

**ELECCIONES Y DEMOCRACIA:
LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA**

CONFERENCIAS INTERNACIONALES EN LA ONPE

**JUAN CARLOS
GALINDO VÁCHA**

**REGISTRADOR
NACIONAL
DEL ESTADO CIVIL
COLOMBIA**

**DIETER
NOHLEN**

**PROFESOR DE CIENCIA
POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD
DE HEIDELBERG
ALEMANIA**

**CARLOS ALBERTO
URRUTY NAVATTA**

**PRESIDENTE
DE LA
CORTE ELECTORAL
URUGUAY**



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura



OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Elecciones y democracia: la experiencia latinoamericana.

Conferencias internacionales en la ONPE

Lima: ONPE; OEI, 2007

62 p. : il. -- (Documento de trabajo; 16)

ELECCIONES / ORGANIZACIÓN DE PROCESOS ELECTORALES / JUSTICIA
ELECTORAL / DERECHO ELECTORAL / AMÉRICA LATINA

© Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE

Jr. Washington 1894 – Lima 1, Perú

Central telefónica: 417-0630

E-mail: <webmaster@onpe.gob.pe>

URL: <www.onpe.gob.pe>

© Organización de Estados Ibeoroamericanos, OEI

Calle San Ignacio de Loyola 554, Miraflores

Central telefónica: 243-0777

E-mail: <oei@oeiperu.org>

URL: <www.oeiperu.org>

Edición:	GCIATE – Área de Investigación Electoral
Corrección de estilo:	Odín Del Pozo Omiste
Diseño & Diagramación:	Erick Ragas
Imagen de carátula:	GIEE (ONPE)
Imágenes interiores:	GIEE (ONPE)
Impresión:	ONPE
ISBN de la serie:	9972-695-11-5
ISBN de este número:	978-9972-695-31-5
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú:	2007-13222

Serie: Documento de Trabajo N.º 16

Primera edición

Lima, diciembre de 2007

500 ejemplares

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
I. LA ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y LA EXPERIENCIA COLOMBIANA <i>Juan Carlos Galindo Vácha</i>	9
II. LA JUSTICIA ELECTORAL Y SUS DESAFÍOS ACTUALES EN AMÉRICA LATINA <i>Dieter Nohlen</i>	23
INTRODUCCIÓN	23
1. EL DESARROLLO DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA	25
2. DESAFÍOS ESPECÍFICOS RECIENTES	27
2.1 JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA	28
2.2 NEGACIÓN A RECONOCER LA LABOR IMPARCIAL Y PROFESIONAL DE LA JUSTICIA ELECTORAL	28
2.3 POLITIZACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL	29
2.4 SUBORDINACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL	31
CONSIDERACIONES FINALES	35
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	35

III. DERECHO ELECTORAL Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA	
<i>Carlos Alberto Urruty Navatta</i>	41
1. DERECHO ELECTORAL	41
A) SUJETOS PROPIOS	42
B) OBJETO PROPIO	43
C) JURISDICCIÓN PROPIA	44
2. ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA EN EL DERECHO COMPARADO LATINOAMERICANO	45
3. EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN EL DERECHO COMPARADO LATINOAMERICANO	47
4. INDEPENDENCIA DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES	48
5. LA IMPARCIALIDAD DE LOS ADMINISTRADORES Y JUECES ELECTORALES	51
6. LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO DE DERECHO	52
7. LEGITIMIDAD DE ORIGEN Y LEGITIMIDAD DE EJERCICIO	53
CONCLUSIONES	54
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59
 SOBRE LOS CONFERENCISTAS	 61

PRESENTACIÓN

El año 2007, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) ofreció un ciclo de conferencias denominado: «Elecciones y democracia: la experiencia latinoamericana», cuyo objetivo fue el contribuir con la especialización electoral en sus ámbitos centrales: organización, justicia y derecho. Para ello se invitó a reconocidos especialistas y altos funcionarios del quehacer electoral, tanto nacionales como extranjeros, quienes transmitieron sus conocimientos y experiencias con gran solvencia. Dicha iniciativa tuvo gran acogida entre el público interesado en estos temas, e incluso fue necesario organizar fechas adicionales para proyectar videos de las disertaciones.

Las tres conferencias, realizadas el 24 de agosto y el 11 de octubre de 2007, se llevaron a cabo en el auditorio de la ONPE; a ellas asistieron profesionales y público interesado en los temas de democracia y elecciones. La calidad de las exposiciones y la expectativa generada en nuestra ciudad por los temas tratados nos han convencido de la necesidad de editar y publicar las ponencias en nuestra serie Documentos de Trabajo. Ello con el fin de contribuir con las personas que deseen tener a la mano materiales de consulta sobre estos asuntos.

La primera conferencia estuvo a cargo del doctor Juan Carlos Galindo Vácha, actual Registrador Nacional de Estado Civil de Colombia, quien disertó sobre «La organización de los procesos electorales y la experiencia colombiana».

El doctor Dieter Nohlen, Profesor Emérito de la Universidad de Heidelberg y miembro del Consejo Editorial de la revista *Elecciones*, abordó el tema de «La justicia electoral y sus desafíos actuales en América Latina».

La última sesión contó con la presencia del doctor Carlos Alberto Urruty Navatta, actual Presidente de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay, quien nos ilustró con la conferencia: «Derecho electoral y democracia en América Latina».

Finalmente, es del caso mencionar que las conferencias internacionales contaron con el auspicio de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Ciencia y la Cultura (OEI), el Posgrado de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y la Asociación *International* IDEA; instituciones a las que agradecemos públicamente por su colaboración.



JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA
Auditorio de la ONPE
24 de agosto de 2007

PRIMERA CONFERENCIA

LA ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y LA EXPERIENCIA COLOMBIANA

Juan Carlos Galindo Vácha

Entre Colombia y Perú hay una gran identidad en aquello relacionado con los procesos electorales. Por ello, estoy seguro de que podremos entablar un diálogo muy interesante a partir de la experiencia vivida en Colombia en relación con este aspecto.

Sin embargo, debido al corto espacio, nos limitaremos a tres puntos específicos. Éstos son: primero, la experiencia colombiana respecto de la estructura del proceso electoral; segundo, el voto facultativo y el voto obligatorio, que es un debate que creo que aquí en el Perú se está desarrollando; y el tercero, la tecnología y su aplicación en los procesos electorales.

Voy a empezar haciendo referencia a la estructura electoral colombiana; para ello, les expondré acerca de cómo estamos organizados y cuál es la problemática en mi país. Podrán tener, así, elementos de juicio para efectuar una comparación entre los esquemas organizativos y legislativos de Perú y Colombia.

El año 1991, Colombia llevó a cabo un importante cambio constitucional; ello significó definitivamente la comunión de diferentes ideologías y de distintas posturas,

tanto ideológicas como prácticas. A partir de lo que nosotros llamábamos la séptima papeleta—que fue un pronunciamiento ciudadano originado en un proceso estudiantil—, se convocó a todas las fuerzas del país a diseñar una Carta Política; entonces surgió ella, fruto de esas diferentes tendencias ideológicas constitucionales que dieron lugar a esa Carta, con bastante influencia tanto de las constituciones española como alemana.

En la nueva Carta Política se dispuso que hubiera en Colombia una organización electoral compuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por el Consejo Nacional Electoral. La Registraduría estaría destinada a cumplir dos funciones importantes: una, la identificación de los colombianos —que, en ese momento, estaba fundada en tres documentos esenciales: el Registro Civil, la tarjeta de identidad de menores y la cédula de ciudadanía— y el proceso electoral en sí.

En Colombia, desde el año 1938 se impuso la obligatoriedad del Registro Civil y se estableció que la única prueba del estado civil de los colombianos sería este registro; así, las partidas eclesiásticas sólo serían válidas hasta 1937. Entonces, ese primer elemento de identificación del Registro Civil lo maneja ahora la Registraduría Nacional del Estado Civil. De igual manera, existe un instrumento de identificación de los menores de edad compuesto por la tarjeta de identidad: los menores que se ubican entre los 7 y los 17 años, 11 meses y 29 días tienen derecho a la expedición de este documento que, de forma sencilla, presenta la foto del menor, su nombre y huella digital. Finalmente, el documento de identificación para todos los mayores de edad es la cédula de ciudadanía.

Por mandato constitucional, la otra función de la Registraduría es la organización y dirección de los procesos electorales en Colombia. Dicha institución, en la actualidad, cuenta con 3.714 funcionarios y tiene 1.222 oficinas ubicadas en todos los municipios del país. De esta manera, la Registraduría Nacional del Estado Civil presta los servicios de identificación en forma permanente y cada vez que hay lugar a unas elecciones, las organiza.

No obstante, dentro de la estructura constitucional colombiana se consagró también la existencia del Consejo Nacional Electoral. El Consejo es la entidad que tiene como función esencial ser el máximo ente en los escrutinios de los procesos electorales; también es la entidad que regula el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, por lo que lleva a cabo el control de la financiación de las campañas políticas;

de igual manera, es la máxima autoridad en la inspección y vigilancia de la organización electoral, función que debe llevarla a cabo a través de una ley. Dicha ley todavía no se ha expedido y, por ello, se presenta una zona gris con respecto a la Registraduría Nacional del Estado Civil. Existe, pues, una serie de conflictos institucionales entre las dos entidades (de forma similar al caso peruano), a partir de lo cual reflexionaremos a continuación.

* * *

En la Constitución de 1991 se estableció que la organización electoral en Colombia tendría dos instituciones. A la cabeza de la Registraduría estaba el Registrador que, según dicho texto constitucional, sería elegido por el Consejo Nacional Electoral. A su vez, este Consejo también debería aprobar los nombramientos de los delegados departamentales del Registrador Nacional.

El Consejo Nacional Electoral estaba compuesto por nueve consejeros que eran elegidos por el Consejo de Estado, que es un órgano del Poder Judicial, a partir de ternas remitidas por los partidos y movimientos políticos. Ello hizo que se presentaran dificultades de funcionamiento en la organización electoral, porque, además, la Registraduría es una entidad que por su gran tamaño y por el presupuesto de la organización electoral que maneja, generaba cierta disparidad. El Consejo Nacional no tiene autonomía presupuestaria, no maneja nominación de personal, tampoco contratación, pero sí nombraba al Registrador Nacional.

Entonces, en la medida de que los miembros de ese Consejo Nacional Electoral eran elegidos indirectamente por los partidos y movimientos políticos —por lo tanto, éstos incidían en el nombramiento del Registrador Nacional—, pero no gozaban de competencias administrativas —como sí las tenía el Registrador—, se generaron grandes conflictos de funcionamiento. El Consejo tenía, pues, un origen político; mientras la Registraduría gozaba de un predominio técnico, pero lo político influía en gran medida sobre ello.

Estas dificultades, desde 1991, se presentaron en el desarrollo mismo de las funciones electorales. Ello originó que en el año 2003 se aprobara una reforma constitucional que mantuvo la estructura entre las dos entidades pero cambió el esquema de nombramiento del Registrador. Y ¿qué estableció esa reforma política? Lo

primero, que el Registrador Nacional del Estado Civil no sería elegido por el Consejo Nacional Electoral; esto quedaba a cargo de los presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo del Estado, por medio de un concurso de méritos organizado según la ley.

Así se resolvía uno de los grandes problemas entre estas dos instituciones. En esa reforma política se dispuso también que los miembros del Consejo Nacional Electoral fueran elegidos por el Congreso de la República y ya no por el Consejo de Estado. A partir de allí cambió el esquema, en la medida en que se rompió esa interferencia funcional entre los dos organismos electorales.

El primer nombramiento de Registrador Nacional que se produjo —ahora a cargo de los presidentes de las Altas Cortes— fue el mío, en diciembre del año pasado (2006), a título provisional, pues la ley aún no estaba aprobada. Considero que ello ha permitido lograr algún tipo de separación entre lo político y lo técnico, entre las competencias del Consejo y la Registraduría. En efecto, uno de los problemas que hemos experimentado en los años recientes es cómo la Registraduría era entendida como un botín político. Entonces, al Registrador lo escogía el Consejo Nacional Electoral, entidad que también autorizaba o aprobaba los nombramientos de los delegados departamentales, quienes a su vez tenían el poder de nominación de los registradores municipales.

De esta manera, con la reforma del año 2003 se logró modificar dicho esquema. No obstante, aún existen unas normas que mantienen ese funcionamiento, pero ya se ha logrado un equilibrio entre lo político y lo técnico. Ello permite avizorar que la Registraduría va a tomar un rumbo más técnico, con menor interferencia política y eso va a garantizar efectivamente la modernización de la entidad, así como el mejoramiento de su estructura legal.

Sin embargo, no debemos olvidar que la estructura legal de la Registraduría viene también de un problema colombiano de gran violencia política que vivimos durante la década de 1950; éste condujo a que, pasada la dictadura militar, se lograra un acuerdo entre los dos partidos políticos (el Liberal y el Conservador) para crear lo que se llamó en su momento el Frente Nacional, que fue una convivencia y una interacción de poder entre los dos partidos y movimientos políticos, para favorecer efectivamente un tránsito hacia la paz política. Pero ese bipartidismo que se vivió

en Colombia, entre 1958 y 1974, tuvo como efecto que las entidades electorales manifestaran o reflejaran esa composición —ese bipartidismo— a su interior, así como en la organización electoral, para darle tranquilidad a los partidos políticos. Por ejemplo, se dispuso que en cada departamento hubiera dos delegados, uno liberal y el otro conservador. Y esa tendencia se ha manejado desde ese momento, aun cuando el Frente Nacional terminó en 1974. Incluso, hasta diciembre de 2007, la composición de los delegados departamentales sigue siendo igual: la mitad del Partido Liberal y la otra parte del Partido Conservador, a pesar de que la realidad política colombiana muestra que existen otros partidos, incluso en determinadas zonas no de mayoría, diferentes a los partidos Liberal y Conservador. De esta forma se plantea una serie de contradicciones institucionales que en la realidad implica que en el futuro próximo tenga que haber un replanteamiento de la organización electoral en Colombia.

De ello podemos establecer algunas similitudes con el caso del Perú. Aquí existe una entidad que es el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), que maneja la identificación del registro civil y el documento nacional de identidad. Asimismo está la ONPE, encargada de la organización de los procesos electorales. Finalmente, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) institución que maneja prácticamente la justicia electoral. Y eso conduce a la discusión sobre si debe mantenerse una separación de las funciones o si éstas deben agruparse en un solo ente.

En Colombia tenemos la misma separación: la identificación y la organización de los procesos electorales están a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pero el Consejo Nacional Electoral es quien maneja los escrutinios. Nosotros, en Colombia, en cada proceso electoral producimos dos resultados el día de las votaciones: el preconteo, que es el conteo rápido que consiste simplemente en la transmisión de los resultados a la consolidación, así como una consolidación y una divulgación; pero éstos son resultados no obligatorios, no vinculantes. Los resultados vinculantes son derivados del proceso de escrutinio, que se realiza desde el martes siguiente y que —dependiendo de la complejidad de la elección— puede demorarse una semana, quince días, tres semanas o cuatro semanas. Esos datos que se transmiten el día de los comicios son muy importantes, porque son los que van a dar tranquilidad a la ciudadanía; incluso muchos ciudadanos piensan que esos son los resultados reales de las elecciones, por lo cual hay que tener un gran trabajo de coordinación para que todo salga muy bien.

Sin embargo, como hemos dicho, los resultados vinculantes son los derivados de los escrutinios. En Colombia, aquí entra en juego un componente adicional —que existe también en Perú con el Jurado Electoral de Elecciones— y que para nosotros lo maneja el Poder Judicial; pues a pesar de que la resolución de las reclamaciones administrativas relativas a los escrutinios está a cargo del Consejo Nacional Electoral, los contenciosos judiciales —de nulidad electoral— los maneja el Consejo del Estado, que es un órgano de la rama jurisdiccional. Entonces, en Colombia también hay tres actores que se refieren a lo electoral: Registraduría, Consejo Nacional Electoral y Consejo de Estado. Aquí en Perú, con alguna diferencia, están el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Jurado Nacional de Elecciones.

De esta forma, la discusión surge sobre si debe mantenerse esa división o si se debe unificar las funciones en un solo ente. Mi opinión personal, habiendo conocido esta estructura, al igual que cómo funcionan algunos esquemas unificados en la América Central, me lleva al convencimiento de que tiene que haber una separación de funciones. Dicha separación de funciones brinda tranquilidad, transparencia y plena garantía, tanto a la ciudadanía como a los partidos y movimientos políticos, respecto de los procesos electorales.

En la medida en que existan funciones separadas y que unos dependan de otros, la sociedad va a observar que esa interrelación y cooperación garantiza resultados, pues permite una mayor transparencia. Cada sistema es diferente y responde a necesidades diversas, por lo cual hay que analizar cada realidad de forma separada. Sin embargo, cuando toda la operación electoral, incluyendo los escrutinios, radica en una sola entidad, es probable que se den susceptibilidades o inquietudes. Habrá casos en donde también ello resulte, por ejemplo, en Brasil; la justicia electoral allí funciona muy bien, porque muchas veces las instituciones dependen también de las personas. Si hay personas manejando una institución adecuadamente con responsabilidad, con transparencia, muy seguramente a pesar de la organización, se pueden obtener excelentes resultados.

En nuestros países, debido a la cultura de suspicacia, las incertidumbres, etc., yo creo que la estructura que mantiene separadas las diferentes funciones del proceso electoral y del *control electoral* es un esquema eficaz, útil y provechoso. Aquí hemos añadido otro elemento que nosotros en Colombia lo hemos venido trabajando muy

bien, que es el control que ejercen las autoridades de investigación del Estado sobre el funcionamiento del proceso electoral. En el caso colombiano hay dos entidades que vigilan: éstas son la Fiscalía General de la Nación, que investiga delitos electorales, y la Procuraduría General de la Nación que inspecciona la conducta de los funcionarios, realizando las funciones de Ministerio Público.

Entonces, en la medida que hay diferentes actores —además de «ojos» ajenos de otras entidades—, se logra establecer una estructura que otorga y brinda garantías de tranquilidad y de transparencia, tanto a los partidos y movimientos políticos como a los ciudadanos; asimismo, ello tiende a garantizar que, con los diferentes gobiernos o los cambios ideológicos que se produzcan con la interacción de los partidos en el poder, no van a realizarse mayores cambios y se va asegurar tanto una transparencia como una tranquilidad dirigida a la ciudadanía. Por eso, yo creo que en nuestro caso, en el régimen colombiano, la diferencia institucional en la formulación de las funciones electorales es absolutamente destacable, es razonable y nos presenta mayores beneficios que la unificación de las funciones.

Ahora bien, el segundo tema discutible es el referido al voto facultativo o al voto obligatorio. Nosotros en Colombia no tenemos ni hemos tenido voto obligatorio, y en las elecciones se registran unas tasas de participación que fluctúan entre el 40 y 50%; es decir, hay una abstención que está rondando entre el 60% y 50%. No obstante, en Colombia ha habido muchos críticos por esas tasas de abstención. Resulta lógico, es normal este tipo de crítica, pues más de la mitad de la ciudadanía colombiana habilitada para votar, no está participando en los procesos electorales y eso podría ser censurable. Lo ideal es que en una democracia todos aquellos ciudadanos que hacemos parte de una sociedad, nos pronunciamos sobre cómo queremos que sea el destino, cuáles queremos que sean los gobernantes. Ese es el modelo ideal a seguir, que todos nos manifestemos, porque estamos hablando del interés general, así como del futuro de todos.

Pero también hay otros sistemas, como en el caso de Perú o también el del Brasil, en donde el voto es obligatorio, es decir, que todos los ciudadanos deben pronunciarse para la escogencia de sus gobernantes o para la toma de determinadas decisiones. Están obligados porque, si no sufragan, van a tener unas sanciones que prevé el mismo ordenamiento legal; para el caso de los que no lo hagan, habrá unas multas o sanciones de diferente naturaleza, tales como el impedimento de gozar de determinados servicios.

En el caso del Brasil, por ejemplo, no se les expedirá pasaporte y tampoco tendrán derecho a que se les otorgue créditos en el sistema financiero.

Así, la primera gran discusión que se genera con ello es si el derecho de elegir y ser elegido ¿es un derecho o es una obligación? Esa es la gran discusión de fondo que está entre tales extremos. En las Constituciones, por lo menos en la colombiana (artículo 40.º), se dice que es un derecho. Visto como esa facultad o prerrogativa, implica libertad; la persona goza de esa libertad, puede hacer o no hacer algo. En eso consiste la libertad. Es la posibilidad de escoger entre diversas opciones.

Si se estipula un voto obligatorio ¿habrá libertad, o habrá imposición? Sinceramente —y vuelvo esto una opinión absolutamente personal—, yo considero que el voto obligatorio sería una imposición, no habría libertad para el ciudadano, pues éste quedaría obligado a pronunciarse —pronunciarse, eso sí—, frente a diferentes opciones: votar, no votar, votar en blanco, votar por determinado candidato. Adicionalmente, dentro de la democracia hay la libertad para no pronunciarse, para no acudir a sufragar. El ciudadano puede y debe disponer, por sí y ante sí. Puede pensar «yo no quiero acudir a las urnas», y eso también es una opción válida; podríamos tomarlo como un voto implícito, una posición a través de la cual está asumiendo algo; dejar que otros elijan por él no, simplemente que otros elijan. Esta postura, de todas maneras, tiene una serie de consecuencias y reproches, porque si yo no voy a votar, cómo luego voy a venir a criticar lo que los otros nombraron y es absolutamente razonable.

Tanto en Perú como en Brasil, donde el voto es obligatorio, los porcentajes de ausentismo más o menos fluctúan entre el 13% y el 16%. En los lugares donde existe el voto facultativo, la abstención es de un rango de 35%. Entonces, el análisis conduce a preguntarse ¿valdrá la pena, para buscar porcentajes de participación en más de ese 35%, imponer un voto obligatorio? Ésta es una de las grandes discusiones que se produce en este aspecto. Otro asunto que merece un serio análisis, tratándose del voto obligatorio, es si el Estado está en capacidad de aplicar las sanciones que el ordenamiento jurídico tiene para, efectivamente, censurar a aquellos que no acudieron a las urnas cuando tenían que hacerlo. Son decisiones políticas y decisiones administrativas que es necesario sopesar.

Desde mi punto de vista considero que en lo que más bien hay que trabajar en conjunto —es decir, las autoridades públicas, las familias, los colegios, las universidades—,

es en inculcar valores democráticos en la juventud, en las nuevas generaciones, en tratar de convencer, de persuadir a las personas sobre la importancia de acudir a las urnas, porque entre todos estamos escogiendo nuestro futuro —nuestro y el de nuestros hijos—. Claro que eso implica unas políticas a mediano y largo plazo; políticas públicas que sean persistentes en el tiempo, para lograr esos efectos. Creo que es mejor invertir en esas políticas de creación de cultura cívica, de cultura democrática, de convencer a todos nuestros jóvenes para que participen en el proceso electoral, en lugar de imponer la obligación para que los ciudadanos tengan que ser conducidos a las urnas por el ordenamiento jurídico.

Ésta es una gran discusión muy de fondo, pero que hay que sopesar no solamente desde los puntos de vista ideológico, político y administrativo, sino desde el punto de vista de la educación. Ganamos más, y así lo creo, educando a la sociedad, inculcando dichos valores en nuestros jóvenes, que si continuamos imponiendo ese voto obligatorio con todo lo que ello implica.

Finalmente, el tercer tema es el concerniente a la aplicación de la tecnología en el proceso electoral. En Colombia, por estos días, se ha venido hablando de la votación electrónica. ¿Por qué?, porque existe la Ley N.º 892 del 7 de julio de 2004 —expedida hace tres años—, que obliga al Estado a implementar la votación electrónica en los procesos electorales.

La referida ley impuso también la realización de unos planes pilotos de votación electrónica en el país. Sin embargo, incoherentemente, el Estado no asignó los recursos necesarios para ello. Apenas ahora, para el año 2007, se presupuestaron 380 millones de pesos (190.000 dólares), es decir una cifra mínima para lograr un propósito semejante. A pesar de ello, tenemos que avanzar y buscar elementos de juicio para ver si esa votación electrónica o esas tecnologías resultan útiles al proceso electoral colombiano. Para las próximas elecciones que tendremos el 28 de octubre, que son las elecciones municipales y departamentales —como las que se realizaron en Perú en noviembre de 2006—, hemos organizado un plan experimental: el día anterior a los comicios se llevará a cabo un piloto con la invitación de cerca de ocho firmas que ofrecen tecnología electrónica para las votaciones.

A estas empresas particulares les dijimos: vengan los invitamos para que participen en la simulación de un proceso electoral; haremos un modelo de votación para

seleccionar representantes en el Congreso y un proceso electoral para elegir Presidente de la República idéntico para todas las firmas que participen. Vamos a llevar ello a tres ciudades de Colombia, una ciudad grande que será Bogotá, una ciudad intermedia como Pereira y una ciudad pequeña como San Andrés Islas. Utilizaremos los centros comerciales de cada zona, en los diferentes estratos socioeconómicos del país, para garantizar una muestra absolutamente razonable de toda la población; por ejemplo, en Bogotá, vamos a tener casetas de votación en tres zonas comerciales (sur, centro y norte). Cada centro comercial va a estar a cargo de una empresa convocada; asimismo, se invitarán a las personas para que acudan a esas casetas dentro del centro comercial y procedan a votar en ese proceso.

Con este proyecto piloto mediremos varios aspectos: lo primero, si funcionan o no las máquinas; lo segundo, qué tan amigables serán esos aparatos con respecto a la ciudadanía; y en tercer lugar, cómo opera la contabilización de votos y transmisión de datos. Dicho plan piloto de votación electrónica lo desarrollaremos con una universidad, que será la encargada de organizar el proceso y llevar a cabo las evaluaciones técnicas. Así, la universidad organizará y auditará el plan piloto en todas sus etapas, para luego presentar un informe final. Cada firma que quiera participar tiene que hacerlo a su costo ¿Y por qué creemos que las empresas van a participar? Porque este piloto será como un filtro para las compañías que quieran intervenir en futuros procesos, como el del año 2010. Ya hemos recibido la aceptación de cuatro firmas que van a estar en este proyecto.

Empero, además de la votación electrónica, yo creo que debemos trabajar en la sistematización del proceso electoral. La votación o urna electrónica es apenas un espacio, mas debemos trabajar por ver cómo podemos aplicar de la mejor manera la tecnología del proceso electoral en Colombia. Este año hemos incluido en la preparación de nuestro proceso electoral unas innovaciones muy interesantes, las mismas que nos han dado muy buenos resultados. Lo primero, la inscripción de cédulas de ciudadanía (nuestros documentos de identificación), que es el momento en el cual nosotros le decimos a los ciudadanos: «usted si desea, si cambia de domicilio, tiene la posibilidad de inscribirse para votar cerca de su casa».

Anteriormente, esos procesos se han llevado a cabo en las oficinas de la Registraduría. Así, durante los diez días previos al vencimiento del proceso, abrimos unas mesas en los puestos de votación para que la gente llegue a inscribirse en ese

nuevo lugar. Con el fin de facilitar esta inscripción, en Bogotá hicimos un plan piloto y contratamos con una empresa para que, con la utilización de unos teléfonos de tecnología *trunking*, estuviera en los centros comerciales y las personas que quisieran inscribirse simplemente acudieran: allí el operador digitaba el número de la cédula en el aparato y confirmaba que fuera esa persona, le tomaba las huellas dactilares, hacía la modificación para ver en qué puesto podía inscribirse, y esto nos modificaba inmediatamente el padrón electoral. El resultado fue que en Bogotá tuvimos 600.000 inscripciones en ese período, de las cuales se realizaron en forma manual, durante todo el proceso de tres meses, 400.000; y en forma automática, en ocho días, hicimos 200.000. De esta manera, la tecnología *trunking* se mostró como un mecanismo muy interesante.

Ahora hay que tener presente la inscripción de candidatos, pues en Colombia tenemos elecciones de gobernador, es decir de regidores, de asambleas departamentales —como aquí en Perú tienen de consejos regionales—; así, hay elecciones de Alcaldes, de Consejos Municipales y de Juntas administradoras locales. Elegiremos, de esta manera, más de 18.000 personas y tuvimos más de 86 mil candidatos inscritos. Imagínense la magnitud del trabajo.

Recientemente incorporamos otro implemento de sistematización muy importante, como fue facilitar a los partidos y movimientos políticos la posibilidad de una tramitación del documento de inscripción de candidaturas vía Internet. Se trataba de brindarles una herramienta a los partidos y movimientos políticos para que pudieran llevar a cabo un diligenciamiento electrónico del formulario de inscripción, el mismo que sería enviado vía Internet con destino a una base de datos que luego tendría a la mano el registrador para validar la información al momento de la inscripción de la candidatura. Y tuvimos una aceptación increíble. Ello nos condujo a la reducción del tiempo del proceso de revisión para saber quiénes se inscribieron en todo el país; dicha consolidación antes nos llevaba más de 15 días, ahora con la ayuda de la tecnología se redujo a nueve horas. Efectivamente, en nueve horas ya sabíamos cuántos candidatos teníamos inscritos en todo el territorio nacional.

La tecnología la hemos seguido utilizando para mejorar nuestro *software* de preconteo o de conteo rápido, así como de escrutinios. En el año 2006 —en las elecciones de Presidente y de representantes para el Congreso de la República— por primera vez empleamos un *software* especial para los escrutinios. Antes se manejaban unas tablas

en el programa Excell para ir consolidando los votos en las diferentes etapas en los ámbitos municipal, departamental y nacional. En dicho año se empleó un *software* de escrutinio que tuvo muy buenos resultados y que vamos a mejorar sustancialmente en las próximas elecciones municipales y departamentales.

En la Registraduría Nacional de Estado Civil estamos empeñados en seguir buscando aplicaciones tecnológicas que mejoren el proceso eleccionario, pero siempre bajo dos presupuestos fundamentales que deseo destacar: la tecnología la podemos utilizar en los procesos electorales, en la medida en que brinde plenas garantías y tenga las posibilidades de ser auditada y verificada —para ver cómo fueron los movimientos del *software* o de los *softwares*—. Así, las operaciones que se llevan a cabo podrán ser vigiladas por las diferentes autoridades de control, como también por los partidos y movimientos políticos.

Si la aplicación tecnológica se lleva a cabo con las condiciones antes reseñadas, creo que va a producir grandes beneficios y, sobre todo, permitirá lo fundamental, lo que es esencial en un proceso electoral, que es generar credibilidad, y esa credibilidad a su vez va a legitimar no solamente a los elegidos, sino a las propias organizaciones electorales.



DIETER NOHLEN
Auditorio de la ONPE
11 de octubre de 2007

SEGUNDA CONFERENCIA

LA JUSTICIA ELECTORAL Y SUS DESAFÍOS ACTUALES EN AMÉRICA LATINA

Dieter Nohlen

INTRODUCCIÓN

‘Justicia electoral’ es un concepto normativo, al igual que el concepto de ‘justicia social’, pero más fácil de definir. Podemos entender por él, la garantía de elecciones libres y honestas. En este sentido, es un objetivo fundamental para todo proceso electoral en una democracia constitucional. Al mismo tiempo, el concepto se refiere al entramado institucional que se establece para organizar y controlar las elecciones en función de la justicia electoral.

Si tomamos como el mayor desafío actual de la justicia electoral su contribución a la consolidación y profundización de la democracia, las relaciones variarán según los conceptos. En el primer entendimiento del concepto, en el ámbito teórico, nadie va negar una relación positiva. La justicia electoral es parte importante de todo el edificio de la democracia. Les recuerdo la sentencia de José Ortega y Gasset acerca de que «[...] la salud de las democracias [...] depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario [...]. Sin el apoyo de un auténtico sufragio, las instituciones democráticas están en el aire». Pero, mirado desde

el objetivo —la consolidación de la democracia—, la justicia electoral es sólo un factor entre varios otros que influyen a su manera en los procesos políticos de la región. El desafío existe, entonces, en el impacto real que puede tener la justicia electoral frente a estos otros factores, sobre todo cuando son adversos al mencionado objetivo primordial. El hecho de constituir sólo un factor entre otros que interactúan, es precisamente la circunstancia que hace difícil medir el aporte de la justicia electoral al objetivo de la consolidación democrática.

En el segundo entendimiento del concepto, en el ámbito empírico, el desafío se refiere al factor en sí mismo, hacia dentro, obviamente con efectos hacia fuera. Radica en la institucionalidad, profesionalidad, imparcialidad y postura en general, con las que las instituciones y funcionarios, encargados de garantizar elecciones libres y honestas, implantan la justicia electoral, acorde con su concepto normativo, aplicado a circunstancias cambiantes. Consiste en ejecutar un oficio, cuyo resultado merece y logra efectivamente el reconocimiento público.

Respecto a ello, es cierto que la justicia electoral como sistema, aunque menos visible que otros órganos del Estado en las democracias consolidadas, constituye un elemento clave para la gobernabilidad democrática de los países (véase LÓPEZ-PINTOR 2000). En relación con América Latina, sin embargo, es imperioso tomar en cuenta que la justicia electoral (como *electoral management*) no es un oficio rutinario dentro de una democracia establecida basado en una sociedad con fuertes raíces democráticas, sino una agenda en un proceso dinámico vacilante en el contexto de una cultura política generalizada no concordante con los principios éticos que están insertados en el concepto normativo de la justicia electoral. Por lo demás, la idea de la consolidación sugiere que América Latina está atravesando un proceso —aunque lento, unidireccional— de afianzamiento de la democracia, o sea, de extensión e internalización de los valores de ética electoral por parte de la sociedad y especialmente por parte de los que quieren participar activamente en la política; ello tomando en cuenta que gracias a la emergente sociedad civil, la cantidad de gente que quiere participar se ha extendido más allá de lo que se suele denominar la ‘clase política’. Estos nuevos participantes, considerados como fundamento de la democracia del futuro de la región —«la democracia de ciudadanos» (PNUD 2004)—, tampoco profesan un ideario y una postura acorde con los valores que caracterizan la justicia electoral como concepto normativo —aunque hay que apreciar su función positiva en la observación de las elecciones. Todos estos antecedentes llaman la atención al hecho de que, aunque se

han notado en general progresos significativos durante la década de 1990, la justicia electoral se encuentra frente al constante peligro del revés. El oficio rutinario no es entonces una realidad, sino una meta.

En la primera parte de esta conferencia voy a marcar las tendencias generales del desarrollo de la justicia electoral en el medio sociopolítico de América Latina, llamando la atención a su innegable desarrollo positivo y a desafíos generales. En la segunda parte, me referiré a cuatro desafíos específicos que se pueden observar, precisando un poco lo que hemos considerado anteriormente en nuestras reflexiones generales. Se trata de los desafíos de judicialización de la política, negación de la labor de la justicia electoral por motivos políticos, politización de la justicia electoral y, finalmente, subordinación de la justicia electoral al poder político.

1. EL DESARROLLO DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

Si entendemos por justicia electoral la garantía de elecciones libres y honestas, conviene insistir en que en los últimos dos decenios ésta se ha extendido como concepto y como realidad en América Latina. El más claro indicio que lo confirma es la celebración, hoy en día, de elecciones libres en casi todos los países de la región. En comparación histórica, destaca la casi ininterrumpida permanencia de estos actos de soberanía popular que organizan y velan las instituciones encargadas de la justicia electoral. En una comparación intercontinental, América Latina es la región del mundo de las democracias de la tercera ola de democratización con el mayor grado de justicia electoral. Por un lado, parece ya rutina la organización de elecciones libres y honestas, lo que se expresa también en el concepto de democracia electoral, aunque es una noción diminutiva y peyorativa de la democracia, pues percibe a la democracia realmente existente reducida sólo a lo electoral (véase más adelante). Sin embargo, se reconoce en ello que las elecciones funcionan, lo que no conviene subestimar. Es un avance sustancial en el desarrollo de la democracia en América Latina.

Respecto a los sistemas de justicia electoral, es justo subrayar que en general las instituciones encargadas han sabido cumplir con sus funciones, de modo que podrían servir de modelo de ética, eficiencia y eficacia para otras entidades encargadas de imponer la justicia más allá de lo electoral. En algunas encuestas, la confianza en la justicia electoral se ubica por encima de la que se expresa por la justicia en general. Sin

embargo, los valores que la justicia electoral representa aún no han sido internalizados del todo por los individuos y los partidos. Es por ello que la justicia electoral debe seguir luchando no sólo por hacer prevalecer sus valores, sino también por hacer respetar su desarrollo profesional y ético.

Por otro lado, es asimismo cierto que América Latina sigue sin avanzar mucho en la consolidación de la democracia. Este hecho se expresa en la progresiva desconfianza en las instituciones políticas y el grado decreciente de satisfacción con la democracia, como señalan las encuestas del Latinobarómetro (<www.latinobarometro.org>). Resulta evidente que la justicia electoral en América Latina, en sus múltiples dimensiones, es comprensible sólo con referencia al contexto sociocultural y político de la región. Los factores determinantes en su desarrollo—en buena parte de América Latina—son el legado del fraude electoral, la desconfianza generalizada en las instituciones y la facilidad con la cual el individuo y los colectivos desobedecen las reglas y la ley. No sorprende que en este contexto aparezcan actores que quieran instrumentalizar la desconfianza para fines políticos. Al mismo tiempo, proceden de este contexto exigencias de funcionamiento a la justicia electoral que olvidan el panorama en el que ella está insertada, que justamente constituye el desafío principal para que la realidad se acerque a la norma.

En otro aspecto, no se distingue bien entre irregularidades y fraude. Se magnifican y sobrestiman irregularidades que ocurren en cualquier proceso electoral, las mismas que no deberían deslegitimar el proceso en sí, pero que afirman un prejuicio profundamente enraizado: que las elecciones son fraudulentas. Entonces, la persistente falta de legitimidad de las instituciones que emanan de las elecciones fomenta la permanencia del desafío con el que se sigue enfrentada la justicia electoral.

La democracia en su realización es dependiente de una cultura que sabe hacer uso de los derechos que ella concede con responsabilidad. El Estado constitucional democrático presupone la presencia en el seno de la sociedad de los valores, sobre los cuales él se erige y está encargado de hacer valer. Se dice que el Estado sólo puede ser tan justo como lo son sus ciudadanos. Esta idea presupone la lealtad al derecho de las personas y organizaciones participantes en política. No obstante, esta lealtad al derecho en América Latina no se da en un grado suficiente, lo que ha llevado en varios países a una arquitectura institucional extraordinariamente amplia y una sofisticación de los procedimientos en la organización y en el manejo del suceso electoral muy costosa, según criterios del estado de derecho.

Este desarrollo ha incluido una constante ampliación de las funciones de la justicia electoral. Al reflexionar sobre su concepto, nos damos cuenta de este proceso. Una primera acepción se centraba, conforme expone Jesús Orozco Henríquez, en

[...] la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los actos y procedimientos electorales. (1998: 40)

Hoy en día, la acepción del concepto se ha ampliado a causa de las funciones reales que la justicia electoral está cumpliendo. El mismo autor incluye entre ellas:

[...] todas aquellas medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia representativa, como sería la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, lo cual incluye el establecimiento de una adecuada integración de los órganos objeto de la representación política; plena libertad de asociación, reunión y expresión políticas, acceso equitativo de los partidos políticos al financiamiento público; respeto estricto del pluralismo político, condiciones también equitativas para la contienda electoral, etcétera. (OROZCO HENRÍQUEZ 1998: 40)

2. DESAFÍOS ESPECÍFICOS RECIENTES

La extensión y multiplicación de las funciones parece ser uno de los factores que promueve nuevos retos a la justicia electoral. Otros desafíos consisten en la actualización de fenómenos históricamente vinculados con tipos diferentes de sistemas políticos, así como también se relacionan con nuevos retos al propio Estado constitucional.

2.1 JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

La mencionada extensión de las funciones de la justicia electoral alberga el peligro de la judicialización electoral de la política. Primero, en vez de desarrollar una cultura política de adhesión a las reglas del juego, de honestidad, de negociación, de compromisos y acuerdos, los actores políticos siguen insistiendo en lo suyo en función de no transar en absoluto, llevando la controversia a los tribunales. El estilo de su toma de decisiones concuerda plenamente con la tradicional percepción de la política: hay vencedores y vencidos. Segundo, en vez de hacer política de manera que permita aumentar la legitimidad de la democracia por medio de un buen desempeño, los actores políticos pretenden suplir la falta de legitimidad mediante el involucramiento del Poder Judicial en su quehacer. Se equivocan en la medida que la apreciación de la Justicia por parte del pueblo no se distancia mucho de la de las demás instituciones. En este sentido, a través de confiar en decisiones jurisdiccionales, se posterga el desarrollo de una cultura política que confía en que los conflictos se resuelven a través del diálogo, de compromisos y de consensos.

2.2 NEGACIÓN A RECONOCER LA LABOR IMPARCIAL Y PROFESIONAL DE LA JUSTICIA ELECTORAL

Ha sido una característica de los procesos electorales, llevados a cabo en un contexto autoritario, que la oposición no haya aceptado el resultado electoral como legítimo, salvo en el caso de que ella ganara la contienda. Fue el caso de Chile, en el referendo de 1988; de Uruguay, en la consulta popular del mismo año, y de Nicaragua, en las muy controvertidas elecciones de 1990. En estas oportunidades, eran los contendores del poder los que tenían problemas para aceptar el veredicto popular. Durante la década de 1990, con el desarrollo de la justicia electoral y de la observación nacional e internacional de los comicios, se ha generalizado la aceptación de los resultados por parte de los electoralmente vencidos. Pero, inversamente, sigue vigente la idea de que el reconocimiento del resultado electoral como legítimo es un criterio para juzgar la labor de las instituciones que velan por la justicia electoral. El criterio político también continúa en vigor, y está disponible para quien lo quiere utilizar para dichos fines. El último dramático caso es el de México: el segundo en votación, Andrés Manuel López Obrador, no aceptó el resultado electoral (que por cierto era estrecho), considerándose él mismo como vencedor. Trató de presionar a los órganos de justicia electoral para que organizaran un recuento total de los votos. Organizó manifestaciones masivas de

su militancia que incluso le votó «presidente legítimo» de México por aclamación. Nuevamente se comprobó: a) la baja legitimidad de que gozan las instituciones en América Latina, lo que hace que el cuestionamiento de su labor tenga un rico caldo de cultivo; b) la tendencia a deslegitimar los desenlaces que les son adversos, responsabilizando y atacando las instituciones encargadas de juzgar ello. En resumen: el reconocimiento general del resultado electoral como criterio de la buena labor de la justicia electoral falló en México, precisamente en el país que cuenta actualmente con uno de los sistemas de justicia electoral más sofisticados (y costosos) de América Latina. Ni este enorme esfuerzo y ni el reconocimiento de su estándar profesional por parte de los expertos nacionales e internacionales le sirvió al país para conseguir un reconocimiento del resultado electoral como legítimo por todos los sectores de la sociedad. Así, el desafío planteado por la instrumentalización de la desconfianza para fines políticos sigue vigente.

2.3 POLITIZACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

Otro desafío, generado en parte por la extensión de las funciones, consiste en una mayor politización de la justicia electoral. Se observa, pues, una tendencia que encajaría perfectamente bien en la cultura política predominante de la región. Así, el riesgo consiste en que la justicia electoral se desenvuelva como objeto de la política, implicando que la composición personal de sus órganos sea de primer orden político, desatendiendo por completo el objetivo acerca de que el servicio electoral consiste en una función de alto estándar profesional y ético en pro de la democracia y su consolidación. Entonces, el peligro radica en que las resoluciones de la justicia electoral sean percibidas por los actores políticos y por la opinión pública en general como parte de la contienda electoral, involucrando a estos órganos de imparcialidad en la política misma.

Sin embargo, el aspecto procedimental es importante —y lo repito decididamente—, pero la política no debe agotarse en ello. Existe el peligro de que los procedimientos y las resoluciones de la justicia electoral, así como las controversias sobre ambas —referentes a la actuación del aparato administrativo y jurisdiccional electoral—, atraigan toda la atención tanto del público como de la política, y desplacen a otros aspectos igualmente importantes en el desarrollo de la democracia en América Latina, especialmente los contenidos y objetivos mismos de la política. En México,

por ejemplo, es bien llamativa la presencia del Instituto Federal Electoral (IFE) en el debate político nacional. Son casi cotidianas las referencias a su rol y sus resoluciones en la prensa capitalina. Se corre el peligro de que esta alta visibilidad del árbitro del juego político en la democracia postautoritaria genere la crítica a la democracia representativa, percibida como centrada sólo en lo electoral; una crítica que ya se expresa con el concepto de «democracia electoral» como denominación para las democracias latinoamericanas, o de «electoralismo» como término para señalar su orientación y desdén por lo social, que se enuncia finalmente en el difuso concepto de moda de la democracia de baja calidad. Estamos frente a una paradoja, pues es ampliamente compartida en la región la idea de que a una democracia que se reduce a lo procedimental y desatiende el contenido —los objetivos de las políticas públicas—, le será muy difícil consolidarse.

Finalmente hay que llamar la atención a una tendencia de protagonismo político de la justicia electoral en cuanto institucionalidad. Sus órganos a veces quieren jugar un papel activo, un rol más allá de lo imparcial, tomando parte en la contienda política, dejando de lado el *self restraint* judicial, en un ambiente que pierde de vista la sana diferenciación de funciones en un Estado constitucional. El caso actual más llamativo es Ecuador, pero el corto espacio no me permite entrar en todos los detalles de una historia emocionante. Los principales actores eran el Presidente y el Congreso Nacional, ambos recién elegidos en 2006. La controversia se centró en el proyecto de referendo sobre la instalación de una Asamblea Constituyente para «refundar la democracia»; éste fue iniciado por el presidente Rafael Correa junto con su propuesta de composición y competencias de tal Asamblea. El Congreso Nacional rechazó esta sugerencia por mayoría absoluta. En vez de esperar un acuerdo entre ambas instituciones, el Tribunal Supremo Electoral decretó la puesta en marcha del referendo, pasando por alto la inconstitucionalidad del intento del Presidente de organizar una consulta popular en contra de la voluntad del Parlamento, pues lesionaba los artículos 104.º y 283.º de la Constitución. Con esta decisión, el conflicto iba a involucrar plenamente al Tribunal Supremo Electoral en sus siguientes etapas, prácticamente todas inconstitucionales: intento de destitución de su presidente por parte del Congreso Nacional y la expulsión de 57 diputados —o sea de quienes votaron esta medida— por parte de Tribunal Supremo Electoral (7 de marzo de 2007), medida —igualmente inconstitucional—, fundamentada en un artículo de la ley electoral que se refiere a la destitución de funcionarios en caso de que intervengan indebidamente en un proceso electoral. Aplicaron ello, sin vacilar, a representantes del pueblo en

ejercicio de su mandato, medida que obviamente no está cubierta por este artículo. Así, era correcta la declaración de inconstitucionalidad de la destitución de los diputados por parte del Tribunal Constitucional (27 de abril de 2007), pero la actuación de la policía en pro del Presidente y del Tribunal Supremo Electoral, impidiendo el acceso de los 57 diputados al Congreso Nacional, hizo que esta declaración no tuviera efecto alguno. Podemos terminar el cuento aquí (para más detalles ver ALBORNOZ e HIDALGO 2007). Por cierto que es un caso extremo, en el que ningún actor respetó la Constitución y se impuso el poder fáctico. Sin embargo, se desprende nítidamente el protagonismo político al que aspiró la institución electoral, en contra del Parlamento y del Tribunal Constitucional. Es un protagonismo que no le corresponde al Tribunal Supremo Electoral en una democracia constitucional, y no va poder mantenerse en Ecuador, cuando el intento de establecer un poder autoritario —al cual apoya tal vez inconscientemente— acabe en una dictadura electoral.

2.4 SUBORDINACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

El mayor desafío consiste en el mantenimiento de la autonomía de las instituciones de la justicia electoral frente al poder político. Se puede decir que haber logrado esta independencia en todos los países durante la década de 1990 ha sido la precondition necesaria para el desempeño regional positivo de las instituciones de la justicia electoral en América Latina. Sin embargo, este logro no iba acompañado de la convicción realmente generalizada de que los actores políticos estén subordinados a las reglas. Sigue vigente la idea de que las reglas son disponibles y adaptables a los intereses de los actores políticos. Este pensamiento se encuentra insertado en el convencimiento de que el objetivo legitima los medios.

En la actualidad, el proyecto de sustituir la democracia representativa por la que se llama democracia participativa es un desafío especialmente serio para la justicia electoral. El reto no consiste en que sus instituciones tengan que organizar y controlar referendos y revocaciones de mandato, es decir, aumentar sus actividades. Radica en que este proyecto albergue una tendencia autoritaria a la cual se sometan las instituciones de la justicia electoral. Consiste en la exigencia de los gobernantes de que, bajo la amenaza de su sustitución, los funcionarios de la justicia electoral deban cooperar con el proyecto político y defender la manera cómo ellos quieren que se apliquen las reglas en su provecho. Bajo esta presión, en vez de velar por la justicia electoral como

concepto normativo, las instituciones se prestan a tomar decisiones en contra de los principios del Estado constitucional.

El caso más llamativo de una decisión que lesiona la justicia electoral como norma en sus más sensibles fundamentos, en la garantía de la igualdad electoral, se produjo recientemente en Venezuela. El conflicto se originó en relación con la interpretación del sistema electoral que es un sistema proporcional personalizado, introducido en 1989, que conforme a la norma constitucional se basa en el principio de la representación proporcional. En circuitos uninominales se eligen un poco más de la mitad de los mandatos, pero para la composición total del Parlamento es decisivo el porcentaje de votos de los partidos en el ámbito de las circunscripciones plurinominales (véase MOLINA y THIBAUT 2005). El principio de la representación proporcional se realiza a través del mecanismo llamado compensación proporcional, o sea, por la deducción del número de candidatos que previamente se adjudicaron de manera uninominal, al número de candidatos del mismo partido que le corresponde por lista en la circunscripción plurinomial. Tal resta es necesaria para que el sistema pueda figurar empíricamente como de representación proporcional (véase NOHLEN 2004).

La Exposición de Motivos de la Constitución Bolivariana de 1999 dejó bien claro que la personalización del voto «[...] debe conciliarse con el principio de la representación proporcional, requerido para obtener órganos conformados de manera plural, en representación de las diferentes preferencias electorales del pueblo». Sin embargo, en la práctica se presentaron candidatos para los escaños uninominales, llamados «morochas», no vinculados con ninguna lista de partido, pero adictos a una misma corriente política. El objetivo era doblar su fuerza parlamentaria, evitando el mecanismo de compensación proporcional. El conflicto se produjo cuando las fuerzas gobiernistas utilizaron el sistema de postulación «las morochas» de forma masiva en las elecciones legislativas de diciembre de 2005 con perspectivas de diezmar a la oposición. Entonces, la oposición denunció la práctica como fraudulenta y su infructuoso intento de hacerla prohibir motivó su retirada de las elecciones (véase MOLINA 2005). Su posterior recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Supremo de Justicia tampoco resultó. Como se lee en la Sentencia N.º 74 del 25-1-2006, su Sala Constitucional negó «pruebas, alegatos o argumentos que permitieran evidenciar la contradicción entre el mecanismo de postulación denominado “las morochas” y las normas superiores constitucionales». Declaró que el mecanismo de «las morochas» no se encuentra prohibido ni por la Constitución ni por el resto del ordenamiento

jurídico. Y concluía que lo que no está prohibido, no puede estar en contra de la ley. Todos los argumentos pecan de ser muy dudosos. Respecto al último, no parece lícito traspasar un concepto del derecho penal al derecho constitucional. En este ámbito no se regula todo por ley. Obvio es que una conducta o un procedimiento pueden ser inconstitucionales aunque no exista una ley que los prohíba. Por lo tanto, la afirmación del Tribunal Supremo de Justicia de que la práctica de «las morochas» se encuadra dentro del orden jurídico, no significa más que su Sala Constitucional se resistía a aplicar sanos criterios de derecho constitucional en su juicio sobre una controversia de alcance constitucional.

Esta postura se desprende también de otros argumentos, por ejemplo del que la regulación de los principios de la personalización del sufragio y el sistema de representación proporcional corresponde a la Asamblea Nacional porque se trata de materias de reserva legal. Es cierto que la Asamblea Nacional puede aprobar una ley electoral que regule la interrelación entre voto nominal y voto de lista, pero sólo honrando la norma constitucional y, en caso de lesionarla, respetando el veredicto del Tribunal Supremo de Justicia. En la situación concreta, el Tribunal Supremo negó su propia competencia, argumentando equivocadamente que la Sala Constitucional, al declarar como inconstitucional el mecanismo de «las morochas», pecaría de una interferencia indebida en el ámbito de competencias de otros órganos del Poder Público.

Otras consideraciones del Tribunal son a veces absurdas (véase NOHLEN y NOHLEN 2007). Se sostiene, por ejemplo, que el mecanismo de «las morochas» no afecta de ningún modo al principio de representación proporcional, «[...] dado que no proscribe, rechaza, ni niega la representación proporcional». Pero en realidad es todo lo contrario; ese mecanismo de candidatura sí lesiona la norma constitucional de representación proporcional, contradice lo expuesto en la Exposición de Motivos de la Constitución y afecta de la manera más extrema el principio de representación proporcional, pues lo niega, produciendo empíricamente resultados electorales que corresponden al concepto diametralmente opuesto de representación por mayoría.

Se podría argumentar que los jueces venezolanos no sabían nada mejor. Sin embargo, la falta de voluntad de los miembros de corresponder a criterios de ética constitucional y profesionalidad queda plasmada por el hecho de que la justa interpretación de la norma constitucional estaba presente en el debate de la Sala Constitucional, como desvela el voto salvado de uno de sus miembros. Éste dice textualmente:

El propio diseño del sistema por parte del Legislador revela que el principio de representación proporcional —y con él el derecho al sufragio, y, especialmente, al sufragio pasivo— sólo se garantiza a través de su relación indisoluble con el sistema nominal, en el sentido de que se estableció que la adjudicación de la totalidad de los cargos que corresponden a cada agrupación política se hace de conformidad con los cocientes que arroja el método D'Hondt, los cuales se calculan exclusivamente a través de los votos lista.

Para este voto «es evidente [...] que el argumento de la mayoría (de la Sala) es inaceptable en nuestro sistema electoral, no sólo porque es contra *legem*, sino porque implica la separación artificial de los dos elementos (del sistema proporcional personalizado), separación que impide [...] la garantía de satisfacción de sus principios fundamentales». El voto disidente insiste correctamente en que la «adjudicación última a los candidatos por lista que fueron postulados por determinada agrupación política, se realiza luego de la deducción o resta del número de candidatos que previamente se adjudicaron de manera uninominal a esa misma agrupación». Tiene razón el voto de la minoría al considerar «[...] que el Consejo Nacional Electoral violó el derecho al sufragio y a la participación en los asuntos públicos de todos los electores y elegibles», cuando insiste en que «[...] se trata de una tergiversación al sistema de adjudicación según la representación proporcional, jurídicamente se traduce en un fraude a la Ley y más grave aún, en un fraude a la Constitución, a través de un evidente abuso de las formas jurídicas en pro de conseguir una finalidad distinta a la que las normas constitucional y legal establecieron respecto (del SPP) y a través de un evidente abuso de derecho de las organizaciones con fines políticos a postular candidatos». Toda la crítica estaba presente en la Sala Constitucional. Sólo conviene añadir que el efecto anticonstitucional del mecanismo de «las morochas» va mucho más lejos. Infringe el precepto de la igualdad del sufragio, es decir, uno de los principios fundamentales de la democracia moderna.

Hay argumentos, sin embargo, que nos aclaran el contexto político en el que se ubica la sentencia (véase KORNBLITH 2006). El Tribunal entiende la personalización del voto en forma de candidatos no conectados con listas como expresión de la democracia participativa, que en el mejor de los casos, citando a Norberto Bobbio (1996: 49 ss.), «[...] refuerza y profundiza únicamente la democracia representativa».

Suena bien fundamentar la decisión en el derecho de participación y en la democracia participativa, que el Tribunal reconoce como «[...] ideas propias del proceso constituyente e integradoras de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela». Sin embargo, con su postura el Tribunal Supremo de Justicia se alinea incondicionalmente con la transformación de la democracia venezolana de representativa a participativa, que en vez de ampliar y profundizar la democracia representativa implica su sustitución, negando sus principios constitucionales. En fin de cuentas, el caso venezolano es un deprimente testimonio de la subordinación de la justicia electoral al poder político (véase también BREWER-CARIAS 2004 y 2007).

CONSIDERACIONES FINALES

Los casos a los que me he referido, no son representativos para América Latina. He tenido que hablar sobre los retos de la justicia electoral. Los casos escogidos son indicativos para los tipos de desafíos que la justicia electoral como institución tiene que esperar. Resolverlos va exigir mucho, tal vez demasiado. Lo digo considerando el nuevo reto al que la democracia constitucional representativa está expuesta en América Latina; ello como consecuencia del proyecto de la democracia participativa que en realidad es un proyecto populista autoritario. Se presenta en países en los que los sistemas de partidos están sufriendo una profunda crisis, generando exigencias de participación que sobrepasan límites concordantes con la permanencia del Estado constitucional. Como se demuestra en los casos de Venezuela y Ecuador, y también en el ideario de los candidatos con discursos antisistema, es allí donde la justicia electoral tiende a desaparecer como norma, como norte de la acción de la justicia electoral como institución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBORNOZ, V. y J. HIDALGO

2007 «Ecuador entfernt sich von der Demokratie» (Ecuador se aleja de la democracia). *KAS/Auslandsinformationen* 6/07, pp. 86-98.

BOBBIO, N.

1996 *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

BREWER-CARIÁS, A.

- 2004 *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*. Caracas: Los Libros de El Nacional, Colección Ares.
- 2007 «El autoritarismo en Venezuela construido en fraude a la constitución, ponencia para las VIII Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo y el VI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo», Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 25-27 de julio de 2007. Disponible en: <www.allanbrewercarias.com>.

HERNÁNDEZ, J.

- 2006 «Organización electoral y credibilidad. Caso Venezuela (1989-2005)». *Cuestiones Políticas* 37, pp. 94-108.

KORNBLITH, M.

- 2006 «Las elecciones presidenciales en Venezuela: de una democracia representativa a un régimen autoritario electoral». *Desafíos* (Bogotá) 11, pp. 115-152.

LÓPEZ-PINTOR, R.

- 2000 *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Nueva York: PNUD.

MOLINA, J. E.

- 2005 «Las “morochas” defraudan la ley y la Constitución». *La Nación* (Caracas), 13 de abril.

MOLINA, J. E. y B. THIBAUT

- 2005 «Venezuela». En: NOHLEN 2005: 543-592.

NOHLEN, D.

- 2004 *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3.^a edición. México: Fondo de Cultura Económica.

NOHLEN, D. (ed.)

2005 *Elections in the Americas*, 2 tomos. Oxford: Oxford University Press.

NOHLEN, D. et al.

2006 *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*, 2 tomos. México: El Colegio de Veracruz, Porrúa.

NOHLEN, D. y N. NOHLEN

2007 «El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal. La igualdad electoral a debate (con una mirada a Venezuela)». *Revista de Derecho Público* 109 (enero-marzo), pp. 7-26.

NOHLEN, D.; D. ZOVATTO; J. OROZCO y J. THOMPSON (eds.)

2007 [1998] *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2.^a edición. México: Instituto de Derechos Humanos.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (ed.)

1998 «Justicia electoral y resolución de conflictos». *Justicia Electoral*, 11, pp. 39-56

2001 *Sistemas de justicia electoral. Evaluación y perspectivas*. México: IFE.

2007 «El contencioso electoral, la calificación electoral». En: NOHLEN; ZOVATTO; OROZCO y THOMPSON 2007: 1152 -1288.

PNUD

2004 *Informe sobre la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD

TSJ (TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA)

2006 «(Sentencia 74: 25-1-2006): Acción Democrática vs. Consejo Nacional Electoral y demás autoridades electorales». *Revista de Derecho Público* n.º 105, pp. 124-144.



CARLOS ALBERTO URRUTY NAVATTA
Auditorio de la ONPE
11 de octubre de 2007

TERCERA CONFERENCIA

DERECHO ELECTORAL Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Carlos Alberto Urruty Navatta

1. DERECHO ELECTORAL

Los siglos XVIII y XIX son testigos del surgimiento del derecho electoral como regulador del proceso que permite asegurar el orden sucesorio en las tareas de gobierno. Con la aparición de la República democrática liberal, el mecanismo de la sucesión hereditaria, que encuentra su fundamento en el derecho divino, aparece sustituido por un procedimiento electoral democrático, que tiene por base el libre consentimiento de los integrantes de la comunidad.

Al ser el consentimiento de los gobernados el fundamento legitimador del poder de los gobernantes, comienza a adquirir cada vez mayor importancia el conjunto de normas que procuran asegurar que ese consentimiento pueda ser expresado y que otorgan garantías para impedir que la voluntad popular sea desnaturalizada. Ese conjunto de normas alcanza rango constitucional en la mayoría de los Estados de América Latina, consagrándose en la Carta fundamental las bases y garantías del sufragio así como, en algunos casos, la existencia del órgano estatal encargado de administrar y juzgar los actos electorales.

El derecho electoral, que fue inicialmente un capítulo del derecho constitucional, ha pasado a reclamar su reconocimiento como rama autónoma del derecho público. Nos encontramos, hoy en día, ante un nuevo y complejo conjunto normativo que evoluciona y se vigoriza hasta adquirir personería propia dentro del derecho público, lo que requiere tribunales especializados en la interpretación y aplicación de esa rama autónoma del derecho. Como lo señala con acierto el jurista colombiano, profesor Augusto Hernández Becerra (1989: 41 ss.), no se trata de una especialidad «nueva» del Derecho. Por el contrario, siempre que la historia nos da noticia sobre la práctica de elecciones entre griegos y romanos, debe presumirse la existencia de las correlativas reglas jurídicas. Con el ascenso de la burguesía a la conducción del Estado «[...] el derecho electoral se convierte en piedra angular del nuevo edificio político, ocupando el lugar que antes estuviera reservado al derecho divino». Surge entonces una nueva concepción jurídica de cuño burgués expresada en las tesis políticas de los filósofos ingleses y de los pensadores franceses del siglo de las luces que permite, en última instancia, desmontar el absolutismo monárquico y sustituirlo por instituciones democrático-representativas.

Esa nueva concepción jurídica se plasma en minuciosas leyes o códigos electorales que pasan a integrar una categoría especial en el conjunto del derecho positivo. Esa rama especial del Derecho tiene sus propios sujetos, su propio objeto y genera la creación de un servicio estatal especial, encargado de la administración y enjuiciamiento de las elecciones.

A) *SUJETOS PROPIOS*

El derecho electoral regula la actividad del ciudadano individualmente considerado, titular de los derechos políticos, así como —en particular— el derecho de elegir y de ser electo. Regula, igualmente:

- La actividad del conjunto de los ciudadanos considerados ya no individualmente, sino como cuerpo electoral, es decir, como órgano de gobierno directo.
- La acción de los ciudadanos asociados en partidos y agrupaciones políticas, impulsores y principales protagonistas del proceso electoral.

- Tipifica, finalmente, la actuación de la organización electoral como función especializada del Estado.

B) OBJETO PROPIO

El derecho electoral regula el asunto eleccionario. En el desarrollo de este proceso democrático aparece una nueva categoría de actos jurídicos —los actos electorales— generados por el ejercicio de la función electoral y que se distingue de las tres que tradicionalmente reconoce la doctrina: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional.

Desde el punto de vista material, el hecho electoral es un acto —condición que no difiere del acto de designación, acto administrativo— reconocido a diferentes órganos del Estado. ¿Dónde radica entonces la diferencia que permite, a nuestro juicio, categorizarlo como acto diferente al administrativo? En el órgano al cual el constituyente o el legislador atribuyó la potestad de dictarlo.

La elección difiere de la designación (ambos son actos-condición) no en la materialidad del acto, sino en el órgano de gobierno al cual le está reservado el ejercicio de la función que culmina con el dictado del acto. Si la competencia para dictar el acto-condición que permite la investidura del titular del cargo público ha sido atribuida al cuerpo electoral, podemos hablar de elección y de ejercicio de la función electoral. Si la potestad de dictar el acto-condición de investidura es imputada a cualquier otro órgano público debemos hablar de designación, no de elección, y de ejercicio de función administrativa. Importa también a la caracterización del acto el criterio formal. Así como la ley, respetando ciertos principios fijados por el constituyente, fija los procedimientos que deben seguirse para dictar actos jurisdiccionales, también lo hace, en forma aún más detallada, para determinar los procedimientos a que debe ajustarse el órgano Cuerpo Electoral para expresar su voluntad, cuando ejerce la función electoral.

El acto electoral emana necesariamente del órgano Cuerpo Electoral; es, desde el punto de vista material, un acto-condición mediante el cual se seleccionan los soportes de los órganos de gobierno de carácter electivo; su elaboración requiere un procedimiento especialísimo que tiene normalmente su base en la Constitución de la República y

su desarrollo en una legislación también especial. Ese procedimiento de elaboración del acto es distinto al establecido para los actos legislativos, los jurisdiccionales y los administrativos. Como consecuencia de su especialidad, el contralor jurisdiccional de la regularidad jurídica de los actos electorales ha sido reservado por el constituyente a un órgano de justicia distinto, creado con la expresa finalidad de declarar la legitimidad o la ilegitimidad de las manifestaciones del Cuerpo Electoral.

La especialidad del objeto regulado no sólo provoca consecuencias en el derecho sustantivo, sino también en el derecho procesal. Las normas reguladoras del proceso electoral predeterminan las fechas en que deben culminar sus distintas etapas: el Registro Electoral debe cerrarse el día preestablecido por la ley; la elección debe llevarse a cabo el día determinado por la Constitución o la norma; las autoridades electas deben tomar posesión de sus cargos en fecha habitualmente fijada por la Constitución. Esas fechas no admiten postergación. Ello obliga a consagrar normas expresas en materia de notificaciones, perentoriedad de los plazos y sumariedad de los procedimientos que, aunque limitativas de las garantías que rodean el proceso común, son las únicas que se avienen con la exigencia de culminar las etapas del proceso en los plazos preestablecidos.

La particularidad del objeto regulado por el derecho electoral evidencia, en muchos casos, la inconveniencia de hacer extensivas al contencioso electoral las normas que rigen el contencioso ordinario.

C) JURISDICCIÓN PROPIA

El profesor Hernández Becerra (1988) señala con acierto que todas las ramas caracterizadas del Derecho están acompañadas de jurisdicciones especiales ante las cuales se dirimen las contiendas que se originan con motivo de la aplicación de sus normas. Así ocurre con el derecho penal, comercial, civil, laboral, administrativo o aduanero. Este requisito, cuya verificación es importante para afirmar la autonomía de una rama del Derecho, se observa también respecto al derecho electoral. Existen en todos los países de América Latina autoridades especiales a las que se atribuye competencia específica para decidir las contiendas de naturaleza electoral.

2. ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA EN EL DERECHO COMPARADO LATINOAMERICANO

El derecho comparado en América Latina nos permite comprobar dos formas posibles de organizar el proceso electoral:

- a) Algunos Estados han estructurado su sistema electoral encomendando a órganos estatales diferentes la organización de la elección y el enjuiciamiento de la misma. Es la solución por la que ha optado Chile, que crea un Servicio Electoral como órgano especializado con amplia competencia para organizar la elección y, paralelamente, un Tribunal Calificador de Elecciones, órgano jurisdiccional al que se encomienda el dirimir las contiendas que se promueven con motivo del acto comicial.

Más modernamente, es ésta la solución a la que se ha arribado en el Perú y la que ha aceptado la Constitución mexicana al instituir dos órganos electorales con atribuciones claramente diferenciadas. En Perú, hasta la Constitución de 1993, todas las funciones relacionadas con la organización, vigilancia y juicio de las elecciones se encontraban concentradas en el Jurado Nacional de Elecciones o en instituciones que actuaban bajo su dependencia. Sin embargo, la Carta de 1993 quitó al Jurado diversas funciones, las cuales fueron atribuidas a organismos no dependientes de él. Así, se creó la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

La Constitución mexicana instituyó dos órganos autónomos con atribuciones claramente diferenciadas. Por un lado, el Instituto Federal Electoral, con amplísimas facultades en lo relacionado a la organización de los comicios, las mismas que cumple mediante el ejercicio predominante de función administrativa y que alcanza incluso a la regulación y contralor de la actividad partidaria en la materia relacionada con su régimen financiero y con el acceso a los medios de comunicación. Paralelamente, se contempla la existencia de un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con prerrogativas jurisdiccionales amplísimas para ir resolviendo las controversias que se suscitan en un contencioso electoral particularmente complejo.

- b) La mayoría de los Estados ha preferido concentrar en un solo órgano o en un único sistema orgánico jerarquizado y especializado, el conocimiento de toda la actividad relacionada con la materia electoral. Se atribuye a ese singular sistema orgánico la custodia, actualización y depuración del padrón electoral, la expedición de los documentos destinados a identificar a los electores, el registro de los partidos políticos y candidaturas, la organización y supervisión del acto eleccionario, el cómputo de los votos emitidos, la proclamación de los candidatos electos y, también, la decisión jurisdiccional de todas las controversias que se suscitan a lo largo del proceso electoral. Por esta solución han optado Uruguay, Costa Rica y, posteriormente, Panamá, Nicaragua, Bolivia y Paraguay.

En el régimen institucional uruguayo se ha optado por atribuir competencia exclusiva y excluyente, para conocer de todo lo relacionado con la materia electoral, a un sistema orgánico independiente de los demás poderes de gobierno y, por ende, del Poder Judicial que reúne los requisitos que la doctrina exige para configurar un verdadero poder de gobierno

La creación de este sistema orgánico data de 1924 y encuentra su fuente en la ley de 9 de enero de ese año que organizó lo que denominó el Registro Cívico Nacional. Para organizar, custodiar, actualizar y depurar ese Registro se creó una Corte Electoral, organismo independiente de los demás poderes de gobierno. En el informe de la Comisión que elaboró el proyecto de ley se expresó textualmente: «Para organizar, regir y coordinar el funcionamiento de todas las autoridades y Oficinas Electorales se ha instituido una Corte Electoral, organismo que en su triple *función jurisdiccional, administrativa y reglamentaria*, en *materia electoral*, tendrá una verdadera y amplia autonomía y *significará realmente el órgano supremo de una especie de poder del estado*, semejante al Poder Electoral que tantos tratadistas han intentado definir».

Las modificaciones al texto constitucional introducidas en reformas posteriores a 1934, particularmente la plebiscitada en 1952, culminan el proceso de constitucionalización del Organismo. Aparecen regulados en la Carta fundamental todos los aspectos relacionados con su funcionamiento, competencia, integración, procedimiento para la elección de sus miembros, estatuto de sus integrantes y quórum exigible para adoptar resolución.

Se amplía, además, su competencia jurisdiccional convirtiéndola en juez exclusivo de la elección de todos los cargos electivos y de los actos de plebiscito y referendo.

Como consecuencia de las reformas constitucionales analizadas puede afirmarse que, a partir de 1952, la función jurisdiccional en Uruguay ha sido encomendada a tres sistemas orgánicos independientes cuya competencia se delimita en razón de materia: i) La justicia ordinaria es atribuida al Poder Judicial ejercido por la Suprema Corte de Justicia y por los Tribunales y Juzgados; ii) La justicia contencioso-administrativa se encomienda al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y a los órganos que le están subordinados; iii) La justicia electoral aparece reservada a la Corte Electoral y a los órganos electorales sobre los cuales ejerce la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica.

Merece señalarse por su singularidad la forma en que ha sido organizada la administración electoral en República Dominicana. En la reforma electoral de 2002 se dispuso ampliar a nueve el número de integrantes de la Junta Central Electoral y dividirla en dos salas, una administrativa, con tres miembros, y una contencioso-electoral, con 5 miembros. Además, existe el pleno, en el cual actúa también el Presidente de la Junta. Cada uno de estos cuerpos tiene funciones propias.

3. EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN EL DERECHO COMPARADO LATINOAMERICANO

Originariamente, la solución de los conflictos electorales se dejaba en manos de los cuerpos legislativos. No puede olvidarse que las normas electorales surgen para contemplar la necesidad de reglamentar los actos electorales destinados a integrar los Parlamentos. Asistimos, hasta mediados del siglo XIX, a una puja entre los monarcas y los cuerpos legislativos en la que ambas partes procuran asegurarse el control de la elección de sus miembros. En la segunda mitad del siglo XIX las Constituciones escritas atribuyen, de manera uniforme a los cuerpos legislativos, la facultad de juzgar las contiendas electorales que se originan a raíz de la elección de sus miembros. Se entendía que de esta manera se garantizaba la independencia de las Cámaras frente al Poder Ejecutivo y se evitaba dañar al Poder Judicial introduciéndolo en las luchas políticas.

Después de la primera guerra mundial comienza a predominar una nueva tendencia en el constitucionalismo europeo, con inmediata repercusión en América, la misma que procura quitar a las Cámaras legislativas el control de la elección de sus miembros por considerar que asambleas de carácter político no eran los órganos más adecuados para ejercer una competencia de naturaleza indiscutiblemente jurisdiccional. En algunos países esa competencia se desplaza a órganos jurisdiccionales de alta jerarquía que desarrollan su actividad en la órbita del Poder Judicial.

La tendencia predominante en América opta por atribuir competencia para juzgar los actos electorales a organismos especiales, creados en la propia Constitución de la República, que no forman parte de ninguno de los tres clásicos poderes de gobierno y que aparecen dotados de gran autonomía que en algunos casos, sobre todo los más recientes, llevan a reconocer la existencia de un verdadero poder electoral.

Con excepción de la Constitución argentina, todas las Cartas latinoamericanas actuales se ocupan de los cuerpos facultados para la organización electoral. El grado de regulación del tema es diferente, pero en un buen número de países el tratamiento que le da la Constitución a la organización electoral es detallado, estableciéndose en la propia norma fundamental cuál es el organismo encargado de la materia electoral y cuáles son sus características; cuál es el procedimiento de nombramiento y remoción de sus miembros; qué calidades se les exige y cuál es su período de ejercicio; cuáles son sus cometidos más importantes, etc. Es frecuente también que la normativa atribuya un carácter especial a las leyes electorales y a los organismos electorales, así como a su actividad. Este carácter especial se expresa de distintas maneras: en algunos casos, exigiendo un quórum calificado para su reforma; en otros, mediante la prohibición de que en un lapso determinado antes de las elecciones se reformen las leyes de elecciones o fijando un período de suspensión para la entrada en vigencia de una ley que modifique el régimen electoral

4. INDEPENDENCIA DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

No obstante las diferentes soluciones que nos muestra el derecho comparado, se aprecia —como rasgo común a todos los sistemas electorales vigentes en Latinoamérica—, la clara intención de encomendar la organización y, sobre todo, la tarea de juzgar las contiendas que se suscitan durante el desarrollo del proceso electoral, a órganos del

Estado independientes del poder político. Sea que se haya optado por atribuir la función jurisdiccional en materia electoral a órganos que actúan en la órbita del Poder Judicial, sea que se prefiera encomendar esa función a órganos dotados de autonomía propia y distinta, creados con la expresa finalidad de ejercerla, lo que se procura, en todos los casos, es que las contiendas electorales sean dirimidas ante magistrados electorales que actúen con imparcialidad e independencia, especializados en el conocimiento de la materia sometida a su jurisdicción.

En el plano estrictamente jurídico, dejando de lado, por tanto, consideraciones de orden financiero o político, existen tres resortes fundamentales que favorecen esa independencia:

- 1) Que el origen del Tribunal u órgano encargado de administrar y juzgar el proceso electoral radique en la propia Constitución. Ello asegura su existencia por encima de la voluntad del legislador ordinario.
- 2) Que el propio texto constitucional determine las atribuciones y cometidos del órgano creado para administrar y juzgar los actos electorales, sin perjuicio de facultar al legislador para ampliar su competencia. Esto evita que dicha competencia se vea reducida o limitada.
- 3) Que la norma constitucional establezca la irrevocabilidad de sus decisiones. Asigno a este tercer factor la máxima importancia, pues considero que sólo de este modo se asegura que el enjuiciamiento de la materia electoral quede en manos de un Tribunal independiente y especializado. Si se admite que de sus decisiones pueda recurrirse ante otro órgano público (Suprema Corte de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Garantías Constitucionales, o como se le denomine) aún cuando se establezca a texto expreso que el órgano electoral es el competente para decidir en materia electoral, la realidad indica que el verdadero órgano supremo, que termina resolviendo definitivamente la contienda electoral, es el llamado a resolver el recurso.

Como lo denuncia Juan Jaramillo (1998) en su estudio de derecho comparado, contenido en el *Tratado de Derecho Electoral*, no puede ocultarse el hecho de que en la mayoría de los países los magistrados de los órganos electorales son nombrados

por organismos políticos, en muchos casos a través de la participación de varios de ellos. La dependencia del órgano electoral con respecto a los organismos políticos se ve disminuida en los países —que son la mayoría—, en los cuales el período de actuación de los magistrados electorales no coincide con el de los cargos electivos, lo cual dificulta que la composición de los tribunales pueda ser variada de acuerdo con las modificaciones sufridas en los organismos políticos.

Pero, como acertadamente lo destaca el autor mencionado, en la práctica ha de tenerse en cuenta una serie de variables que influyen en la actividad de los órganos electorales y que determinan también la confianza o desconfianza en los procesos electorales. Es necesario observar el contexto político que rodea al órgano que se está analizando, en puntos tales como el arraigo de los partidos en la población, la tradición y la cultura políticas, la fuerza de los grupos de presión e interés, el grado de libertad y de influencia de la prensa. En regímenes autoritarios capaces de copar todas las instancias estatales y aun las de la sociedad civil, poco habría cambiado el que la decisión sobre la integración de los órganos electorales hubiera sido asignada a los organismos judiciales o a representantes de diferentes organismos sociales, o a unos y otros. Por el contrario, es importante recordar que en países en los cuales los nombramientos son facultad del Presidente de la República y el Senado o del Congreso, las elecciones no han sido objeto de cuestionamientos graves desde hace muchos años. Ello pone de manifiesto que, entre otras cosas, la tradición y la cultura políticas que se han ido forjando en cada país tienen también una influencia determinante en el trabajo que desarrollarán los organismos electorales.

Otra variable decisiva en el éxito de la gestión de un organismo electoral es la relacionada con la profesionalidad de sus funcionarios. Resulta claro que el cambio permanente de los magistrados tiene por consecuencia que la experiencia acumulada en la realización de los procesos electorales no pueda ser aprovechada en forma adecuada para casos posteriores. De ahí la importancia de la introducción de la carrera administrativa para los funcionarios electorales, independizando de la órbita política todo lo relacionado con los nombramientos y ascensos, de manera que éstos pasen a depender sólo de las calificaciones del trabajador. Al ofrecer a los funcionarios la posibilidad de realizar su carrera profesional en la entidad electoral, ésta se está beneficiando también de los conocimientos y la experiencia de sus empleados.

5. LA IMPARCIALIDAD DE LOS ADMINISTRADORES Y JUECES ELECTORALES

Los órganos del Estado a los cuales se ha encomendado la organización y juzgamiento del proceso electoral por la normativa de cada país, deben ajustar su actuación a determinados principios básicos. Del cumplimiento de éstos depende, en grado sumo, el resultado exitoso de su gestión, así como que ésta sea aceptada por los participantes en la contienda electoral.

Por ello, dichos organismos deben ajustar su actuación a las normas que regulan la elección. Tanto el ejercicio de función administrativa —necesario para organizar la elección— como el ejercicio de función jurisdiccional indispensable para juzgarla, suponen la aplicación de normas jurídicas de jerarquía constitucional o legal. La observancia del más estricto respeto a las normas que establecen las reglas del juego del proceso electoral contribuye a fortalecer la confianza en los órganos que deben administrar y juzgar la elección. Éstos deben procurar no apartarse del marco normativo que regula su actuación, aplicar esas normas equitativamente y al adoptar sus decisiones exponer, en la forma más clara posible, el fundamento jurídico en que ellas se basan.

Es común afirmar que para que una elección sea exitosa y merezca la confianza de quienes compiten en ella es necesario que los administradores y los jueces sean neutrales. Creo que esta afirmación supone confundir dos conceptos que me parece conveniente distinguir: la neutralidad y la imparcialidad.

Los individuos que administran una elección y aquellos a los que se ha encomendado su juzgamiento, son personas de carne y hueso inmersas en un medio social que les transmite simpatías y antipatías por los partidos políticos y candidatos que disputan una elección. Pretender que los administradores y jueces electorales sean neutrales, si tal calificativo exige que la persona a tener en cuenta carezca de simpatías políticas o exhiba antecedentes equidistantes de todos los partidos políticos, supondría reducir la búsqueda de los candidatos a desempeñar esa tarea a seres de probeta. Condenaría, por otra parte, a todos los tribunales electorales que se integran con representantes o delegados partidarios y confían la garantía del proceso electoral al contralor recíproco que dichos representantes o delegados ejercen entre sí.

Lo que es dable exigir a quienes administran o juzgan procesos electorales es que actúen con imparcialidad, es decir, que ajusten su actuación a un estricto apego a la

ley, sean cuales sean los intereses partidarios que con su decisión puedan resultar beneficiados o perjudicados, que no sacrifiquen la justicia a intereses partidarios o consideraciones personales y que al adoptar sus decisiones lo hagan sin preconceptos y prevenciones de clase alguna. Esta conducta es exigible a quien administra y juzga elecciones, cualquiera sea su origen, tanto si desempeña ese cometido porque ha sido designado para ello con prescindencia de su afiliación partidaria como si ha sido elegido en mérito a esa afiliación.

6. LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO DE DERECHO

Afirmamos al comienzo de esta disertación que en las repúblicas democráticas es el consentimiento de los gobernados el fundamento legitimador del poder de los gobernantes. Éste es el factor decisivo para distinguir la forma de gobierno democrática de la autocrática.

En la forma de gobierno autocrático, la categoría de súbdito aparece separada de la de gobernante. Quienes gobiernan constituyen un grupo social y político distinto del que integran aquellos que están obligados a acatar la voluntad de los gobernantes. Existe un grupo que ordena y manda y otro que obedece. Es la fuerza la que respalda la voluntad de poder del individuo o grupo que gobierna.

El régimen de gobierno democrático tiende, en cambio, a superponer las categorías de ciudadano y súbdito, de tal modo que los que deben obedecer hayan tenido la oportunidad de concurrir con su voluntad particular a crear la voluntad colectiva que deben acatar. Es éste el postulado básico de la democracia: que los individuos estén sometidos a reglas que ellos, voluntariamente, han contribuido a dictar. La democracia es, entonces, el gobierno del pueblo por el pueblo porque los mismos individuos sometidos al poder del Estado son los que, en mayoría, han concurrido a sancionar las normas jurídicas a las que están sometidos.

Las democracias constituyen gobiernos de opinión. Pero para poder determinar si esa opinión se ha expresado libremente resulta imprescindible examinar el marco de libertades y garantías que rodean una elección para poder decidir si ella supone efectivamente un verdadero acto de voluntad.

La democracia no es un fin en sí misma. Es la forma de gobierno que mejor asegura el establecimiento del estado de derecho, verdadera garantía de la libertad individual y del respeto a la dignidad del hombre.

Estado de derecho es aquél en que todos, absolutamente todos, están sujetos a las normas jurídicas que la colectividad voluntariamente ha decidido aprobar para regir la actividad del conjunto. No existe en el estado de derecho individuo, grupo, órgano o poder que esté facultado para actuar por encima, en contra o al margen del marco jurídico que el libre consentimiento de los integrantes de la comunidad ha decidido que rija sus destinos. El poder soberano, sea que se ejerza directamente por el cuerpo electoral o indirectamente por los poderes representativos, bajo ninguna circunstancia puede ponerse en acto sin ajuste a las normas de derecho, principalmente contenidas en la Constitución del Estado. El cuerpo electoral es, también, «[...] un órgano de gobierno dotado de atribuciones taxativa y precisamente enumeradas, cuyos modos de actuación están previstos por el derecho y cuyas competencias carecen de eficacia jurídica en cuanto no se cumplan en los términos y conforme a las formas fijadas por el derecho» (JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA 1949: II, 157).

7. LEGITIMIDAD DE ORIGEN Y LEGITIMIDAD DE EJERCICIO

Como lo señala acertadamente el juez Diego García-Sayán en su voto concurrente a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Yatama vs. Nicaragua*: «[...] desde los inicios de la OEA, la democracia y el respeto a los derechos esenciales del hombre fueron concebidos de manera interdependiente». Esta vinculación está presente en el Preámbulo de la Carta, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y, particularmente, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Como lo destaca el juez citado «[...] se ha ido consolidando en forma gradual la concepción de que no existe oposición entre el principio de no intervención, la defensa de la democracia y los derechos humanos, entre otras razones porque los compromisos en materia de defensa de los derechos humanos y de la democracia son contraídos por los países en el libre ejercicio de su propia soberanía».

Este desarrollo se expresa en la Carta Democrática Interamericana, en cuyo primer artículo se estipula que «[l]os pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus

gobiernos la obligación de promoverla y defenderla». En la Carta se reiteran principios coincidentes con los contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos cuando se señala que «[...] son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos».

Los elementos esenciales, ya contenidos en la Convención, fueron precisados y desarrollados por la Carta Democrática Interamericana. Desde mi punto de vista, en esa precisión no puede dejar de destacarse la afirmación de que el ajuste al estado de derecho no sólo debe observarse en el acceso al poder sino también y fundamentalmente en su ejercicio. De este modo se agrega a la «legitimidad de origen» la «legitimidad de ejercicio» como principio interamericano.

Como lo señala con acierto el juez García-Sayán: «[...] leída la Convención Americana a la luz de estas evoluciones conceptuales, que el consenso interamericano ha expresado en la Carta Democrática, resulta, pues, que la libre expresión de la voluntad de los electores se vería afectada si autoridades elegidas conforme al Estado de Derecho (legitimidad de origen) ejercen sus funciones en contravención al Estado de Derecho». No puedo dejar de señalar la importancia fundamental que los organismos electorales tienen en lo que ha dado en llamarse «legitimidad de origen» y reconocer que es muy poco lo que pueden influir en la «legitimidad de ejercicio».

CONCLUSIONES

A partir de la década de 1980 es innegable que las instituciones encargadas de la administración de las elecciones en la región han venido obteniendo cada vez más importancia y han contribuido poderosamente a la consolidación del sistema democrático. Ello explica, en cierto modo, que el punto relacionado con la organización electoral haya sido desplazado en los seminarios que se celebran en los países latinoamericanos, por el que apunta a los partidos políticos, su democracia interna y financiamiento.

Sin duda alguna, la confianza en el procedimiento electoral para la definición periódica y permanente de la lucha por el poder es uno de los factores fundamentales para apuntalar la institucionalidad y el régimen democrático de gobierno. La observancia de las formas proporciona legitimidad al gobierno que emerge victorioso de una elección.

Pero debemos reconocer que eso es sólo el punto de partida de un gobierno efectivamente democrático y no alcanza para configurarlo. La democracia no es sólo una forma de gobierno. Para que un gobierno merezca la calificación de democrático es necesario que proteja y respete los derechos de la persona humana que se consideran fundamentales, especialmente aquellos que garantizan la libertad política.

Porque la democracia —lo mismo que el Derecho— no es sólo forma sino que, de modo más ancho y ambicioso, constituye «[...] una concepción especial del mundo y de la vida centrada en el hombre y afirmada en el respeto debido a la dignidad que hay que reconocerle» (BARBAGELATA 1980).

La democracia debe contemplar por igual tanto la necesidad de libertad del ser humano, que constituye la base del sistema, como la no menos importante demanda de seguridad. No hay democracia sin conciliar al mismo tiempo el derecho, la libertad y la justicia social.

El panorama del mundo actual nos ofrece una rara paradoja. Por un lado, observamos que en las tres últimas décadas del siglo pasado la democracia ha resurgido triunfante de las dictaduras de derecha, particularmente en España, Portugal y en América Latina, al igual que se ha impuesto a las dictaduras de izquierda en Europa y en parte de Asia, donde asistimos al vertiginoso desplome de los autoritarismos.

Pero, al mismo tiempo que la democracia triunfa sobre los totalitarismos, entra en una crisis profunda en los territorios en que aparecía más arraigada. Asistimos preocupados al resurgimiento en Europa Occidental de grupos neonazis y neofascistas, así como a la aparición de un neanarquismo conservador que cuestiona la existencia misma del Estado y pretende sustituir la organización política por una confrontación de fuerzas económicas.

Se reprocha al sistema democrático su ineptitud para resolver los problemas sociales y económicos de los gobernados. Se acusa a lo que peyorativamente se ha dado en llamar «la clase política» de gobernar en su exclusivo provecho sin atender las necesidades del hombre común. La situación se agrava, en algunos casos, por el cuestionamiento de la honestidad de quienes manejan los intereses públicos. No puede silenciarse el reconocer que la burocracia, la rutina y la mediocridad de los cuadros dirigentes provoca, en muchos países, la parálisis de la tarea de gobierno.

Todo esto genera una brecha terriblemente peligrosa entre gobernantes y gobernados y determina que éstos pierdan su confianza en aquéllos. Los electores votan por quienes habrán de gobernarlos; pero no siempre creen en ellos. Y, a veces, ni siquiera votan. Los índices de abstención comprobados en elecciones recientes de América Latina son alarmantes y ponen de manifiesto la indiferencia del pueblo y el desprestigio de la llamada «clase política». Se observa por doquier una falta de militancia y de devoción que alcanza también a los partidos políticos, a los sindicatos y a la propia Iglesia.

Mi ilustre y querido profesor de derecho constitucional, el Dr. Justino Jiménez de Aréchaga, Maestro por antonomasia, pronunció en 1964 una conferencia dedicada a señalar los riesgos que enfrentan las democracias y los medios para superarlos; a ella me he referido en anteriores exposiciones mas, sin embargo, por su claridad, elegancia y precisión vale la pena que intente resumirla también en esta ocasión.

Afirma Jiménez de Aréchaga que los riesgos de la democracia provienen de un serio conflicto generacional. La generación de la que él era parte —y a la que yo también pertenezco a pesar de haber sido su discípulo—, se crió y educó bajo la influencia de una filosofía política que ponía el acento en la libertad. De esa libertad que no se comprende y valora sino cuando se la pierde o entra en crisis. Como con gran belleza lo expresó el Maestro: «Es difícilísimo explicar a otros, sobre todo a los que viven en feliz inconsciencia en un clima de libertad, qué cosa horrible es que este sol de la vida se oscurezca, con qué vergüenza se vive cuando la libertad falta».

El romanticismo liberal del siglo XIX exasperó el valor de la libertad hasta extremos inconcebibles, haciendo nacer un individualismo agresivo, egoísta, sordo a los deberes de la solidaridad humana. «Se llegó a confundir la libertad de “ser” con la libertad de “tener” y no se comprendió que, cuando se asegura la libertad irrestricta de tener de

los que tienen más, se compromete la libertad de ser de los que tienen menos, que son los más».

En el momento en que Aréchaga pronuncia su conferencia (la década de 1960), se asistía al estallido de un nuevo romanticismo, tan irracional y desmedido como el anterior, que sólo atendía a la realización de un solo valor: la justicia social. Y si para lograr su objetivo debía abolir la libertad, ¡pues que muera la libertad!, que se supriman los partidos políticos, que se clausuren radios y diarios, que hable el líder y que decida sumariamente el pueblo en la plaza pública.

De este modo, a un romanticismo que exaltó la libertad hasta olvidarse de la justicia, le siguió un neorromanticismo justicialista que, a fuerza de reclamar justicia se olvidó de la libertad.

El Maestro no vivió lo suficiente para asistir a la estrepitosa caída del marxismo que sustentó ese romanticismo justicialista, ni para ser testigo del aprovechamiento que de ese derrumbe está efectuando un neoliberalismo que vuelve a exaltar y favorecer el individualismo egoísta y salvaje que olvida la solidaridad humana, poniendo en serio riesgo la convivencia democrática.

Creo fervorosamente que la democracia es la única forma de gobierno que permite la participación en la vida pública de todos los sectores de la sociedad y de todas las corrientes de opinión; que es el único sistema capaz de dar existencia a un estado de derecho en el que se reconozcan los derechos humanos y la libertad política. Desde que se trata de una concepción del mundo y de la vida que se afirma en el respeto debido a la dignidad del hombre, considero que es un sistema de vida que debe perseguir la justicia social y el bienestar individual y colectivo.

Por ello considero que estamos obligados a buscar las causas de que la democracia haya dado lugar a que se estime que ha entrado en crisis y a dedicar todo nuestro esfuerzo a superarlas, cumpliendo cabalmente las responsabilidades y obligaciones que el sistema pone a cargo nuestro.

Mantienen, a mi juicio, plena vigencia hoy las expresiones del eminente profesor cuando nos recuerda cuáles son las principales responsabilidades cívicas de nuestra generación:

- 1) En primer lugar, la de educar políticamente a la juventud haciéndole entender que no hay justicia sin libertad, ni libertad sin justicia, ni paz social sin justicia y libertad. Tal como él lo afirma, no hay sistema político que requiera más preparación cívica de sus ciudadanos que la democracia. «Para crear el gobierno del pueblo y llenar todas las grandes necesidades de la democracia y todas las exigencias de la República, lo primero es formar los republicanos» (VARELA 2005 [1874]). En un artículo recientemente publicado en un diario de mi país bajo el título «Los niños no tienen sindicato» lo reitera Carlos Maggi con la contundencia que lo caracteriza, en términos que me permito repetir porque los comparto plenamente. Dice Maggi: «La historia de las naciones consiste en la preparación del futuro; y quienes tienen responsabilidad pública y violan ese principio, están condenados a degradar la calidad de vida y a degradarse ellos mismos»; y agrega: «Todos los días debiéramos despertarnos y hacer gimnasia repitiendo que la única virtud que nos separa de los pueblos flagelados por el raquitismo de la indigencia es nuestro grado de educación y que en esa diferencia, el instrumento primordial es la escuela pública, obligatoria, laica y gratuita», porque es en las escuelas públicas donde se juega la justicia social más que en ningún otro lado.

- 2) En segundo término, el deber de adecuar las instituciones reformando el aparato estatal y dotando a los partidos políticos de la democracia interna y la unidad de acción imprescindibles para emprender una verdadera política de desarrollo. La propia Carta Democrática de la OEA se ocupa del tema al establecer que el fortalecimiento de los partidos es prioritario para la democracia y al indicar que se deberá prestar especial atención a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente en la financiación de sus actividades. Comparto la reflexión que en mi país ha expresado el politólogo Gerardo Caetano. Los partidos tienen que incorporar nuevas pautas de relación con una sociedad que cambia. Es su responsabilidad no sólo satisfacer el grito de aquellos que tienen capacidad de organización, sino que deben aguzar el oído y llegar allí donde están los que más lo necesitan y no tienen voces amplificadas. Esto no se soluciona con el atajo de la antipolítica, con el camino fácil de criticar a los partidos que, como él lo expresa «son caminos largos para ningún lugar o para el lugar de los

- abismos». Es inherente a la construcción democrática defender la política, pero ello no quiere decir defenderla tal cual está, sino defenderla exigiéndole que se acerque a la sociedad y busque la voz perdida de los que no tienen capacidad de organización.
- 3) Finalmente, el deber de educarnos nosotros mismos, haciéndonos más sensibles a las exigencias del tiempo excepcional en que nos ha tocado vivir y aprendiendo a sentir nuestros derechos como deberes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBAGELATA, Aníbal

- 1980 «Prólogo». En: Jiménez de Aréchaga, J. *La Libertad Sindical: bases para una legislación sobre sindicatos. Protección internacional de la libertad sindical*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto

- 1988 «El derecho electoral y su autonomía». *Memoria del II Curso anual Interamericano de Elecciones*. San José, pp. 41-62.

JARAMILLO, Juan

- 1998 «Los órganos electorales supremos». En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino

- 1949 *La Constitución Nacional*, 1.^a edición, 10 volúmenes. Montevideo: Organización Medina.

VARELA, José Pedro

- 2005 [1874] *La educación del pueblo*. Montevideo: Sociedad de Amigos de la Educación Popular.

SOBRE LOS CONFERENCISTAS

JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA

Colombiano. Estudió Derecho en la Pontificia Universidad Javeriana. Magíster en Derecho y Economía de Seguros por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Profesor en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana y de la Universidad del Rosario. En la actualidad es Registrador Nacional del Estado Civil en Colombia. Entre sus publicaciones destacan: *Derecho europeo de sociedades con referencias a la legislación colombiana* (2002) y *Lecciones de derecho procesal administrativo* (2003).

DIETER NOHLEN

Alemán. Estudió Ciencia Política, Historia y Literatura Francesa en las Universidades de Colonia, Montpellier y Heidelberg. Doctor en Ciencia Política. Director Científico del Heidelberg Center para América Latina. Profesor emérito de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. Es miembro del Consejo Editorial de la revista *Elecciones*.

Tiene diversas publicaciones sobre derecho electoral, sistema electoral y sistema de partidos entre las que resaltan: *Elections in the Americas* (2005); *Diccionario de Ciencia Política* (2006) e *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo* (2007).

CARLOS ALBERTO URRUTY NAVATTA

Uruguayo. Abogado. Es Presidente de la Corte Electoral de Uruguay desde el 20 de noviembre de 1996. Es funcionario de la Corte Electoral de Uruguay desde el 31 de octubre de 1944. Algunas de sus principales actividades son: a) ser Consultor de Naciones Unidas, b) integrar misiones técnicas de asesoría electoral en El Salvador, c) Consultor de IIDH/CAPEL, d) expositor en múltiples seminarios y conferencias. Entre sus publicaciones destacan: *El registro electoral*, *El padrón electoral*, *La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay*, *Doble voto simultáneo y gobernabilidad*, *Elecciones y democracia*, *Autonomía jurídica y financiera de los organismos electorales*, *Democracia interna de los partidos políticos*.