análisis, según el grado de participación de los sectores políticos. En el primer grupo, están Costa Rica y Guatemala, en los cuales en su composición no se acepta la representación de los partidos políticos y además se da un mecanismo sui generis para la designación, completado el esquema, con un estatuto de autonomía funcional e incluso económica muy amplia.

Hasta finales de la década del 40, la organización y control de los procesos electorales estaba en manos de los poderes ejecutivo, que se hacía cargo de su organización y administración, y del legislativo, a quien competía la calificación, lo que naturalmente motivó muchos abusos y corruptelas bien conocidas y constituyó fuente de desarreglos en el sistema político. Es con la Constitución de Costa Rica de 1949, que se produce un cambio

significativo en la estructura del marco constitucional. Se creó un nuevo órgano, el Tribunal Supremo de Elecciones, a quien corresponde en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, el cual goza de independencia en el despacho de su cometido (Art. 99). Está integrado por tres Magistrados propietarios y seis suplentes nombrados por la Corte Suprema de Justicia con una mayoría calificada de dos tercios de sus miembros, que deberán tener las mismas calidades que los Magistrados del Tribunal Supremo, lo que implica que no deberán pertenecer a ningún partido político; un año antes y seis meses después de la celebración de las elecciones el Tribunal deberá ampliarse con dos de sus Magistrados suplentes, para constituirse en ese lapso, con cinco miembros. Entre sus atribuciones principales están la de interpretar la Constitución y las leyes en materia electoral (Art. 102 inc. 3); el Congreso tiene obligación de solicitarle consulta previa para la discusión y aprobación de materias electorales (Art. 97), necesitando una mayoría calificada para apartarse de su opinión. Tiene facultad de elaborar su propio presupuesto y estimar los gastos del proceso electoral, solamente aprobados por el Congreso. Dicta, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de absoluta libertad; en este aspecto se debe llamar la atención en un acto simbólico, que consiste en que al realizarse la convocatoria a elecciones, seis meses antes del día señalado, el Ministro de Seguridad Pública, se presenta a las oficinas del Tribunal y pone bajo sus órdenes a la fuerza pública (Art. 102 inc. 6). Realiza el escrutinio definitivo y hace la declaratoria de la elección (Art. 102 inc. 7 y 8). Y finalmente, contra sus resoluciones, no cabe ningún recurso, salvo la acción de prevaricato (Art. 103).<sup>2</sup> La decisión fue, pues, muy clara: crear un órgano con independencia funcional, especializado, apolítico y de fuertes rasgos técnicos.

Sobre este modelo, la Ley Electoral de Guatemala, creó el Tribunal Supremo Electoral, como un Tribunal colegiado, permanente, independiente, de carácter privativo, autónomo financiera y administrativamente, aunque se conserva la estructura unitaria del organismo judicial. Se crea así un sistema de control concentrado en materia electoral a cargo de un tribunal específico con jurisdicción nacional. Especial cuidado se tuvo en el mecanismo de su designación, en el que se dio participación especial a los sectores académicos y profesionales. Sus miembros son designados para un periodo de seis años por mayoría calificada del Congreso de la República de una nómina de 30 miembros que elabora una Comisión de Postulación integrada por el Rector de la Universidad Nacional que la preside, el Decano de la Facultad de Derecho de la misma Universidad, un representante de los Rectores de las universidades privadas del país, y otro del Colegio de Abogados -la colegiación profesional es obligatoria- electo en Asamblea General. Se apartó del modelo costarricense, en cuanto creó esta importante Comisión proponente, aspecto positivo, y en atribuir no a la Corte Suprema sino al Congreso la designación, elemento negativo que en alguna medida permite injerencia de sectores políticos con intereses específicos en el proceso de integración del organismo (Ley Electoral, Arts. 121-124).

Sus atribuciones son muy amplias e importantes: convoca y organiza los procesos electorales; declara el resultado y la validez de las elecciones o en su caso la nulidad parcial o total; adjudica los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaratoria de la elección; resuelve acerca de la inscripción, sanciones y cancelaciones de organizaciones políticas; controla la actividad de los partidos; nombra libremente a funcionarios de organismos menores; resuelve consultas; elabora presupuesto; emite opinión sobre legislación en materia electoral teniendo iniciativa de ley (Art. 125 Ley Electoral). Y contra sus resoluciones definitivas, procede el recurso de amparo (Art. 248).<sup>3</sup>

En los otros países, el gobierno central y los partidos políticos tienen significativa participación en diversos niveles, lo que ha sido motivo de continuos conflictos. En El Salvador, la Constitución (Art. 208) indica que el Consejo Central de Elecciones estará formado por tres miembros titulares y tres suplentes elegidos por la Asamblea Legislativa, para un periodo de cinco años, de temas propuestas por los tres partidos o coaliciones que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial y que su Presidente será el del partido mayoritario. Esta disposición constitucional se desarrolla en el Código Electoral, incluso con una disposición de carácter general que indica que la autonomía técnica, administrativa y económica del Consejo debe ser implementada con una legislación que “sólo tiene por objeto el establecimiento de reglas claras y precisas, con las cuales se garantice la participación equitativa de las fuerzas políticas responsables del proceso”. En otros artículos se fija su fisonomía: definiéndolo como un órgano autónomo en lo técnico y en lo administrativo, sujeto en lo económico a

un régimen especial para la planificación, coordinación y ejecución de su propio presupuesto (Art. 50); fijando cuidadosos mecanismos de funcionamiento para evitar bloqueo en su funcionamiento (Arts. 57-63 y 69-72); y fijando entre sus atribuciones principales las de nombrar personal de organismos electorales menores (Juntas Departamentales, Municipales y Juntas Receptoras y de su propio equipo), llevar el registro de electores, suspender las elecciones en caso de graves alteraciones del orden público, declarar electos a los funcionarios de elección popular y extenderles sus credenciales, conocer de impugnaciones en apelación de organismos menores y directamente, en su caso, resolver sobre nulidades de elecciones y de escrutinios definitivos, llevar registro de partidos políticos inscritos, practicar el escrutinio definitivo de las elecciones de Presidente, Diputados y Concejos Municipales y preparar presupuesto (Art. 73) y divulgar los resultados.

En cuanto a la composición de este órgano, se ha señalado que los constituyentes introdujeron un sistema “inevitablemente condenado al entrapamiento, al ostentar sus integrantes la doble condición de miembros de un organismo colegiado y representantes de un partido político. Esta doble calidad es conflictiva por su misma naturaleza y a la postre prevalece el interés partidario sobre el institucional; pues en momento de crisis, ninguno de los concejales puede evadir la presión de su respectivo partido, a riesgo de ser considerado como un traidor o un inepto”,<sup>4</sup> aunque un ex-presidente del Consejo, por el contrario, afirma, que con la integración indicada, se crea “un equilibrio de pesas y contrapesas en el que los tres miembros se supervisan uno al otro”.<sup>5</sup>

La Constitución de Honduras, dedica todo el Capítulo V del Título II, a lo que denomina “la función electoral”. Expresa que para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales habrá un Tribunal Nacional de Elecciones, autónomo e independiente, con jurisdicción y competencia en toda la República (Art. 51). Estará integrado por un Magistrado propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos, que actualmente son cuatro; y en el caso de variar el número de partidos con derecho a designar, el pleno de éste siempre quedará constituido por un número impar, para lo cual la Corte Suprema designará a un miembro adicional (Art. 52). La Presidencia será ejercida por un año en forma rotativa por los propietarios (Art. 153). Entre sus principales atribuciones estarán: proponer su propio presupuesto al Ejecutivo; supervisar la elaboración del Censo Nacional de Electores; convocar a elecciones en los plazos fijados; ejercitar la iniciativa legislativa en asuntos electorales; inscribir los partidos políticos; inscribir y anular inscripciones de candidaturas; conocer en única instancia de la nulidad de las elecciones; hacer el nombramiento de los funcionarios de los organismos electorales intermedios (Tribunales Departamentales y Locales de Elecciones y Mesas Receptoras de Votos) entre las personas propuestas por los partidos; realizar los escrutinios; declarar la elección, y extender las credenciales a los candidatos electos.<sup>6</sup>

En Nicaragua, la Constitución, que es la más reciente de todas, dedica especial atención al tema electoral. El artículo 129 identifica cuatro poderes, uno de ellos el Poder Electoral junto a los clásicos que son independientes entre sí y se coordinan armónicamente y el artículo 130, abunda al indicar que los funcionarios de los “cuatro poderes elegidos directa o indirectamente” responden ante el pueblo y deben informarle de sus actividades y trabajo. Todo el Capítulo VI del Título VIII se dedica al “Poder Electoral”, al que corresponde en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos (Art. 168). Está integrado por el Consejo Supremo Electoral y los organismos intermedios que son los Consejos Regionales y las Juntas Receptoras de Votos. Está integrado por cinco Magistrados con sus respectivos suplentes elegidos por la Asamblea Nacional, de ternas propuestas por el Presidente de la República, y la propia asamblea elegirá al Presidente entre los electos (Arts. 168, 169 y 170). Este procedimiento produjo mucha polémica y en las últimas reformas a la Ley Electoral se llegó a un convenio en virtud del cual “para fortalecer el pluralismo político consignado en la Constitución” el Presidente solicitará a los partidos políticos que gozan de personalidad jurídica, exceptuando el de gobierno, las listas para integrar las ternas, y tomará en cuenta estas listas para la integración de dos de las ternas.

Sus atribuciones más importantes son: organizar y dirigir las elecciones; designar a los miembros de los organismos intermedios; elaborar el calendario electoral; resolver las impugnaciones hechas a los organismos electorales subordinados y reclamaciones e impugnaciones hechas por los partidos; tomar medidas para garantizar normalidad del proceso; demandar a los organismos correspondientes condiciones de seguridad para los partidos participantes; efectuar el escrutinio definitivo, y hacer la declaratoria definitiva de los resultados.<sup>7</sup>

Los partidos políticos reconocidos tienen una amplia facultad de fiscalización en todos los países, a través de representantes que pueden acreditar en todos los organismos, desde las Juntas o Mesas Receptoras de Votos hasta los Tribunales y Consejos Supremos, con amplias facultades de control e impugnación.

#### **IV. REGISTRO ELECTORAL**

Posiblemente el problema de un buen registro electoral es el central en este momento, porque en la mayoría de los países, donde existen, no están en buenas condiciones, adolecen de deficiencia técnica, no tienen los datos completos y no son suficientemente confiables. Recopilar la información adecuadamente, computarizarla, depurarla, son pasos de gran dificultad técnica que requieren de grandes esfuerzos, pero se han hecho intentos encomiables en los últimos años en esa línea. En este aspecto se producen tres modelos: uno constituido por Costa Rica que inspiró la última reforma de Honduras; Guatemala y El Salvador, por otro lado; y Nicaragua, que es un caso especial.

Costa Rica sigue siendo pionera en este campo. Del Tribunal Supremo de Elecciones depende en forma exclusiva el Registro Civil, cuyas funciones, por disposición constitucional, son llevar el Registro Central del Estado Civil y formar las listas de electores, resolver las solicitudes para adquirir y recuperar la calidad de nacional así como pérdida de nacionalidad, ejecutar las sentencias que suspendan la ciudadanía y resolver gestiones para recobrarla, y expedir las cédulas de identidad (Art. 104).

El registro es permanente y de conformidad con el artículo 95 de la Ley orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, la cédula de identidad es documento de presentación obligatoria para emitir el voto, pero también para múltiples actos de la vida civil: actos notariales, gestiones administrativas y judiciales, firmar actas matrimoniales, ser nombrado empleado o funcionario del estado y municipios, formalizar contratos de trabajo, obtener pasaporte, formalizar afiliación al seguro social, matricular a los hijos en escuelas y colegios públicos o privados, obtener licencia de conducir, etcétera, lo que implica que es indispensable. Al expedirse la cédula automáticamente el ciudadano queda inscrito en el padrón como elector en el domicilio señalado.

El Registro Civil tiene su sede en la capital y tiene dos Departamentos, uno Civil y otro Electoral bajo la autoridad de un Director General. Este último tiene las siguientes funciones: expedir las cédulas de identidad, realizar el empadronamiento, formar la lista general de electores o Padrón Nacional Electoral, confeccionar el Padrón-Registro y el Padrón Fotográfico para cada Junta Receptora de Votos, dar cumplimiento a las sentencias judiciales, preparar el material electoral, mantener actualizado el Padrón Nacional y llevar el registro de solicitudes de Cédulas de Identidad, con intervención de las unidades administrativas que son las siguientes: de Estudios y Resoluciones, de Padrones e Indices, de Cédulas y Fotografías, de Rectificación de Solicitudes, de Defunciones y Despacho Electoral. Debe llamarse la atención que en todas las cédulas se incluye una fotografía del titular, y que existen muchas operaciones técnicas y operativas con controles muy estrictos, orientadas a garantizar una exacta inclusión del ciudadano en la lista de electores, especialmente que esté una sola vez y que su domicilio, que implica su lugar de votación, sea el correcto. Cada Junta Receptora de Votos, durante el proceso electoral, recibe dentro del material electoral que le corresponde, las tarjetas del Padrón Fotográfico, así que tiene como medios de control de los votantes, la lista alfabética o Padrón-Registro de los electores, las tarjetas del Padrón Fotográfico y naturalmente la Cédula de Identidad que debe presentar el elector. Cuatro meses antes de los comicios, vence el término para presentar solicitudes de emisión de cédulas o traslados y dentro de tres meses anteriores, no se pueden modificar las listas de electores.

Existe un censo electoral permanente en continuo movimiento de actualización, en el que se inscribe a los nuevos electores, se excluye a los fallecidos y a los inhabilitados. Su vinculación con el Registro del Estado Civil permite un control inmediato y cruzado de los cambios. Existen oficinas regionales para facilitar la inscripción y además se producen programas de empadronamiento ambulante por los que se busca a los ciudadanos en su propio domicilio. Con la inscripción de los nacimientos “podemos saber con antelación suficiente, cuántas son las personas que, después de las elecciones de 1986 y antes de las elecciones de 1990, habrán cumplido o deberán cumplir los 18 años... tener conocimiento previo del número de ciudadanos que habrá de inscribirse en el Padrón nos permite metas para captarlos oportunamente y mantener las listas electorales al día”.<sup>8</sup>

El sistema de computación electrónica fue incorporado en 1977, y así se modernizó el almacenamiento de datos que antes se mantenía en tres tarjeteros del Padrón Nacional Electoral: alfabético, por orden numérico y por jurisdicción geográfica. Actualmente se llevan cintas magnéticas y discos y la consulta se realiza por medio de terminales conectadas al sistema computarizado.

Existe una oficina llamada de Contraloría Electoral, a la que corresponde fiscalizar, verificar y contabilizar las operaciones del Registro Electoral. Mensualmente a través del computador se realiza un arqueo de inclusiones y exclusiones, a efecto de depurarlo y dicha oficina lleva el control de las operaciones como una auditoría empresarial. Y esto permite tener una lista provisional permanente de electores que se publica periódicamente para permitir su actualización.

En Honduras se tuvo muy presente la experiencia costarricense para la elaboración reciente de su registro electoral. Como en todos los países, durante mucho tiempo no existió registro permanente y se elaboraban las listas de electores en ocasión de cada consulta. En la constitución vigente se define como organismo electoral al Registro Nacional de las Personas, con jurisdicción en todo el territorio, sede en la capital y bajo la dependencia del Tribunal Nacional de Elecciones (Art. 54) con la función principal de realizar la identificación y registro de la población del país.

Tiene su propia Ley, el Decreto No. 150 de 17 de noviembre de 1982, que indica que tiene a su cargo el Registro Civil, extenderá la Tarjeta de Identidad Unica, registrará todos los hechos y actos del estado civil de las personas y elaborará de oficio y en forma exclusiva el Censo Nacional Electoral (Art. 4), que es el registro ordenado de los ciudadanos con capacidad de votar. Tiene dos Departamentos, la División del Registro Civil y la División del Registro Electoral. Sobre la base del listado preliminar, del listado general de electores y del padrón fotográfico electoral, elaborará el Censo Nacional Electoral.

La Tarjeta de Identidad constituye documento de identificación e instrumento para ejercer el sufragio. Tiene un procedimiento muy cuidadoso para emitirse con un código “con garantía de que no repetirá en el término de cien años”, lo que la convierte en identificación vitalicia.

El Censo es público, permanente y sujeto a revisión constante para realizar su depuración, incorporando a los nuevos electores, eliminando a los fallecidos, suprimiendo inscripciones repetidas y las hechas “en fraude a la ley”, para lo cual existe acción pública. Las listas de cancelaciones deberán publicarse al menos trimestralmente en el Diario oficial y en otros dos. El listado general es elaborado electrónicamente con los datos esenciales. Se llevará por triplicado, el original para el Registro y las copias una para el Tribunal Nacional de Elecciones y otra se depositará en las bóvedas del Banco Central bajo custodia del Tribunal. El listado provisional se publica 120 días antes de las elecciones para tramitar reclamos, y el listado definitivo deberá estar concluido un mes antes.

El Padrón Fotográfico, que constituye un medio accesorio de identificación del votante, se enviará a las Mesas Receptoras de Votos y constituye el día de las elecciones un instrumento auxiliar. El archivo de Padrones Electorales se lleva tomando en cuenta el orden alfabético, el lugar de solicitud y la separación por sexo, ya que Honduras es uno de los pocos países (Chile es otro) en el que hombres y mujeres votan en mesas separadas. Contra las resoluciones del Registro, cabe el recurso de reposición y subsidiariamente el de apelación ante el Tribunal Nacional de Elecciones.

Otro modelo se produce en Guatemala y El Salvador, donde no existe un registro único, sino dos paralelos: el Registro Civil a cargo de las Municipalidades que extiende una Cédula de Vecindad e Identidad a sus habitantes, con base en la cual se elaborará un Registro de Electores, que emite un documento distinto de identificación, específicamente electoral.

El Registro de Ciudadanos, en la Ley Electoral de Guatemala, se instituye como un órgano técnico del Tribunal Supremo Electoral, que tiene a su cargo todo lo relacionado con las inscripciones de los ciudadanos, la elaboración del Padrón Electoral, la ejecución de sentencias judiciales, inscripción y fiscalización de organizaciones políticas, e inscripción de candidatos. Tiene su sede en la capital con delegaciones en todos los municipios y dos Departamentos, el de organizaciones Políticas y el de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones.

Es un órgano muy importante y a pesar de su dependencia del Tribunal Supremo Electoral, se desenvuelve con relativa autonomía.

“El padrón electoral se forma con base en los padrones municipales, que contienen la lista de residentes. Es permanente y esta sujeto a continua actualización y depuración. La inscripción se hace diariamente y periódicamente las delegaciones departamentales envían un reporte al departamento central de inscripciones, donde con el auxilio del Departamento Electrónico de Datos, se analiza la información solicitada, a efecto de formular una Constancia de Inscripción, que es una boleta que certifica la ciudadanía.” La base para su expedición, está en la presentación de la Cédula de Vecindad, documento que expiden las municipalidades, los datos deben mantenerse actualizados, especialmente el del domicilio que determina el lugar donde se ejerce el sufragio, porque conforme a la residencia, se elaboran las listas que utilizan las Mesas Receptoras de Votos.

Existe una opinión generalmente compartida de que la Cédula de Vecindad, que sirve de base a la elaboración del padrón electoral, no es un documento confiable y que no presenta garantía para el ejercicio de los derechos políticos y tampoco de los civiles y actividades cotidianas, porque fue técnicamente mal diseñada hace muchos años y puede fácilmente alterarse o duplicarse. El Tribunal Supremo Electoral ha realizado estudios orientados a su modificación, en dos posibles direcciones: emisión de una Cédula Electoral, con base en las de Vecindad sujetas a un control por parte del Tribunal o centralización de los registros y emisión de Cédula Unica de Identidad sobre el modelo costarricense y hondureño<sup>9</sup>

En El Salvador, la Constitución (Art. 77) indica que para el ejercicio del sufragio es condición indispensable estar inscrito en el Registro Electoral, elaborado en forma autónoma por el Consejo Central de Elecciones y distinto a cualquier otro registro público. Se orientaba esta decisión, a mejorar los registros electorales anteriores, que se basaban, como en Guatemala, en la Cédula de Vecindad. Así, no eran autónomos porque dependían de la información suministrada por las Municipalidades, que no era confiable y tenía muchos errores que se trasladaban al nuevo registro. Y las Cédulas se expedían sin control por los gobiernos locales, lo que permitía duplicación y uso fraudulento de esta documentación, lo que incidía en la falta de pureza de los comicios. El 29 de mayo de 1986 se emitió la Ley del Registro Electoral que desarrolló el principio constitucional y permitió se elaborara una nueva inscripción de ciudadanos teniendo como base los datos que el Consejo obtuvo directamente de las partidas del Registro Civil.

En el Código Electoral vigente, de 1988, que unificó en un solo cuerpo legal toda la normativa en materia electoral, se ordena organizar el cuerpo electoral en un registro de ciudadanos elaborado en forma autónoma, para que se vote una sola vez, se facilite el ejercicio del sufragio y que la votación sea masiva sin perjuicio de la pureza y credibilidad del proceso electoral. Contempla el Registro Electoral como una dependencia del Consejo, de carácter permanente y público, que tiene como base las certificaciones o copias de todas las partidas de nacimiento que tiene el Consejo en sus archivos. Las Alcaldías Municipales tienen la obligación de enviar al Consejo, certificación de todas las partidas que se asienten en sus Registros Civiles en el plazo de diez días. Inscrito el ciudadano, se procede a emitir el Carnet Electoral, que además de los datos pertinentes tiene la fotografía del elector. Está sujeto a permanente actualización y depuración con un sistema computarizado.

En Nicaragua no existe un censo permanente de electores y se carece incluso de censos nacionales actualizados, ya que el último se realizó en 1971. Además, el Registro del Estado Civil de las Personas funciona con muchas deficiencias. Por esto, se ha optado por elaborar un sistema de registro para cada elección.

En los Capítulos II y III del Título IV de la Ley Electoral (Arts. 33-49) se establece el procedimiento de inscripción de ciudadanos. El Consejo Supremo Electoral estipula el número de Juntas Receptoras de Votos, que son las encargadas de la inscripción, de acuerdo al número estimado de electores y ubicación de la población, las que están situadas en lugares adecuados e integradas por vecinos conocidos, para facilitar el acceso de los ciudadanos y controlar las posibles inscripciones fraudulentas.

El ciudadano para identificarse y justificar su edad, puede presentar la certificación de la partida de nacimiento, tarjeta de identificación del seguro social, licencia de conducir, pasaporte o cualquier otro documento que lo identifique. Y cuando no tenga ninguno de ellos, lo que no es infrecuente, puede presentar dos testigos idóneos que den fe de su identidad, así como del lugar y fecha de su nacimiento. La Junta evalúa las pruebas presentadas “según las reglas de la sana crítica” para resolver la inscripción.

Aceptada la inscripción, la Junta incluirá al ciudadano en el Catálogo de Electores, libros que contienen el cuerpo electoral y que incluyen todos los datos, firmas y huellas digitales, en su caso, que se llevan por duplicado y son enviados al concluir el periodo de inscripción al Consejo Supremo Electoral y al Consejo Regional que corresponda. Después, se entregará al ciudadano inscrito, una Libreta Cívica, documento que acredita su calidad de elector para los comicios.

Las Juntas Receptoras deben publicar las listas de inscritos por medio de carteles fijados en los lugares de inscripción por lo menos durante diez días para permitir a las personas afectadas o a los partidos, reclamos pertinentes y el Consejo Supremo debe publicar en los medios de comunicación las series y numeraciones correspondientes a cada región de los Catálogos de Electores y de las Libretas Cívicas.

Existen delitos electorales específicos en materia de inscripción con penalidades fuertes, entre ellos, pretensión de inscribirse o votar más de una vez, obstaculización de los actos de inscripción y votación, asistencia con armas a los actos electorales, inscripción duplicada y utilización de datos falsos en la inscripción.

El gobierno y la oposición, en ocasión de las elecciones generales de febrero de 1990, se pusieron de acuerdo en el proyecto de formular un registro electoral permanente, para lo que pidieron asesoría a la organización de Naciones Unidas, quien elaboró una propuesta, que realizamos por su encargo.<sup>10</sup>

## **V. PARTIDOS POLITICOS. DE LA EXCLUSION A LA APERTURA**

En todas las Constituciones vigentes el libre juego de fuerzas y opiniones y la competencia abierta por el control del poder político, son reconocidos expresamente, y dentro de este esquema, las asociaciones políticas juegan un papel esencial, como intermediarias entre el poder público y el pueblo organizado en cuerpo electoral. En formas diversas, que tienden al mismo fin, se reconoce constitucionalmente en forma expresa la existencia y funcionamiento de los partidos políticos (Costa Rica, C: 98; Salvador, C: 72; Guatemala, C: 223; Honduras, C: 47; y Nicaragua, C: 55). Pero además en todas las Constituciones, desde el siglo pasado, con la ampliación del catálogo de derechos, se reconoce el clásico derecho de asociación, amparados en el cual, los partidos se desarrollaron hasta su constitucionalización.

Durante muchos años se profundizó en una tendencia constitucional, que incluía tipos de control ideológico orientados a encuadrar a los partidos dentro de la democracia representativa. Un criterio cualitativo de la reglamentación que se dirigía a la ideología y el programa. Y así, se pasó, paulatinamente, de una posición minimalista, a una posición maximalista en el tratamiento del régimen partidario, de encubierto sentido autoritario. De una conspiración del silencio que se había abatido sobre los partidos, se pasaba a una nueva conspiración, esta vez de su manipulación constitucional y legal. Posición maximalista, entendida como un tratamiento cuidadoso y extensivo del régimen de partidos, en gran medida orientada a su control por parte del poder público. Requisitos -a primera vista inofensivos- de afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirigencia y financiamiento, reflejaban una encubierta intención limitativa, que dejaba en manos del gobierno central, a través de específicos organismos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos y naturalmente de su actividad. En varios de los países, se construyó un marco constitucional y legal para controlar la vida partidaria y mantener un régimen de pluralismo restringido, que impidió que la oposición se manifestara libre y realmente, lo que provocó, como una de sus causas, la polarización de la vida política y estimuló actitudes violentas de diversos signos. En una interpretación abusiva del marco jurídico, en estos modelos, se bloqueó persistentemente la participación política de la oposición, y en situaciones límites se usó para controlar los escrutinios y realizar fraudes denunciados por la oposición y la opinión pública dependiente,

reconocidos, en algunos casos límite, como en El Salvador y Guatemala, por los propios grupos de gobierno, y convertidos en banderas para impulsar los actuales procesos de transición. Como el régimen de exclusión política que así se estableció no condujo a la desaparición de la oposición considerada inconveniente, sino alimentó grupos de oposición extrema, neutralizó el desarrollo de un centro político y en alguna medida fue una de las causas del surgimiento de la contestación armada que se inició en Guatemala en 1960. En los nuevos textos constitucionales se ha cuidado mucho de limitar los controles solamente a la obligación de respetar el ordenamiento constitucional.<sup>11</sup>

Los requisitos de constitución de un partido son mínimos. Se necesita un número de ciudadanos (25 en Costa Rica, 50 en Honduras y Guatemala; 100 en El Salvador y Nicaragua no fija cantidad) para obtener la autorización para realizar actividades en orden a cumplir con requisitos de inscripción que son más complejos, que se tramitan ante los organismos electorales, Registro Electoral, Consejos y en Nicaragua, en el Consejo de Partidos Políticos.

Con la inscripción se obtiene la personalidad jurídica de los partidos y para lograrla se necesita: 1. Documentos básicos que incluyen nombre, emblema, estatuto, declaración de principios, programa de acción, dirigencia; y 2. Hojas de afiliación, cuyo número varía, pero en general hace relación al tamaño del cuerpo electoral (Costa Rica, uno y medio por ciento del total de electores; El Salvador, 3,000; Honduras, 20,000; Guatemala, 3,027, que es un afiliado por cada dos mil habitantes según el último censo; y Nicaragua, número especial de directivos en un ámbito determinado del país). Las distintas leyes electorales establecen con mucha minuciosidad estos requisitos y las condiciones en que los partidos pueden coaligarse y fusionarse y las causales de cancelación, entre las cuales merece destacarse el no alcanzar un mínimo de votación en la última elección, barrera que se fija en diversas formas: Costa Rica, un número de votos iguales a los requeridos para su inscripción; El Salvador, 0.5 por ciento; Guatemala, 4 por ciento, y Honduras, 10,000 votos.

Dentro de los derechos y obligaciones establecidos en la legislación, merecen destacarse algunos puntos.

Uno de ellos es el monopolio de los partidos para la designación de candidatos, evidente privilegio que lleva consigo la posibilidad de la desviación del sistema a una “partitocracia”, en la cual el poder político está controlado automáticamente por las oligarquías partidarias. Los partidos de Centroamérica han fortalecido ese sistema y sólo se han permitido candidaturas independientes a nivel local. Esta línea ha sido conscientemente tomada. Por ejemplo, en Guatemala, los constituyentes de 1965 fueron explícitos en la decisión. La Comisión Constitucional iba aún más lejos, porque atribuía a los partidos incluso la designación de los candidatos a los cargos de gobierno local, con el criterio de que había que “darle el mayor vigor posible a los partidos como medio de expresión y polarización de la opinión ciudadana...”<sup>12</sup>

En Costa Rica existen partidos provinciales y cantonales, y en Guatemala, además de los partidos, se autoriza a los Comités Cívicos, organizaciones temporales que tienen derecho a presentar candidatos en las elecciones locales y que no tienen los derechos de los partidos, especialmente el crédito político (Ley Electoral, Título III, Libro II, Arts.97-114). En Nicaragua se pueden presentar candidatos por “suscripción popular” para las elecciones de Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de Consejos Municipales en todo el país; se requiere un mínimo del uno por ciento de ciudadanos inscritos en el Catálogo de Electores respectivo para la solicitud de inscripción y deberá obtener el respaldo de un diez por ciento de ciudadanos (Ley Electoral, Arts. 88, 95-100). Creemos que estos comités locales deberían ser estimulados fijando requisitos menores para su funcionamiento y ampliando sus derechos y obligaciones, especialmente para participar en las consultas al electorado previstas en las legislaciones y autorizándolos a presentar candidatos no sólo en elecciones locales.

Esta situación se relaciona con cierto difuso malestar contra las cúpulas partidarias y la conducta de la clase política dirigente que controla los partidos, difuso malestar por otra parte general a toda la región latinoamericana. Ha generado una corriente de opinión que cuestiona ese privilegio y propicia la autorización de candidatos independientes. Honduras es el único país que ha transitado por esa vía, a partir de la Ley Electoral de 1977, decisión que se mantuvo en la vigente de 1981. Las candidaturas independientes deben inscribirse en el

Tribunal Nacional de Elecciones, con los siguientes requisitos: presentar programa, símbolo o emblema de la candidatura, lista de ciudadanos de apoyo que representan por lo menos el uno por ciento de los electores del Departamento cuando se trate de elección de Diputados, o de electores de todo el país, cuando se trata de Presidente.

Comentario especial merece el financiamiento. La Constitución de Costa Rica es pionera en el reconocimiento de la “deuda o crédito político”. Ordena que el Estado contribuirá al pago de los gastos en que incurran los partidos para elegir a los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo de acuerdo con las siguientes líneas: a) la contribución total no podrá ser superior al dos por ciento del promedio de los presupuestos ordinarios de la República durante los tres años anteriores a la elección; b) la suma se distribuirá entre los partidos en proporción a su votación, siempre que hayan superado el techo del cinco por ciento de los votos válidamente emitidos; c) los partidos deberán comprobar los gastos frente al Tribunal Supremo de Elecciones; y d) se prescribe financiación previa de los gastos que demanden las actividades electorales.

La Constitución de El Salvador (Art. 210) indica que el Estado reconoce la “deuda política”, como un mecanismo de financiamiento encaminado “a promover su libertad e independencia”, principio que se desarrolla en la Ley Electoral así: a) reconoce el derecho a recibir del Estado por cada voto válido las siguientes cantidades: 10 colones en la primera elección para Presidente y Vicepresidente; 6 colones en las de Diputados, y 4 en las de Consejos Municipales, cantidades que deberán entregarse dentro del mes siguiente de la elección de que se trate; b) tendrán derecho a un anticipo del cincuenta por ciento, calculada la cuota de acuerdo a los resultados de la elección anterior; y c) en caso de coaliciones los votos se dividirán entre los partidos conforme al porcentaje acordado en el pacto de coalición (Arts. 137-144).

La de Honduras (Art. 49) expresa que el Estado “contribuirá a financiar los gastos de los partidos” de conformidad con el “número de sufragios válidos” y la Ley Electoral indica que “con el objeto de garantizar la independencia de los partidos políticos legalmente inscritos que participen en las elecciones generales, se crea la deuda política”, y fija la cantidad de 5 lempiras por cada voto válido que obtengan en la última elección, con financiamiento previo a los gastos (Arts. 245 y 246) y el artículo 50 constitucional prohíbe recibir subvenciones o subsidios de gobiernos, organizaciones o instituciones extranjeras.

La de Guatemala, en el artículo 17 de sus disposiciones transitorias y finales, ordenó el financiamiento a partir de las elecciones generales del 3 de noviembre de 1985, y en la Ley Electoral (Art. 20) desarrolló el principio sobre las siguientes líneas: a) 2 Quetzales por voto legalmente emitido a favor del partido; b) siempre que haya obtenido no menos del cuatro por ciento del total de sufragios válidos, haciendo el cálculo con base en el escrutinio de la primera vuelta de la elección de Presidente y Vicepresidente; c) el pago se hará dentro del periodo presidencial, en cuatro cuotas anuales y durante el mes de julio de los primeros cuatro años; y d) en caso de coaliciones de partidos, el financiamiento obtenido se distribuirá en partes iguales entre los coaligados.

En Nicaragua el Estado destina una asignación presupuestaria específica para financiar los gastos de la campaña electoral de los partidos, alianzas y asociaciones de suscripción popular; un sesenta por ciento de la partida global aprobada, se distribuirá por sumas iguales entre los partidos o asociaciones que hubieren inscrito candidatos y el cuarenta restante entre los partidos que hubieren participado en las elecciones anteriores de acuerdo al número de votos obtenidos; en cuanto a las asociaciones de suscripción popular, se les asignará una cantidad calculada en proporción directa a la población de la circunscripción en que participaren; debiendo todos rendir cuenta detallada ante la Contraloría General de la República.

Finalmente, la Constitución de Honduras (Art. 47) y las leyes electorales de Guatemala (Art. 18) y Nicaragua (Art. 51) consideran a los partidos legalmente inscritos como instituciones de derecho público y con esto se llega a la coronación del proceso de constitucionalización de su régimen, incorporándolos formalmente en la estructura de poder.

Al subrayar la importancia de su misión última que es dar al Estado su gobierno, se ha señalado la insuficiencia de la personalidad jurídica privada que recoge la mayoría de las legislaciones vigentes. Y el reconocimiento de su carácter público trae varias consecuencias. Por una parte, al darles ese carácter, se les está concediendo la personalidad jurídica, con las consecuencias inherentes a esta situación: responsabilidades y derechos. Y, por otra parte, al incluirles dentro de la regulación del derecho público, se están reconociendo sus funciones de carácter general e interés colectivo.

Del análisis hecho, resulta que en Centroamérica, los partidos son órganos auxiliares del Estado, en el sentido de que aun cuando su actividad está orientada a satisfacer intereses propios, se convierten en presupuestos de la organización democrático-liberal y realizan funciones públicas en beneficio del Estado y la comunidad, insertándose dentro de la estructura de poder y en el marco jurídico global. Fijan pautas para la real expresión de la voluntad, constituyéndose en canales de participación política; colaboran en la estructura del gobierno y en los mecanismos de sucesión; seleccionan a la clase política gobernante al monopolizar la designación de candidaturas; integran relaciones institucionales con órganos del Estado; participan en la integración del aparato electoral al fiscalizar el proceso; son permanentes alimentadoras de opinión pública; y creadores a largo plazo de programas de gobierno, plataformas políticas y formación político-ciudadana.

En el esquema que las Constituciones y Leyes Electorales formulan, desde el establecimiento de los requisitos de la ciudadanía, las condiciones de sufragio, la organización del cuerpo electoral, hasta la designación de los gobernantes, su papel de cuerpos intermedios institucionales queda perfectamente claro, así como su integración al sistema a través de un catálogo de obligaciones y derechos.

## NOTAS:

<sup>1</sup> ERNESTO DE LA TORRE VILLAR Y JORGE MARIO GARCIA LAGUARDIA Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1976), pp. 138 y siguientes. Vid. también la más reciente colección de Constituciones vigentes en la región con estudios sobre diversas instituciones en El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Las Constituciones Latinoamericanas, VI Vols. (México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988).

<sup>2</sup> Tribunal Supremo de Elecciones (San José de Costa Rica: imprenta nacional, 1972 ) *passim*. También Jorge Mario García Laguardia, Jorge Madrazo y Rafael Villegas Antillón, Legislación electoral costarricense (San José de Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral y Tribunal Supremo de Elecciones, 1986) *passim*.

<sup>3</sup> CARLOS ESCOBAR ARMAS, La Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, 1985. 1985. Sufragio y democracia (San José de Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1987) y Jorge Mario García Laguardia, Derechos políticos. Sufragio y democracia (Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos. Colección Cuadernos de Derechos Humanos, 1990).

<sup>4</sup> PABLO MAURICIO ALVERGUE, “Análisis del proceso electoral en El Salvador”, Panorama Centroamericano, No. 10 (abril-junio de 1988), p. 41.

<sup>5</sup> MARIO SAMAYOA, “Legislación y procesos electorales en El Salvador”, Legislación Electoral Comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica (San José de Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral e Instituto de Investigaciones jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 1986), pp. 11-132.

<sup>6</sup> EFRAIN MONCADA SILVA, “Democracia, sufragio y sistemas electorales en Honduras” *idem*, pp. 229-233 También Ramiro Calindres, editor, Análisis de las Constituciones de Honduras (Tegucigalpa: Graficentro editores, 1985).

<sup>7</sup> MARIANO FIALLOS OYANGUREN, Las elecciones en Nicaragua, Sistemas; Electorales y Representación Política en Latinoamérica (Madrid: Fundación Friedich Ebert, 1986), pp. 331 y siguientes.

<sup>8</sup> RAFAEL VILLEGAS ANTILLON, El Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil de Costa Rica. Análisis jurídico-estructural y técnico (San José de Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1987), y Rubén Hernández Valle, Derecho electoral costarricense (San José de Costa Rica; editorial Juricentro 1990). También Rodolfo Ledezma Pacheco, “El Registro electoral de Costa Rica” en El Registro Electoral en América Latina (San José de Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral y Junta Central Electoral de la República Dominicana, 1988)

<sup>9</sup> Recomendaciones para la implantación de la Cédula de Identidad Electoral con el objeto de mejorar la inscripción de los ciudadanos guatemaltecos que participarán en futuros procesos electorales, febrero de 1987. Manuscrito.

<sup>10</sup> ROSA MARINA ZELAYA VELAZQUEZ, El registro electoral en Nicaragua”, en Registro Electoral, *op. cit.*, pp. 123-134.

<sup>11</sup> IGNACIO BURGOA, JORGE MARIO GARCIA LAGUARDIA, DAVID PANTOJA, DIEGO VALADES Y JORGE VANOSSI, El Régimen constitucional de los partidos (México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975); y Jorge Mario García Laguardia, “Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica. De la exclusión a la apertura”, en Sistemas Electorales y representación política en Latinoamérica, *op. cit.*, pp. 193-231.

<sup>12</sup> Diario de Sesiones de la Comisión de los Veinticinco y Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de 1965-1966, Mimeo., Archivo del Congreso de la República de Guatemala.