

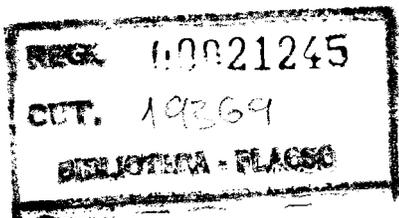
Seminario  
Sistemas electorales:  
una visión comparativa



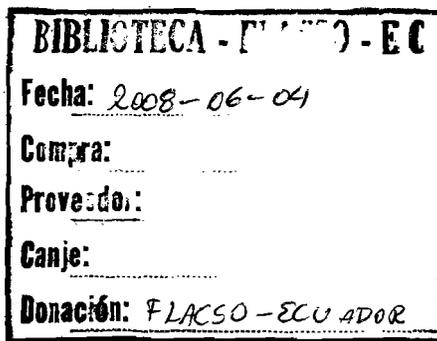
**FLACSO**  
ECUADOR



Embajada de Chile



320.63  
8525  
ej-3



© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito - Ecuador  
Telf: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
www.flacso.org.ec

Embajada de Chile en Ecuador  
Juan Pablo Sanz 3617 y Av. Amazonas, Piso 4  
Quito - Ecuador  
Telfs: 2453327 - 2452752  
embachileecu@uiio.satnet.net  
www.embachileecu.com

ISBN: 978-9978-67-150-4  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: V&M Gráficas  
Quito, Ecuador, 2007  
1ª edición: diciembre, 2007

Los contenidos de las exposiciones y opiniones  
son de exclusiva responsabilidad de sus autores

# Índice

Presentación .....	5
Inauguración .....	7
<i>Carlos Arcos Cabrera</i> <i>Enrique Krauss Rusque</i>	
Introducción	
Análisis comparado de sistemas electorales .....	11
<i>Simón Pachano</i>	
Consideraciones sobre los sistemas electorales a principios del siglo XXI .....	21
<i>Humberto Nogueira Alcalá</i>	
Análisis del último período democrático ecuatoriano: virtudes, defectos, falencias. 1979-2007 .....	79
<i>Medardo Oleas Rodríguez</i>	
La organización electoral: el caso chileno .....	91
<i>Juan Ignacio García Rodríguez</i>	
Bases para la construcción de un nuevo sistema electoral .....	103
<i>Carlos Aguinaga A.</i>	

# La organización electoral: el caso chileno

Juan Ignacio García Rodríguez  
*Director del Servicio Electoral de Chile*

**S**i se pregunta sobre la organización electoral de Chile, la respuesta debe ser necesariamente compleja, ya que intervienen en este proceso organismos de carácter judicial, administrativos y netamente ciudadano.

En Chile esto representa una larga tradición en que la justicia electoral está en manos de un organismo especializado, y la administración y organización del proceso está a cargo de un organismo público autónomo del Estado.

Por otra parte, los organismos receptores de sufragios y de inscripciones electorales están entregados a ciudadanos para los que esta tarea constituye en general una carga pública.

Haciendo una breve descripción de los organismos electorales en el régimen chileno, se podría hacer la siguiente clasificación y enumeración:

## Órganos superiores

### A) Tribunal Calificador de Elecciones (Justicia Electoral).<sup>1</sup>

Un tribunal especial, que se denomina Tribunal Calificador de Elecciones, conoce el escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores; resuelve las reclamaciones a que dieren lugar y proclama a los que resulten elegidos. Dicho tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos y tendrá las demás atribuciones que determine la ley, tales como la de nombrar a los miembros de los Tribunales Electorales Regionales que sean de su designación, y actúan como tribunal de segunda instancia de esos mismos tribunales.

Asimismo, es tribunal de apelación frente a las decisiones del Director del Servicio Electoral en lo que se refiere a la ley de partidos políticos, aceptación

---

<sup>1</sup> Artículo 84 y siguientes de la Constitución Política.  
Ley 18.460, Orgánica Constitucional de 1985

o rechazo de candidaturas a elección popular; y aprobación o rechazo de cuentas de gastos de campaña.

Está constituido por cinco miembros designados en la siguiente forma:

- a) Cuatro ministros de la Corte Suprema, designados por ésta, mediante sorteo, en la forma y oportunidad que determine la ley orgánica constitucional respectiva y
- b) Un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un periodo no inferior a los 365 días, designado por la Corte Suprema en la forma señalada en la letra precedente, de entre todos aquellos que reúnan las calidades indicadas.

La designación a que se refiere la letra b) no podrá recaer en personas que sean parlamentarios, candidato a cargo de elección popular; ministros de Estado, ni dirigentes de partidos políticos.

Los miembros de este tribunal durarán cuatro años en sus funciones.

## B) Servicio Electoral.<sup>2</sup>

Es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo domicilio Central se ubica en la capital de la República. Se encuentra regionalizado, existiendo Direcciones en las 13 regiones del país. Se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior y tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Supervigilar y fiscalizar a los organismos electorales establecidos en la ley y velar por el cumplimiento de las normas electorales, debiendo denunciar ante la autoridad que corresponda a las personas que las infringieren, sin perjuicio de la acción pública o popular que fuere procedente;
- Formar y mantener un boletín denominado Padrón Electoral, ordenado computacionalmente, el que contendrá la nómina alfabética de las personas

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica Constitucional sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, N° 18.556 de 1986.

habilitadas para ejercer el derecho a sufragio en los procesos electorales y plebiscitarios;

- Ordenar y resolver directamente sobre el diseño e impresión de cédulas, libros, formularios y demás documentos que se utilicen en el proceso de inscripción y elecciones en general;
- Disponer la compra y confección del material que se utilizará en las inscripciones y elecciones y distribuirlo con la debida anticipación a los organismos pertinentes;
- Llevar el registro de Partidos Políticos, aceptar su formación y disponer su disolución.
- Formar y mantener el Archivo Electoral General.
- Aceptación o rechazo de candidaturas a elección popular.
- Aprobación o rechazo de cuentas de gastos de campaña de partidos y candidatos a elección popular.

El Director del Servicio Electoral que será Jefe Superior de éste, es a quien corresponde dirigirlo, organizarlo, administrarlo, velar por el cumplimiento de sus objetivos, responder de su gestión y representarlo, tanto judicial como extrajudicialmente.

El Director es nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, requiriéndose para ello del voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio. Su remoción se hace en igual forma.

## Órganos intermedios

### A) Tribunales Electorales Regionales. (Justicia Electoral)<sup>3</sup>

Existen tribunales electorales regionales encargados de conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aque-

---

<sup>3</sup> Artículo 85 de la Constitución Política.  
Ley N\_ 18.593, de 1987.

llos grupos intermedios que determine la ley y de las elecciones de alcaldes y concejales municipales, y consejeros regionales.

Estos tribunales estarán constituidos por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegido por ésta, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones de entre personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado de Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años.

Los miembros de estos tribunales durarán cuatro años en sus funciones y tendrán las inhabilidades e incompatibilidades que determine la ley.

#### B) Juntas Electorales.<sup>4</sup>

En cada provincia habrá una Junta Electoral que tendrá las siguientes funciones:

- a) Proponer al Director del Servicio Electoral, la nómina de postulantes para ser designados miembros de las Juntas Inscriptoras;
- b) Designar, a proposición de los alcaldes, los locales en que se constituirán y funcionarán las Juntas Inscriptoras, y
- c) Designar y luego sortear a los integrantes de Mesas Receptoras de Sufragios.

Sin perjuicio de lo antes señalado, el Director del Servicio Electoral, por resolución fundada y previo informe de la Junta respectiva, podrá crear temporal o permanentemente otras Juntas Electorales, cuando circunstancias tales como la cantidad de población, la dificultad de comunicaciones o las distancias entre los diversos centros poblados lo hagan aconsejable.

Los miembros de las Juntas Electorales serán permanentes y conservarán ese carácter en tanto desempeñen la función pública requerida para su designación.

---

4 Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (Arts. 4° al 11).  
Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (arts.39 y siguientes).

Las Juntas Electorales que cree el Director del Servicio Electoral se integrarán con el Defensor Público, un Notario y el Conservador de Bienes Raíces que tenga competencia en el terreno jurisdiccional que se les asigne y, si hubiere más de uno de ellos, por los que tengan su oficio en la localidad en que tendrá su sede la respectiva Junta, de acuerdo con su antigüedad en la categoría, excluidos los que deban integrar otras Juntas.

C) Juntas Inscriptoras.<sup>5</sup>

En cada comuna habrá una Junta Inscriptora que tendrá las siguientes funciones :

- a) Inscribir a los ciudadanos y a los extranjeros con derecho a sufragio en los Registros Electores, y
- b) Certificar el hecho de haberse efectuado la inscripción y otorgar el comprobante correspondiente.

La Junta Inscriptora ejercerá funciones en la localidad en que tenga su sede la Municipalidad respectiva y su territorio jurisdiccional se denominará Circunscripción Electoral.

El Director del Servicio Electoral determinará las localidades donde funcionarán las Juntas Inscriptoras cuyo territorio jurisdiccional no sea sede de la Municipalidad respectiva.

Sin perjuicio de lo ya señalado, el Director del Servicio Electoral, por resolución fundada, podrá crear otras Juntas Inscriptoras, cuando circunstancias tales como la cantidad de población, las dificultades de comunicación con la sede comunal, las distancias excesivas o la existencia de diversos centros de poblados de importancia, lo hagan aconsejable.

---

5 Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (arts. 12 y siguientes).

## Organismos primarios

### A) Mesas Receptoras de Sufragios<sup>6</sup>

Las Mesas Receptoras de Sufragios tienen por finalidad recibir los votos que emitan los electores en los procesos electorales y plebiscitarios, hacer su escrutinio y cumplir las demás funciones que señala la ley.

Habrà una Mesa Receptora de Sufragios por cada Libro de Registro. Se podrán reunir dos o más Registros en una sola Mesa Receptora siempre que sean el o los más próximos de la misma circunscripción, y que ello no signifique encomendar a la respectiva Mesa la atención de más de trescientas cincuenta inscripciones vigentes. Lo anterior se hará procurando una igualitaria repartición de inscripciones entre las diferentes Mesas Receptoras.

El Director del Servicio Electoral determinará el número de Mesas Receptoras de Sufragios y el o los Registros Electorales que corresponderá a cada una de ellas el nonagésimo día anterior a aquél en que deban celebrarse las elecciones o el quinto día siguiente a la convocatoria, en caso de plebiscito o elección no periódica.

Cada Mesa Receptora se compondrá de cinco vocales elegidos y luego sorteados entre los que estén inscritos en los Registros respectivos y su nombramiento se hará siguiendo el orden numérico de tales Registros.

### B) Colegios Escrutadores<sup>7</sup>

Los Colegios Escrutadores tienen por finalidad reunir las actas de los escrutinios realizados en las Mesas Receptoras de Sufragios, sumar los votos que en ellas se consignen y cumplir las demás funciones que señala la ley.

No podrá deliberar ni resolver sobre cuestión alguna relativa a la validez de la votación.

Existirán los Colegios Escrutadores que determine el Director del Servicio Electoral por resolución fundada que se publicará en el Diario Oficial, con a lo menos veinte días de anticipación a aquél en que se deba celebrar una elec-

---

6 Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. (Art.48 y siguientes)

7 Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. (Art.79 y siguientes).

ción o, dentro del decimoquinto día siguiente a la publicación del decreto supremo que convoca a un plebiscito. En la resolución se indicará la localidad de funcionamiento y las Mesas que corresponderá escrutar a cada uno. La resolución será comunicada por carta certificada a las Juntas Electorales correspondientes. Cada Colegio no podrá escrutar más de doscientas Mesas Receptoras.

Cada Colegio estará compuesto de seis miembros titulares e igual número de suplentes y un Secretario, a menos que hubiere funcionado con número inferior de Mesas, en cuyo caso el Colegio se formará con los que hubiere, los que serán designados de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley.

Como se puede apreciar, el régimen chileno está organizado de una manera bastante compleja lo que lo hace indudablemente ventajoso en cuanto al número de participantes en la realización de una elección, en las diferentes entidades que participan en el proceso, en la autonomía de los diferentes entes que participan. En otras palabras, la posibilidad de actuaciones fraudulentas en un proceso como el descrito es prácticamente imposible y muy remoto por la propia complejidad que tendrá el ejecutarlas.

#### Registro Civil y Registro Electoral.<sup>8</sup>

En Chile existe una separación entre ambos Servicios Públicos, pero desde hace algún tiempo se ha producido una estrecha coordinación entre éstos, lo que ha facilitado enormemente el proceso de formación del Padrón Electoral.

El Servicio Electoral, en la práctica está cruzado computacionalmente con el Registro Civil y toda Cédula Nacional de Identidad otorgada por el Registro Civil e Identificación a una persona mayor de 17 años es comunicada al Servicio Electoral.

Hay dos materias fundamentales en las que se relacionan ambos servicios :

1. La identidad y la edad para inscribirse en los Registros Electorales se comprobarán sólo con la Cédula Nacional de Identidad vigente, o con la correspondiente a extranjeros, emitidas por el Servicio de Registro Civil e Identificación de acuerdo al sistema de impresión fotográfica. En caso de

<sup>8</sup> El Registro Civil chileno fue creado en 1884. El Servicio de Registro Civil e Identificación es un Servicio dependiente del Ministerio de Justicia.:

duda de la identidad de la persona que requiere una inscripción, la Oficina del Servicio de Registro Civil e Identificación respectiva proporcionará el asesoramiento de un experto, a solicitud de la Junta Inscriptora correspondiente.

Ningún certificado, pasaporte u otro documento podrá reemplazar a las referidas cédulas.

2. El Director General del Servicio de Registro Civil e Identificación estará obligado a comunicar mensualmente al Servicio Electoral todas las defunciones registradas de personas mayores de 17 años que hubieren obtenido cédula de identidad y las rectificaciones de inscripciones de nacimiento. En la comunicación se indicarán los nombres y apellidos paternos y maternos de la persona, la fecha de su nacimiento, la profesión u oficio, el número de su cédula de identidad, el domicilio y toda otra información fidedigna que pueda facilitar su ubicación en los Registros Electorales. Además, en los casos de rectificación de inscripciones de nacimiento, se consignarán los datos originales que fueron objeto de la rectificación.

Asimismo, comunicará mensualmente los nombres de las personas procesadas o condenadas por sentencia judicial ejecutoriada que deba dar lugar a la cancelación de sus inscripciones electorales.

### Características de la organización electoral

Hemos dado importancia al caso chileno de organización electoral sin pretender en absoluto que ese modelo sea el más adecuado ya que como se ha señalado, la organización electoral que se quiera dar un país determinado va a depender de múltiples aspectos.

Lo que sí resulta claro establecer es que hay algunas características de la Organización Electoral que sin duda alcanzan una generalización que es difícil de rebatir y que parecen necesarias en todo régimen electoral.

Sin que la enumeración que sigue sea definitiva o excluyente, algunas de esas características podrían ser las siguientes :

- La organización debe estar establecida en una legislación electoral ojalá de carácter reglamentario para su fácil aplicación por los organismos electorales y su fácil comprensión por el público en general.

- Todos los actos de la organización deben tener características públicas para que todos los interesados puedan disponer de una correcta y adecuada información.
- Los organismos electorales en general deben gozar de autonomía para realizar sus actuaciones con el fin de garantizar a todos los interesados la igualdad de oportunidades que debe existir en un proceso electoral.
- La organización debe tener estabilidad en sus estructuras básicas, sin que ello signifique que sea estática o inerte frente a la dinámica social. Lo que se quiere decir es que no sufra alteraciones sustanciales frecuentes, ya que ello sólo conduce a la desorientación y posterior indiferencia del electorado.
- La participación de los partidos políticos dentro de la organización electoral parece necesaria ya que son los verdaderos contralores del régimen electoral. Ojalá esta participación se pueda reflejar en todas las etapas del proceso electoral y en todos los niveles de organización que sean pertinentes sin descuidar la autonomía de dichos organismos electorales.
- La organización electoral debe tener dentro de su estructura la posibilidad de reclamaciones a las decisiones de los organismos y el establecimiento de sanciones para aquellos casos en que se vulneren las normas establecidas.

#### La administración electoral

Dentro de la organización electoral a la cual hemos hecho referencia hasta ahora aparece claro que debe existir un órgano gerencial que administre el proceso electoral conduciéndolo a la mayor eficiencia y al logro de resultados que signifiquen una elección generalmente aceptada por todos los interesados.

Será a través de una adecuada administración de la información electoral, de prontitud en la entrega de resultados de actos electorales, de una actualización continua de los registros de votantes y registro de afiliaciones partidarias, en su caso, de una adecuada coordinación con los medios de comunicación social y en definitiva otorgar al usuario del régimen electoral esto es, a los ciudadanos y a los partidos políticos, el más fácil acceso al sistema.

Este último aspecto se logrará especialmente si el administrador tiene en cuenta el avance tecnológico permanente a que está expuesto cualquier régimen electoral en este momento, a la profesionalización de los recursos humanos en los diferentes organismos electorales, a la capacitación de esos mismos recursos humanos y al uso cada vez más acentuado de mediciones en cuanto a la eficiencia y al cumplimiento de metas fijados para los diferentes entes que participan en el proceso.

Además de lo dicho también parece necesario señalar que una eficaz administración electoral debería promover asimismo la educación cívica de los votantes, asegurar la participación de todos los electores, efectuar una política permanente de investigación y análisis de los procesos electorales y finalmente y no menos importante, comprometerse cada vez más en una cooperación internacional con entes no gubernamentales o con organismos electorales de otros países para el intercambio de experiencias y aprovechamiento de mejoras o nuevas iniciativas que se producen en el resto del mundo.

Lo que ya hemos señalado con respecto a las características de la organización electoral, indudablemente también se aplican a lo que es la administración electoral pero tal vez acentuando algunos aspectos como los siguientes :

- La administración deber se estrictamente neutral en lo que concierne a partidos políticos, candidatos y electores, y debe rechazar cualquier influencia que pudiere afectar dicha neutralidad.
- El administrador debe tener especial cuidado en sus actividades públicas y privadas que puedan conducir a conflictos de intereses o acusación de parcialidad política.
- Las decisiones del administrador deben ser siempre fundamentadas, informadas y reclamables ante el órgano jurisdiccional si fuere el caso. En este punto es necesario destacar que la autonomía administrativa en lo que concierne a aspectos netamente administrativos no debiera ser objeto de revisión, sin perjuicio de que en aspectos jurisdiccionales que afecten a partidos políticos o candidatos pueda serlo para garantizar un debido proceso. Este aspecto tiene particular importancia, según el criterio con que está organizado el régimen. Si el órgano supremo es jurisdiccional y al mismo tiempo administrativo, al confundirse ambos aspectos, se podría producirse en algunos casos una administración menos ágil, puesto que el órgano jurisdiccio-

nal por lo general es de carácter colectivo y por lo tanto sus decisiones son más difíciles de concretarse eficientemente en un proceso administrativo.

Todas las consideraciones anteriores nos llevan a pensar que la administración o gerencia electoral es absolutamente imprescindible en un mundo cada vez más cambiante y dinámico y que va exigiendo permanentemente una adecuación en los métodos de que se sirve la administración electoral.