

Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral

Pedro Martínez Ruano*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 12 de setiembre de 2011.

Revisión, corrección y aprobación: 19 de diciembre de 2011.

Resumen: Tres son las modalidades clásicas de control del proceso electoral: el control parlamentario, el control jurisdiccional y el control constitucional. A estos tres modelos clásicos se añaden el control realizado por órganos administrativos y jurisdiccionales ad hoc y el control mixto. El interés del estudio es poner de manifiesto la eficacia real de los mecanismos y controles en el ámbito electoral, al objeto de que se evidencien las virtudes y deficiencias de cada uno de los sistemas, en favor de los ciudadanos y de una mayor profundización en el sistema democrático.

Palabras clave: Proceso electoral / Control político / Control parlamentario / Control administrativo / Control jurisdiccional / Control constitucional / Fiscalización electoral / Sistemas electorales / América Latina / Europa.

Abstract: There are three traditional modes of control of the electoral process, parliamentary oversight, judicial review and constitutional control. These three classic models are added to the control carried out by administrative bodies and ad hoc tribunals and the mixed control. The interest of this study is to demonstrate the real effectiveness of the mechanisms and controls in the electoral arena in order to show evidence of the strengths and weaknesses of each of the systems for citizens and a further deepening of the democratic system.

Key Words: Electoral process / Political Control / Parliamentary control / Administrative Control / Jurisdictional Control / Constitutional Control / Electoral control / Electoral systems / Latin America / Europe.

* Profesor contratado, doctor de Derecho Constitucional y vicesecretario General de la Universidad de Almería (España). Especialista en Derecho electoral, parlamentario y Estado Autonómico. pmruano@ual.es

El presente estudio tiene por objeto analizar la distinta orientación que se ha producido en Europa y en Latinoamérica, en relación con los mecanismos de control de los procesos electorales. Nuestro punto de partida será el análisis del control parlamentario como modelo originario, para posteriormente concretar como ha evolucionado éste en Europa y en América Latina.

Así las cosas, podremos determinar como dentro del derecho comparado, tres son las modalidades clásicas de control del proceso electoral a las que recurrentemente se refiere la doctrina¹. Tal diferenciación, que se realiza en función del órgano o poder que lo lleva a cabo, presenta las siguientes modalidades: el control parlamentario, el control jurisdiccional y el control constitucional. A estos tres modelos clásicos debemos añadir el control realizado por órganos administrativos y jurisdiccionales *ad hoc* y el control mixto.

Ahora bien, más allá de los modelos clásicos y de los controles establecidos en los distintos ordenamientos, lo que verdaderamente interesa a este estudio es poner de manifiesto la eficacia real de los mecanismos y controles en el ámbito electoral, al objeto de que se evidencien las virtudes y deficiencias de cada uno de los sistemas en favor de los ciudadanos y de una mayor profundización en el sistema democrático. Asimismo, es preciso reiterar que difícilmente alguno de estos modelos aparece y se aplica de forma pura dentro los distintos

¹ Entre otros, pueden consultarse las obras de Fulco Lanchester: "La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto" *Giurisprudenza Costituzionale*, n.º 5, 1998; Pablo Santolaya Machetti: *Manual de procedimiento electoral*, Madrid: Ministerio de Justicia e Interior, 1995; Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa: "Procedimiento electoral", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid: Civitas, 1995; Juan Carlos González Hernández: *Derecho Electoral Español*, Madrid: Tecnos, 1996; Artemi Rallo Lombarte: *Garantías electorales y constitución*, Madrid: CEPC, 1997; Klaus Stern: *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987; Maria Luisa Mazzoni Honorati: "Observazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania Federale e Italia", *Rivista trimestrale de diritto pubblico*, 1983.

ordenamientos, ya que, en general, se combinan unos y otros métodos, en pro de la efectividad de los derechos de los ciudadanos. Partimos, por tanto, del hecho irrefutable de que cada país tiene una organización electoral propia y de que, evidentemente, cualquier intento de sistematización en este campo siempre estará basado en criterios subjetivos y, por tanto, discutibles.

1.- El control parlamentario

El control parlamentario, como ya hemos señalado, es el primero que surge históricamente, al ser una mera continuación en el Estado constitucional del procedimiento de verificación de poderes existente en los antiguos Parlamentos medievales. Como manifestación ahora de la soberanía de las Cámaras, su aparición tiene inicialmente lugar en las constituciones de los primeros estados surgidos tras las revoluciones burguesas, como Estados Unidos y Francia; si bien en Inglaterra la Cámara de los Comunes ya había conquistado este privilegio en el siglo XVII, como habíamos apuntado con anterioridad.

Considerado como una garantía frente al poder ejecutivo, encargado de organizar las elecciones y convocar a los electores², ésta será la modalidad de control de las actas electorales establecida en la inmensa mayoría de los textos constitucionales que ven la luz en Europa occidental durante el siglo XIX.

Esencialmente, este modelo se caracteriza porque es el propio Parlamento, ya sea en Pleno o a través de alguna Comisión, quien determina la validez de la elección de sus miembros en última

² Adhémar Esmein: *Elements de droit constitutionnel français et comparé*, París: Société du Recueil Sirey, 1921.

instancia, y sin posibilidad de recurso alguno. Ello no impide la posible existencia, al margen y con carácter previo y subsidiario, de otros controles de naturaleza administrativa o jurisdiccional establecidos en la legislación electoral o en la misma Constitución. Como es lógico, y a pesar de que estos rasgos fundamentales no se prestan a grandes diferencias entre unos países y otros, el procedimiento específico, a través del cual dicho control se ejerce, varía, a veces de manera significativa, en cada uno de ellos. Así, por traer a colación dos ejemplos especialmente representativos, en Inglaterra, la Cámara únicamente se ocupaba de examinar las actas de los parlamentarios cuya elección había sido impugnada, por lo que su actuación no tenía lugar de oficio, sino como consecuencia de un litigio. Por el contrario, en Francia, este examen se extendía a todas las actas, hubieran sido o no objeto de impugnación, como una suerte de confirmación preceptiva de cada elección por la Cámara, en demostración de su soberanía.

El modelo parlamentario de control electoral va a estar, desde sus inicios, sometido a un juicio crítico. En este sentido, Pérez Serrano ya señalaba que "una Cámara, propicia a sentirse soberana, propende a olvidar la Ley, a dar por buena una elección dudosa, a reconocer capacidad a quien no la posee y, en suma, a resolver con criterio apasionado, tendencioso o partidista, temas de estricto valor jurídico, en que toda serenidad sería poca, y en que el espíritu de partido puede cometer atropellos de que está llena muchas veces la Historia parlamentaria"³.

Este modelo de control, al margen de los problemas políticos que planteaba, suscitaba, como puso de manifiesto Santamaría de

³ Nicolás Pérez Serrano: *Tratado de Derecho Político*, Madrid: Cívitas, 1976, La Constatación práctica de esta realidad podrá comprobarse en los diarios de sesiones de las Cortes.

Paredes⁴, un problema teórico-jurídico que no se presta a ninguna solución satisfactoria. En efecto, resulta un tanto contradictorio y paradójico que las Cámaras puedan reunirse válidamente, con el fin de aprobar las actas de sus miembros electos, cuando éste es un requisito indispensable para que las mismas se constituyan. Algunas Constituciones del siglo pasado, como la de Wurtemberg, intentaron resolver este problema otorgando a una suerte de comisión permanente entre legislaturas -llamada *Comité de los Estados*- la competencia para verificar la validez de los dos primeros tercios de las actas. Inmediatamente después, se daba paso a la constitución de las Cámaras con los parlamentarios cuya elección se había verificado, los cuales se encargaban de calificar las que quedaban; no obstante, el propio Santamaría de Paredes destaca en este caso el hecho de que el Rey pudiera agregar delegados a dicho comité, lo que desvirtuaba considerablemente la naturaleza del procedimiento⁵.

Más corriente era, sin embargo, que las Cámaras se constituyeran de manera provisional, como ocurría por ejemplo en Francia, hasta que se admitiese el número de representantes necesario para votar válidamente las leyes. Conseguido dicho quórum, se examinaba el resto de las actas, que solían ser las más controvertidas, siendo ésta la única función de la Cámara, hasta la finalización del procedimiento de verificación. En cualquier caso, hemos de señalar que no fue inusual que dicho control parlamentario se llevara a cabo por una Comisión compuesta, proporcionalmente, por las fuerzas más representativas del parlamento saliente, con los problemas derivados del deseo de perpetuarse en el poder que se podían derivar de ello.

⁴ Vicente Santamaría de Paredes: *Curso de Derecho Político*, Madrid: E. T. Ricardo Fé, 1890.

⁵ Vicente Santamaría de Paredes: *óp. cit.*, p. 312.

Aunque el control parlamentario sigue siendo el mayoritario en la actualidad, al mantenerse en aquellos países que no han sufrido grandes sobresaltos constitucionales (como Estados Unidos, Italia, países escandinavos o del Benelux)⁶, lo cierto es que desde finales del siglo pasado se encuentra en franco retroceso.

Varias han sido las causas apuntadas en relación con la crisis del modelo parlamentario, las cuales pueden ser consideradas, asimismo, como causas de la evolución del control electoral. A modo de ejemplo, basta señalar las siguientes: "(...) la consolidación del Estado de Derecho, la crisis de la Teoría de la Soberanía del Parlamento, la independencia del Poder Judicial y, sobre todo, en el régimen parlamentario, la transformación de la dialéctica Parlamento-Corona en dialéctica mayoría minoría"⁷. Ello tenía como consecuencia que instituciones, las cuales tenían una especial significación como instrumento de protección de las minorías, sufrieran la paradoja de ser administradas políticamente por las mayorías, en contra de las primeras.

El control parlamentario, por distintas razones, no fue fiel a los fines y objetivos de la institución de la verificación de poderes. El control de legalidad electoral, una vez a merced de las mayorías parlamentarias, se transformaba inexorablemente en la indefensión jurídica de las minorías electorales.

En efecto, perdida tras la consolidación del Estado constitucional esa condición de garantía frente al ejecutivo a que nos referíamos en

⁶ Constituciones de Dinamarca, Noruega, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Islandia o Suecia.

⁷ Alfonso Fernández-Miranda Campoamor: "ART. 70 Causas de inelegibilidad e incompatibilidad y control judicial de las actas electorales", *Comentario a las Leyes Políticas*, Madrid: Edersa, 1989.

un principio y que constituyó su razón de ser originaria, el sistema empieza a plantear ya más inconvenientes que ventajas. Así, Gran Bretaña es la primera en abandonarlo, concretamente con la aprobación de la *Parliamentary Election Act* en 1868. También, a principios de este siglo, algunos países optarán por suprimirlo, como Alemania con el paso del Imperio a la República de Weimar⁸.

Pero sobre todo, ha sido tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial cuando este fenómeno de abandono del modelo parlamentario se ha generalizado, hasta el punto de que la gran mayoría de los países, esencialmente europeos, que han abierto procesos constituyentes a partir de esa fecha, han optado por establecer otras modalidades de control. Estos han sido, por ejemplo, los casos de Alemania, con la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que atribuye en última instancia la decisión al Tribunal Constitucional Federal; de Francia, con la transición de la IV a la V República de 1958, que lo hace a favor del Consejo Constitucional; y ya más recientemente, Grecia y Portugal, con las Constituciones de 1975 y 1976, respectivamente; así como en España, con la Constitución de 1978. En cambio, Italia volvió a incorporar el control parlamentario en la vigente Constitución de 1947. Y es precisamente en este último país, donde ha seguido reproduciéndose, entre la doctrina y la opinión pública, el debate en torno al inconveniente fundamental que se ha achacado tradicionalmente a este tipo de control y que constituyó el motivo determinante para su sustitución en la mayoría de estos países: nos estamos refiriendo al de su falta de imparcialidad. En efecto, en este sentido se manifiestan, igualmente hoy, diversos sectores muy

⁸ Leopoldo Elia: "Elezioni politiche (contenzioso)", *Enciclopedia del Diritto*, Milán: Giuffrè Editore, 1962.

representativos de la doctrina italiana, partidarios⁹ de liberar de esta tarea a las Cámaras, y conferirla a un órgano de naturaleza jurisdiccional.

2.- La evolución de control electoral en Europa

2.1.- El control jurisdiccional

Como consecuencia de las cusas apuntadas, junto al modelo de control parlamentario, donde es la propia Cámara la que tiene la última palabra en relación con la validez de las actas de sus miembros, aparecerá el modelo de control jurisdiccional, donde van a ser órganos de esta naturaleza los encargados de dilucidar los conflictos que dichas elecciones susciten. En sí mismo, este modelo excluye cualquier participación a posteriori del Parlamento, en el control del proceso electoral, aunque no impide la combinación del control judicial con otro tipo de controles previos de naturaleza administrativa.

A este respecto, hemos de tener en cuenta la opinión de Solozábal¹⁰, quien señala que la atribución a los jueces del control del proceso electoral sólo es imaginable partiendo de la aceptación en el edificio institucional del Estado del Parlamento como órgano constitucional independiente y autónomo de otros poderes, asumiendo el carácter materialmente jurisdiccional de la disputa sobre la validez de las actas, y adquiriendo conciencia sobre los abusos del propio Parlamento en la verificación de los poderes de sus miembros.

⁹ Entre otros, Manlio Mazzotti: "Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la Giunta delle elezioni e la Camera dei deputati", *Giurisprudenza costituzionale*, Milano: Giuffrè, 1958.

¹⁰ Juan José Solozábal Echevarría: "Sobre la jurisprudencia constitucional en materia electoral" *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid: 1990.

Asimismo, debemos señalar en este momento, aunque se destacará también posteriormente, que la práctica inexistencia de modelos absolutamente puros posibilitará que las decisiones que tomen los órganos jurisdiccionales, en algunos casos sean revisables ante los órganos supremos a nivel constitucional, ya sea porque afecten a los derechos fundamentales de los ciudadanos, ya sea por problemas de constitucionalidad de la legislación electoral a aplicar por los órganos judiciales.

Como ya hemos señalado, es Gran Bretaña, con la *Parliamentary Election Act* de 1868, reformada en 1879, el primer país que abandona el hasta entonces hegemónico control parlamentario de las actas electorales, con la transferencia a la jurisdicción ordinaria del juicio sobre su validez. A partir de entonces, se atribuye el mismo a dos jueces de la *King's Bench Division* de la *High Court of Justice*. En realidad, se trataba de una renuncia de la Cámara de los Comunes a un privilegio del que habían venido gozando desde siglo y medio antes; de ahí que se estableciera la necesidad de que la decisión judicial fuera aceptada por aquélla para salvaguardar su soberanía¹¹.

Además, la intervención judicial se va a llevar a cabo, solamente en relación con las actas impugnadas; en caso contrario, es la Cámara quien continúa pronunciándose de oficio sobre la elegibilidad del candidato electo. De cualquier modo, que la sustitución por primera vez del tradicional sistema de control parlamentario, por otro de naturaleza jurisdiccional localizado en el poder judicial se produzca precisamente en este país no es un hecho en absoluto casual. Y es que, como reconocen algunos autores de la época, Gran Bretaña es

¹¹ Paolo Biscaretti di Ruffia: *Derecho Constitucional*, Madrid: Tecnos, Madrid, 1987.

probablemente el único país, europeo donde a la sazón resultaba viable la instauración de un control de esta índole, dada la autoridad moral que habían conseguido alcanzar los tribunales de justicia dentro del sistema político¹².

En la actualidad, el procedimiento se encuentra recogido en la *Representation of the People Act* de 1949, texto incluido en la refundida Ley electoral de 1983, siendo asimismo competentes la *Court of Session* y la *High Court of Justice* para conocer de la impugnación de las elecciones celebradas en las circunscripciones de Escocia y de Irlanda del Norte, respectivamente¹³.

Aparte de garantizar mejor la imparcialidad en la resolución de los conflictos, una de las ventajas que se suele atribuir al control jurisdiccional es que evita el problema teórico en torno a la aptitud de las Cámaras, para pronunciarse sobre la validez de las actas de sus propios miembros, al recaer este cometido sobre un órgano ajeno a las mismas¹⁴. Su inconveniente principal es que por la propia naturaleza de la decisión a adoptar, coloca en algunas ocasiones a los órganos jurisdiccionales en el centro de la batalla política, lo cual no deja de constituir un problema grave, sobre todo en aquellos países donde, a diferencia del citado, el poder judicial carece de la independencia necesaria para desempeñar adecuadamente su función.

A partir del siglo XX, la gran mayoría de los países europeos que deciden abandonar el control parlamentario de las actas electorales se decantarán también por la incorporación de un sistema de naturaleza

¹² Adhémar Esmein: *óp. cit.*

¹³ Thomas Erskine May: *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres: Charles Knight, 1844.

¹⁴ Vicente Santamaría de Paredes: *óp. cit.*, pp. 311-312.

jurisdiccional. No obstante, en algunos de ellos esta labor no será encomendada al poder judicial, trasladándose, por el contrario, bien a un órgano *ad hoc* encargado exclusivamente de la misma, bien a una institución de nueva creación en el constitucionalismo de entreguerras como fueron los Tribunales Constitucionales. Estos serán los casos de Checoslovaquia y Austria, cuyos textos constitucionales de 1920 otorgarán esta competencia a un tribunal electoral especial (art. 19) y a la Corte Constitucional (art. 141.1 letras a y b), respectivamente. Algunos años más tarde, el ejemplo será imitado por Francia, toda vez que la constitución de 1958 confiere al *Consejo Constitucional* el control de las elecciones presidenciales y parlamentarias (arts. 58 y 59).

Por el contrario, países que abrieron sus procesos constituyentes no hace mucho tiempo, como Grecia y Portugal, han preferido atribuir el mismo a órganos incardinados en el Poder Judicial. Asimismo, hay que hacer referencia a la progresiva implantación del modelo de control jurisdiccional en países donde el modelo de control parlamentario tiene un importante arraigo. Así, básicamente, este es el sistema empleado en Italia para las distintas elecciones de carácter local, cuyo contencioso-electoral se ha residenciado en la jurisdicción ordinaria y administrativa. Igualmente, hemos de referirnos a EE. UU. donde el control judicial de los procesos electorales se ha ido ampliando de la mano de la protección de los derechos de los partícipes en el proceso electoral. Sirva como ejemplo su decisiva intervención en la resolución de los conflictos electorales acaecidos en el estado de Florida, durante las elecciones presidenciales de noviembre de 2000.

Al margen de cualquier otra consideración, la valoración que nos merece el modelo de control judicial es altamente positiva en la medida

en que traslada el control de legalidad de las elecciones y la protección de los derechos de los participantes en las mismas a su instancia natural dentro de un Estado de Derecho.

2.2.- El control constitucional

Otra de las formas de control de las actas electorales, por la que han optado los países que en algún momento han llegado a abandonar el originario control parlamentario, es el control constitucional. Modelo de control que puede incluir en su seno al resto de formas de control, de forma eventual y/o subsidiaria, y que conforma a la Corte Constitucional en órgano de control de las elecciones, siendo la que en última instancia determina la pureza del proceso electoral. Ahora bien, hay que señalar que este modelo ha sido calificado en ocasiones, entiendo que erróneamente, como control mixto. Bajo esta denominación, suelen incluirse los sistemas que no participan estrictamente de la naturaleza de ninguno de los dos anteriores. Aunque, desde un punto de vista estricto, la misma haría referencia sólo a aquellos procedimientos de verificación de actas que, de una manera u otra, han incorporado elementos propios de ambos, bien por la composición mixta del órgano encargado de desempeñar dicha función, por la distribución de competencia entre órganos parlamentarios y jurisdiccionales, según el objeto del recurso o, finalmente, por la atribución de este cometido en sucesivas instancias a órganos de una y otra naturaleza.

Dentro de estos sistemas mixtos, podría mencionarse el caso de Finlandia, donde se atribuye el control de las credenciales de los parlamentarios a una comisión nombrada por el Presidente de la

República, contra cuya decisión cabe un recurso ante la propia Cámara (art. 24 de la Ley Orgánica del Parlamento).

Pero es, sin duda, Alemania el más claro exponente de este modelo y, sobre todo, el que ha provocado no poca divergencia doctrinal, pues no en vano lo ha conocido en sus dos principales facetas (judicial y parlamentaria) a lo largo de su historia reciente. En efecto, la Constitución de Weimar de 1919 encomienda por primera vez esta función a un *Tribunal de Actas* integrado por miembros del *Reichstag* y por miembros del *Tribunal Administrativo del Reich*, estos últimos nombrados por el Jefe del Estado (art. 31). En la actualidad, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 atribuye en primera instancia al *Bundestag* el examen de las actas de sus miembros, si bien frente a la decisión de la Cámara cabe interponer un recurso de queja ante el Tribunal Constitucional Federal (art. 41)¹⁵. Por lo que, en puridad, este modelo, al igual que el francés, serían calificables como de control constitucional del proceso electoral.

En este sentido, debemos señalar que fue el artículo 141 de la Constitución austríaca de 1920 el que instauró por primera vez una jurisdicción constitucional, para resolver sobre la validez de las elecciones protestadas del Consejo Nacional, del consejo Federal, de las Dietas y de todas las Asambleas representativas.

Este precepto influiría en la Constitución republicana española de 1931 y ésta contemplaría la existencia de un Tribunal de Garantías

¹⁵ Artículo 41 de la Ley Fundamental de Bonn:

"1. Compete a la Dieta Federal el examen de las credenciales de sus miembros. La Dieta Federal decidirá también si un diputado ha perdido su mandato.

2. Contra el acuerdo de la Dieta Federal se dará recurso ante el Tribunal Constitucional Federal.

3. Se establecerán por Ley federal las normas de desarrollo".

Constitucionales que, entre otras funciones, examinaría y aprobaría los poderes de los compromisarios que, juntamente con las Cortes, elegían o destituían al Presidente de la República. Aunque esta facultad no llegó a ampliarse respecto de la validez de las elecciones a Cortes, merece recordarse que el Anteproyecto de Constitución republicana elaborado por la Comisión Jurídica Asesora sí que contemplaba esta posibilidad.

Ahora bien, hay que delimitar correctamente el modelo de control constitucional de otras modalidades en las que eventualmente puedan participar las Cortes Constitucionales. La principal diferencia estribaría en la consideración o no de las Cortes Constitucionales como auténticos tribunales electorales, ante los que dilucidar en última instancia cualquier tipo de controversia de naturaleza electoral. Por el contrario, en estos otros modelos, la intervención de las Cortes Constitucionales se enmarcaría dentro de su ámbito ordinario de competencias, justificándose sólo por ese motivo. Así, como sucede en el caso español, el Tribunal Constitucional actuaría en la medida en que constitucionalmente tiene atribuida la protección de los derechos y libertades fundamentales, incluidos los de participación política, y no por tener encomendada la función de control electoral.

Al hilo de lo ya comentado, se ha de realizar una mención especial del control constitucional, ya que, como instrumento de defensa de los derechos de representantes y representados en el curso del proceso electoral, ha puesto en tela de juicio la amplitud y perfección de los modelos de control parlamentario y judicial.

3.- El control electoral en Latinoamérica: las organizaciones "ad hoc"

Finalmente, habría que aludir a las macro organizaciones electorales de naturaleza administrativa o jurisdiccional, creadas en bastantes países, y a las que se encomienda un gran número de funciones, algunas de ellas no estrictamente electorales, como pueden ser las de Registro Civil. Así las cosas, en la mayor parte de los países iberoamericanos se han implantado organizaciones *ad hoc* encargadas de controlar y de organizar el proceso electoral, adquiriendo una gran importancia, debido a la cantidad y naturaleza de las competencias que ejercen.

Así las cosas, la actual conformación del control electoral en Latinoamérica viene marcada por la lucha generalizada por unas elecciones limpias. Reivindicación que se ha mostrado tan importante como la del sufragio universal, la representación de las minorías o la representación proporcional.

La historia electoral de Latinoamérica no difiere en exceso de la europea y así, desde su mismo origen, fue objeto de numerosas críticas, tanto lo relacionado con la organización misma de las elecciones, como con su juicio o calificación. En este sentido, sobre la organización se afirmaba que los organismos electorales eran manejados en última instancia por el Ejecutivo, con lo que se le abrían a éste todas las puertas para la manipulación de los resultados electorales, mientras que sobre la calificación de las elecciones, que

estuvo reservada por muchas décadas a los mismos parlamentos¹⁶, era censurada fuertemente por los abusos que solían cometer¹⁷.

Ante esta situación, desde el decenio de 1920, se inició un proceso de creación de organismos electorales centralizados y especializados y, por lo menos en lo nominal, independientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Así, Miranda¹⁸, en su obra sobre las tendencias constitucionales en América Latina entre 1945 y 1956, señalaba como principales preocupaciones y objetivos de los constituyentes de ese orbe en los últimos tiempos “subsanan los muchos y arraigados vicios que padece en casi todos los países latinoamericanos el organismo electoral” ha sido una de las preocupaciones más notorias; señalando que a tal propósito lo que “han arbitrado legislativamente consiste en normas reguladoras y cuerpos especiales encargados de la organización y el control electoral, normas y cuerpos que hacen ya su aparición en los códigos políticos de la posguerra 1918-1939”¹⁹.

¹⁶ A este respecto puede consultarse Héctor Gros Espiell: *La Corte Electoral*, Montevideo:1960 o a Jean-Paul Charnay: *Le controle de la regulante des elections parlementaires*, París: Pichón & Durand-Auzias, 1964.

¹⁷ Los abusos de los parlamentos en la calificación de las elecciones de sus miembros se han observado también en otros países, desde mucho tiempo atrás. Nicola Matteucci: *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Madrid: Trotta, 1998, comenta que, en 1769, la Cámara de los Comunes expulsó cuatro veces de su seno al diputado Wilkes, quien había sido regularmente reelegido por el condado de Middlesex. La Cámara declaró legalmente vencedor al adversario de Wilkes, con el fin de librarse de la incómoda presencia de este último.

¹⁸ José Miranda: *Reformas y tendencias constitucionales recientes en América Latina (1945-1956)*, México: 1957.

¹⁹ Mariano Fiallos Oyanguren: “Los organismos electorales en el proceso de consolidación democrática en América Latina”, en J. Pretelt y J. M. Ramírez (comps.), *Democracia política y electoral en América Latina*, Bogotá: 2000, afirma que este proceso se inicia en la región con la creación de la Corte Electoral y el Registro Cívico Nacional uruguayos, en 1924. Véase también Helen Clagett: *Administration of Justice in Latin America*, Nueva York:1952: 98; William Pierson y Federico Gil: *Government of Latin America*, Nueva York:1957 339, quienes en el decenio de 1950 resaltaban, igualmente, la existencia de tribunales especiales para los asuntos electorales. Hay que añadir que esta corriente se apoyó también en la tendencia surgida en la primera posguerra europea de retirar de los parlamentos la calificación de las elecciones, trasladando esta atribución a órganos especiales o al mismo Poder Judicial. Así lo hicieron las Constituciones de Weimar, en 1919, y las de Austria y Checoslovaquia de 1920. Véase Héctor Gros Espiell: *óp. cit.*; Jean-Paul Charnay: *óp. cit.*; Fávila Ribeiro: *Direito Eleitoral*, Rio de Janeiro:1976; Segundo Linares Quintana: *Los partidos políticos. Instrumentos de gobierno*, Buenos Aires: 1945.

De tal modo, partiendo de dichos antecedentes, al día de hoy, los países latinoamericanos poseen un órgano estatal encargado de las funciones electorales, el cual se encuentra situado en la mayoría de los casos al margen de los tres poderes públicos tradicionales, por lo cual muchos autores tienden a calificarlos como cuarto poder del Estado, mientras que en tres países (Argentina, Brasil y Paraguay), está integrado al Poder Judicial.

En este periodo se ha desarrollado un proceso de consolidación de estos organismos, mediante el cual han pasado a ser, en casi todos los casos, materia de regulación constitucional y han adquirido un carácter permanente. Asimismo, han ido asumiendo, aun cuando cabe hacer diferencias de acuerdo con el país, más y más funciones, como la calificación de las elecciones, la elaboración del registro electoral. En varios países, también la de los registros fundamentales para él, como el registro civil y el registro de ciudadanos, la reglamentación de la ley electoral, el reconocimiento y cancelación de la personalidad jurídica de los partidos políticos, la administración de los fondos públicos para la financiación de los partidos y de las campañas electorales, el control de las cuentas de los partidos, el control de todo lo relacionado con la propaganda electoral en las campañas electorales, el control de la vida interna de los partidos, etcétera.

El análisis de la situación general actual de los organismos electorales en la región nos muestra que las constituciones y las leyes electorales les asignan, aunque con diferencias de país a país, gran número de atribuciones. Y más aún, estas facultades han aumentado en los últimos tiempos y es muy posible que continúen

incrementándose. Ello, en vista del carácter permanente que se les ha otorgado; de la consagración de mecanismos de participación popular en gran número de países; del hecho de que se afirma que en los periodos interelectorales podrían asumir más tareas; y de la percepción de la necesidad de, por ejemplo, robustecer la educación política de los ciudadanos y contribuir a la modernización e institucionalización de los partidos políticos; tareas que se considera deberían asumir las cortes electorales, debido al entendimiento de que ellas, al menos en teoría, no están comprometidas políticamente. Lo anterior significa que los organismos electorales supremos son instituciones de primer orden dentro de los sistemas políticos nacionales, puesto que muchas de sus decisiones versan sobre asuntos políticos de gran calado y afectan de manera definitiva el futuro y la estabilidad política de los diferentes países.

Por otra parte, la amplitud de las tareas de los órganos electorales trae consigo también peligros, en la medida en que aquellos pueden llegar a ser utilizados para servir a determinados fines políticos. Así, el hecho de que en la mayoría de los países aquí tratados se haya decidido asignar estas prerrogativas a los órganos supremos electorales resulta del propósito de evitar que los tribunales judiciales ordinarios se vean involucrados en las contiendas políticas²⁰; así como del deseo de extraer la calificación de las elecciones de la órbita de acción de los congresos, con los cuales se acumularon experiencias negativas durante muchos años. Así, diversas experiencias en la región han mostrado que las facultades de

²⁰ Héctor Fix-Zamudio: "Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos", en H. Fix-Zamudio *et al.*, *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México: 1977; Segundo Linares Quintana: *Tratado de la ciencia constitucional del derecho*, t. VII, Buenos Aires: 1960; Ricardo Haro: "Las cuestiones políticas: ¿prudencia o evasión judicial? (Análisis del derecho constitucional argentino)", en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, t. I, México: 1988; Felipe Tena Ramírez: *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 18a ed., México: Porrúa, 1981; Miguel González Avelar: *La Suprema Corte y la política*, México: 1979.

los órganos supremos electorales relacionadas con los partidos políticos pueden ser utilizadas para restringir o reprimir a la oposición²¹.

La incertidumbre que crea la acumulación de tan importantes funciones electorales en los órganos supremos electorales nos remite a la necesidad de garantizar su imparcialidad en las contiendas electorales. Para ello, es de decisiva importancia observar cómo se integra y, en especial, cuáles son las posibilidades de interferencia de los órganos políticos por excelencia, es decir, de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de los partidos políticos, en el proceso de nombramiento de los magistrados de las cortes electorales.

Así pues, respecto de estas organizaciones, dos son, esencialmente, los comentarios que hemos de realizar. El primero, que las mismas han sido esenciales para legitimar los jóvenes sistemas democráticos en los que se han aplicado. Y el segundo, que *a sensu contrario*, el inmenso poder e implantación que ostentan hace temer a ciertos sectores que su existencia no sirva sino para seguir encubriendo un sistema que, en general, se ha caracterizado por su corrupción institucionalizada. Entendiendo que estas organizaciones electorales como integrantes de una macroestructura corrupta están condenadas a la misma corrupción y, por tanto, no serán sino instrumentos del sistema destinados a la perpetuación en el poder de quienes lo ostentan.

²¹ Jorge M. García Laguardia, J. M. "Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica", en Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana, *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, t. I, Madrid: 1986; véase asimismo Ronald McDonald: "Electoral Fraud and Regime Controls in Latin America", *The Western Political Quarterly*, vol. XXV, Salt Lake City:1972.

4.- Conclusiones

Finalmente, y en relación con todo lo que acabamos de decir, hay que señalar que en la actualidad existen muy pocos modelos, por no decir ninguno, absolutamente puros, al margen de que prácticamente todas las legislaciones electorales incorporan controles de naturaleza administrativa con mayor o menor carácter decisorio. En casi todos los ordenamientos jurídicos se combinan los distintos modelos en función del tipo de elección que se va a llevar a cabo, como por ejemplo, en Italia o Francia, donde las elecciones municipales o administrativas son controladas por órganos de naturaleza jurisdiccional o administrativa, mientras que las elecciones parlamentarias son controladas por el propio parlamento o por el Consejo Constitucional. En países de marcado carácter parlamentario en el control del proceso electoral como Estados Unidos, cada vez más el Tribunal Supremo intenta abrogarse competencias en materia electoral, aunque sea residualmente a través del control de constitucionalidad de las leyes electorales; en la República Federal de Alemania, como acabamos de ver, el control previo parlamentario es recurrible ante el Tribunal Constitucional Federal. Y a todo ello, como ya hemos señalado, debemos añadir las macroorganizaciones judiciales, administrativas o constitucionales creadas en bastantes países iberoamericanos con la intención de controlar el proceso electoral, a las que por distintas razones les es bastante difícil ejercer sus funciones de acuerdo con la finalidad que cualquier institución de este tipo debe tener encomendada²².

²² Pablo Santolaya Machetti: "La Administración Electoral", *Administraciones Públicas y Constitución*, Madrid; INAP, 1999, pp. 656 y ss.

La distinta evolución de los modelos de control electoral en Europa y América Latina viene determinada por una serie de factores, algunos comunes y otros específicos. El principal factor común va a ser la desconfianza en el histórico modelo de control parlamentario, como consecuencia de la aplicación partidista y parcial de las normas electorales por parte de las comisiones parlamentarias encargadas de la verificación y control de actas. Ahora bien, la necesidad de un cambio de modelo se va a producir en dos sentidos distintos, por un lado, en Europa hacia mecanismo de control administrativo, judicial y constitucional utilizando los mecanismos ordinarios con ciertas especificades formales y de plazos por la propia naturaleza de la materia electoral

Los organismos electorales nacen en todos los países por las deficiencias o carencias, tanto en términos materiales como de neutralidad, de dos de las ramas de la organización de la separación de poderes, el Poder Ejecutivo y el Judicial, si bien es cierto, habría que recordar aquí, que fue el fracaso del tercero de los poderes, el Legislativo, el que provocó el cambio en los modelos de control del proceso electoral.

En este contexto, entendemos que el modelo de control y de organización electoral viene determinado por el grado de confianza en las instituciones que deben llevar a cabo dicha labor. De tal modo que cuanto menor sea el grado de confianza, el modelo de control será más amplio, complejo y garantista.

En cualquier caso, el correcto funcionamiento de una organización electoral, más allá del grado de desconfianza que lo haya

generado, dependerá del grado de consolidación que las prácticas democráticas hayan alcanzado en dicho país y del nivel de corrupción política que exista. El cual, en algunos casos, es casi directamente proporcional al volumen que ocupa la organización electoral, llegando incluso, en ocasiones, hasta el mismo seno de dicha organización electoral como parte del sistema en el que se desarrolla.

De tal modo que toda organización electoral, aun siendo heredera del pasado, para que su actuación se acomode a los principios que deben inspirar todo sistema electoral, deberá desenvolverse dentro de un contexto que haga materialmente realizable las aspiraciones que se derivan del principio democrático.

Estas consideraciones son de suma utilidad, ya que al tenerlas presentes, el análisis de cualquier modelo nos obligará a ir un poco más allá de la mera descripción, en la búsqueda de los problemas reales que afectan a cada uno de ellos, determinando en qué medida se materializan los principios aludidos.

Literatura consultada

Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. "Procedimiento electoral". En: *Enciclopedia Jurídica Básica*. Madrid: Cívitas, 1995

Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, Madrid, 1987.

Elia, Leopoldo. "Elezioni politiche (contenzioso)". En: *Enciclopedia del Diritto*. Milán: Giuffrè Editore, 1962.

Erskine May, Thomas. *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. Londres: Charles Knight, 1844.

Esmein, Adhémar. *Elements de droit constitutionnel français et comparé*.
París: Société du Recueil Sirey, 1921.

Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso. "ART. 70 Causas de inelegibilidad e incompatibilidad y control judicial de las actas electorales". En: *Comentario a las Leyes Políticas*. Madrid: Edersa, 1989.

Fiallos Oyanguren, Mariano. "Los organismos electorales en el proceso de consolidación democrática en América Latina". En: J. Pretelt y J. M. Ramírez (comps.). *Democracia política y electoral en América Latina*. Bogotá: 2000

Fix-Zamudio, Héctor "Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos". México: 1977

García Laguardia, J. M. "Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica". En: Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana. *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, t. I. Madrid: 1986

González Avelar, Miguel. *La Suprema Corte y la política*. México: 1979.

González Hernández, Juan Carlos. *Derecho Electoral Español*. Madrid: Tecnos, 1996

Haro, Ricardo. "Las cuestiones políticas: ¿prudencia o evasión judicial? (Análisis del derecho constitucional argentino)". En: *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, t. I. México: 1988.

Lanchester, Fulco. "La verifica dei poteri nel diritto comparatto: modelli a confronto" En: *Giurisprudenza Costituzionale*, n.º 5, 1998

Linares Quintana, Segundo. *Tratado de la ciencia constitucional del derecho*, t. VII. Buenos Aires: 1960;

McDonal, Ronald. "Electoral Fraud and Regime Controls in Latin America". En: *The Western Political Quarterly*, vol. XXV. Salt Lake City:1972.

Mazzoni Honorati, María Luisa. "Observazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania Federale e Italia". En: *Rivista trimestrale de diritto pubblico*, 1983.

Mazziotti, Manlio. "Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la Giunta delle elezioni e la Camera dei deputati". En: *Giurisprudenza costituzionale*. Milano: Giuffre, 1958.

Miranda, José. *Reformas y tendencias constitucionales recientes en América Latina (1945-1956)*. México: 1957.

Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Cívitas, 1976.

Rallo Lombarte, Artemi. *Garantías electorales y constitución*. Madrid: CEPC, 1997.

Santamaría de Paredes, Vicente. *Curso de Derecho Político*. Madrid: E. T. Ricardo Fé, 1890.

Santolaya Machetti, Pablo. "La Administración Electoral". En: *Administraciones Públicas y Constitución*. Madrid: INAP, 1999.

Santolaya Machetti, Pablo. *Manual de procedimiento electoral*. Madrid: Ministerio de Justicia e Interior, 1995.

Stern, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

Solozábal Echevarría, Juan José. "Sobre la jurisprudencia constitucional en materia electoral". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid: 1990.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. 18a ed. México: Porrúa, 1981.

Constituciones políticas:

Constituciones de Dinamarca, Noruega, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Islandia o Suecia.