

JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA

Revista Especializada

TCE
TRIBUNAL CONTENCIOSO
ELECTORAL DEL ECUADOR

ISSN 1390-8294

● NÚMERO 3 ● AÑO 2 ● NOVIEMBRE 2015



● CONTENIDOS

- Integridad y Equidad Electoral
- Juzgamiento y Argumentación
- Retos de la Inclusión

REPÚBLICA DEL ECUADOR
TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA

Revista Especializada
Número 3 Año 2

ISSN 1390-8294



Justicia que garantiza democracia

CRÉDITOS

REVISTA JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA

REPÚBLICA DEL ECUADOR

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

CONSEJO EDITORIAL

Dr. Guillermo González Orquera – Director

Dr. Patricio Baca Mancheno

Dr. Miguel Pérez Astudillo

EDITOR GENERAL

Dr. Víctor Hugo Ajila Mora

COLABORACIÓN

Lic. Francisco Tomalá Medina

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Ing. Jorge Gallegos Vaca

FOTOGRAFÍAS: Varios FLICKR

PORTADA: Ing. Jorge Gallegos Vaca

FOTOGRAFÍA PORTADA: Shutterstock - TCE 2015

CORRECCIÓN DE ESTILO E IMPRESIÓN: EPSTEIN Cía. Ltda.

ISSN 1390-8294

Dirección de contacto, canje y suscripciones:

Revista Justicia Electoral y Democracia

Tribunal Contencioso Electoral (TCE)

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete

Quito, Ecuador. Casilla Postal 17 – 17 – 949

Correo electrónico: justiciaelectoralydemocracia@tce.gob.ec

Teléfono: PBX (593) 02 – 381 – 5000

Las opiniones vertidas en esta revista son responsabilidad de cada autora o autor



Justicia que garantiza democracia

ÍNDICE

MENSAJE DEL DIRECTOR	1
INTEGRIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. UN CASO DE ESTUDIO Y UNA ALERTA RAZONABLE <i>Ab. Ricardo Valverde Gómez</i>	3
¿CÓMO DECIDEN LOS JUECES? (DES) ENCUENTROS DE LA INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN JURISDICCIONAL FRENTE A LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL <i>Dr. Holger Paúl Córdova Vinuesa</i>	21
EL JUZGAMIENTO DERIVADO DE LA FISCALIZACIÓN Y CONTROL DEL GASTO ELECTORAL: CASO ECUADOR <i>Dr. Víctor Hugo Ajila Mora</i>	31
ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES ELECTORALES SURAMERICANAS <i>Dr. Juan Pablo Pozo Bahamonde</i>	41
POR UNA SISTEMATIZACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL LATINOAMERICANA: CASO REPÚBLICA DOMINICANA <i>Msc. Ernesto Jorge Suncar Morales</i>	57
INTEGRIDAD DE LAS ELECCIONES <i>Msc. Nubia Villacís Carreño</i>	63
LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE ELECCIONES COMO PRESUPUESTO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA-ELECTORAL. UNA VISIÓN DESDE LA REALIDAD LATINOAMERICANA Y CUBANA <i>Lic. Raudiel F. Peña Barrios</i>	69
RETOS DE LA INCLUSIÓN EN LA DEMOCRACIA ECUATORIANA <i>Eco. Mauricio Tayupanta</i>	83
COMUNICACIÓN Y POLÍTICA <i>Lic. Francisco Tomalá Medina</i>	89



TRIBUNAL CONTENCIOSO
ELECTORAL DEL ECUADOR

Justicia que garantiza democracia



Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador
@tce_ecuador

www.tce.gob.ec

MENSAJE DEL DIRECTOR



Los pueblos latinoamericanos en los últimos tiempos hemos visto un profundo cambio en la situación de nuestras propias realidades; se han dado indudables cambios y avances en el camino a conseguir sociedades más justas y la construcción de verdaderos Estados democráticos, en los que se garantice el pleno respeto y ejercicio de los derechos y libertades que todos anhelamos; garantías que hasta hace poco eran impensables, ahora son realidades que vivimos y disfrutamos.

Esta construcción de la sociedad es permanente y requiere la constante validación de los pueblos que son en definitiva quienes deben –en un verdadero Estado democrático- definir el camino por el que avanzarán, para ello es necesario contar con procesos transparentes que garanticen que la voluntad popular sea claramente determinada y subsecuentemente respetada.

Con el mismo fin también debemos constantemente seguir construyendo y mejorando tanto los procesos como las instituciones que garantizan la democracia. Parte de este proceso de construcción es el debate y análisis sobre cada uno de los aspectos que constituyen esto que llamamos “Democracia”.

En la presente publicación tenemos la gran oportunidad de contar con los aportes de varios expertos internacionales que nos muestran que las realidades de los países latinoamericanos pueden ser a la vez muy diferentes y parecidas entre sí. Ricardo Valverde nos lleva a conocer la realidad de Costa Rica al escribir sobre la “*Integridad y Equidad en la Contienda Electoral. Un Caso de Estudio y una Alerta Razonable*”; Holger Paúl Córdova Vinuesa con su texto “*¿Cómo deciden los Jueces?, (Des)Encuentros de la Interpretación y Argumentación Jurisdiccional frente a la Democracia Constitucional*” reflexiona y nos brinda un análisis de las responsabilidades de los jueces en la protección de derechos desde una visión del constitucionalismo.

* Ecuatoriano. Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Central del Ecuador; posee formación en derechos humanos e integración, administración pública, derecho constitucional, democracia, participación política y justicia electoral. Ha cursado estudios superiores en gestión ambiental; derecho y gestión de las telecomunicaciones en la Universidad Andina Simón Bolívar; es Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Castilla – La Mancha, España. En el ámbito electoral desempeñó el cargo de Vocal Principal, Presidente de la Comisión Jurídica (2005) y vocal alterno (2008) del ex Tribunal Supremo Electoral; Asesor en el Consejo Nacional Electoral; Juez del Tribunal Contencioso Electoral, donde actualmente ejerce las funciones de Vicepresidente. Ha representado al Ecuador como observador electoral internacional en procesos electorales en Bolivia, Colombia, EE.UU., México y Venezuela; y como participante o conferencista en múltiples foros y eventos internacionales tales como: Protocolo de Quito, Jurisprudencia Electoral. Ha impulsado acciones institucionales por la inclusión y la participación democrática: la Agenda de Consulta a la Ciudadanía sobre Justicia Electoral y el Curso de Derecho Electoral y Democracia junto con autoridades de la Corte Constitucional, Consejo de Participación Ciudadana, académicos y docentes universitarios. Participó activamente en proyectos democráticos con otras instituciones como “Paredes limpias candidatos honestos” del Consejo de Participación Ciudadana. Correo electrónico: guillermogonzalez333@yahoo.com / guillermo.gonzalez@tce.gob.ec

Víctor Hugo Ajila Mora analiza una cuestión sensible dentro del proceso de juzgamiento electoral al presentarnos *"El Juzgamiento Derivado de la Fiscalización y Control del Gasto Electoral: Caso Ecuador"*; Juan Pablo Pozo Bahamonde en cambio nos brinda una visión más amplia con la *"Arquitectura Institucional de las Administraciones Electorales Suramericanas"*, trabajo que investiga los diversos modelos jurídico-institucionales que han adoptado los organismos electorales de los doce (12) países suramericanos.

Ernesto Jorge Suncar Morales establece la importancia de la colaboración entre nuestros países, de forma específica entre los organismos encargados de la administración de justicia electoral y propone contar con un registro de la jurisprudencia en temas electorales de su texto *"Por una Sistematización de la Jurisprudencia Electoral Latinoamericana: Caso República Dominicana"*.

Nubia Villacís Carreño nos habla sobre la *"Integridad de las Elecciones"* y analiza varios ejes referenciales que se debe considerar en las normativas electorales de nuestros países. Raudiel F. Peña Barrios nos introduce a la realidad electoral de Cuba, muy posiblemente desconocida para la mayoría de nosotros hasta ahora, con su texto *"La Inscripción en el Registro de Electores como Presupuesto de Participación Política-Electoral"*. *"Una Visión desde la Realidad Latinoamericana y Cubana"*.

Mauricio Tayupanta nos habla de los *"Retos de la Inclusión en la Democracia Ecuatoriana"* y se refiere a la inclusión en temas de discapacidad en el Ecuador y el accionar del Consejo Nacional Electoral para su pleno cumplimiento.

Finalmente, Francisco Tomalá Medina relaciona a los medios de comunicación con la política y su influencia sobre la misma en el texto *"Comunicación y Política"*.

Esperamos que el análisis y discusión que generen estos textos sirvan para el crecimiento de las democracias latinoamericanas.



ARTÍCULOS

La originalidad de los artículos publicados es obligación de sus autores. Se exime de responsabilidad a la Revista Justicia Electoral y Democracia y al Tribunal Contencioso Electoral por cualquier implicación legal que pudiese surgir.



INTEGRIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. UN CASO DE ESTUDIO Y UNA ALERTA RAZONABLE

AB. RICARDO VALVERDE GÓMEZ *

** Costarricense, Abogado, Notario y Especialista en Derecho Internacional por la Universidad de Costa Rica y en Derechos Humanos y Democratización por la Universidad de Chile; consultor internacional en materia electoral para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos/ Centro de Asesoría y Promoción Electoral IIDH/CAPEL, Naciones Unidas, Centro Carter, Instituto Nacional Demócrata. Dirigió numerosos proyectos de asistencia electoral en más de diez países. Ha contribuido con más de treinta artículos académicos para publicaciones como el Diccionario de Elecciones, el Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, entre otros. Correo electrónico: rvalverde62@gmail.com*



RESUMEN:

Se refiere a la diferenciación entre jueces de ramas distintas y los jueces electorales como miembros activos en los procesos de participación y representación, a su vez trata sobre las condiciones de equidad en la contienda y el avance doctrinario que implica la noción de integridad electoral. Finalmente analiza el caso de Costa Rica.

PALABRAS CLAVES:

Procesos electorales/ Juez electoral/ integridad electoral

ABSTRACT:

It is about the difference between Judges in other judicial areas and the electoral judges as active members in processes of participation and representation, also studies the equity conditions and the doctrine development of electoral integrity. The Costa Rica's case is also analyzed.

KEY WORDS:

Electoral processes / electoral judge/ electoral integrity

I.- Reflexiones iniciales

Para quien escribe, y reconoce grandes avances en materia electoral en Costa Rica, existe una preocupación sensible sobre la recurrencia de una inequidad y un contrasentido de la integridad de los procesos, que se ha venido presentando en varias elecciones en el país.

Esto que, supone un serio desafío para dicha integridad electoral, a la vez pone a prueba cuánto ha avanzado o no la figura del juez electoral en ese atributo especial y específico de cumplir un sui generis papel político, necesario para que malas prácticas como la coacción al votante no saquen carta de ciudadanía en las elecciones costarricenses; lo anterior no solo constituye y supone violaciones a aspectos técnico-jurídicos relacionados con la participación política sino también vulneraciones a los Derechos Políticos, lo que equivale decir a los Derechos Humanos.

En función de ello es que, si la teoría y la institucionalidad electoral avanzan de manera progresiva, progresista y virtuosa, se espera que las personas encargadas de dirigir organismos electorales, en particular el caso de los jerarcas que asumen el delicado papel de administrar justicia electoral, estén profesional y técnicamente, pero sobre todo, filosóficamente a la altura del papel histórico que deben jugar.

La formación doctrinaria y procedimental es muy importante, pero igual que un juez laboral debe tener una sensibilidad especial y específica que no es la del procesalista, penalista o civilista, el juez electoral debe ser capaz de entender su papel político, desde luego, sin descuidar la rigurosa aplicación

de procedimientos y derecho de fondo propios de su especialidad.

Pero si no entiende que más que un juez, en sentido formal y estricto, o incluso hasta algo parecido a un árbitro, es más bien un actor político clave del proceso que, además de proactivo y protagonista en la comunicación política, debe ser un garante de imparcialidad, difícilmente estará a la altura de los grandes retos que imponen la equidad en la contienda y de manera más amplia, la integridad de las elecciones.

Para un mundo en constante y rápida evolución, en todas las áreas del saber, para una Latinoamérica que hace varias décadas recuperó o ha venido fortaleciendo la democracia como forma de vida y para un país como Costa Rica, con casi ocho décadas de construcción de un estado social de Derecho muy enraizado en la vigencia de (todos) los Derechos Humanos y en el levantamiento de una sólida arquitectura institucional, no puede haber mejor homenaje que una aproximación a algunos de los más importantes desarrollos doctrinarios actuales en materia electoral y su ligamen con la plenitud de los derechos fundamentales asociados con la participación política.

Sin embargo, para que esto pueda realizarse, es necesario que la sociedad en la que aplica y la ciudadanía que la compone tengan el disfrute o propendan a una cierta cotidianidad de la vida en democracia (O'Donnell, 2003, págs. 306-318) y no sufran los embates de exclusiones severas que minan su realización en el plano social¹, lo que harían nugatorios los derechos e insubsistentes los postulados jurídicos y teóricos, por más completos y

1 Sobre dos elementos interesantes y específicos: los alcances y dimensiones de la pobreza y su relación con los Derechos Humanos, en particular que ella es causa y efecto de la violación de dichos derechos IIDH(2007). Más información relevante en IIDH(2012: 157,163, 199, 204, 212, 221, 387, 415, 424)

sobresalientes que sean en su expresión formal y doctrinal.

Por supuesto, hay una amplia conceptualización de los Derechos Políticos como Derechos Humanos (Picado, 2007, págs. 48-59), sea cual sea la tipología que se quiera adoptar para estudiar estos derechos fundamentales con mayor especificidad y rigor analítico, pero no es posible desconocer que nada de eso tiene sentido si no se parte de la idea de que los Derechos Humanos tienen una naturaleza correlativa e interdependiente a efecto de lograr el pleno goce de la dignidad humana en todas sus dimensiones (Valverde, 1992, págs. 104-106).

Por eso, si reconocemos que la participación política (Molina & Pérez, 1995, págs. 15-78) (Romero, 2010, págs. 313-340) es una de las mejores maneras de aproximar a los Derechos Humanos, forzosamente hay temas como la cultura democrática (Nunes, 2004, págs. 35-52) (Nohlen, 2007, págs. 137-157), la democratización (Jackson, 2000, págs. 370-375), la participación electoral tanto de partidos políticos y ciudadanos como de otros actores sociales que juegan roles fundamentales en las elecciones hoy en día (sociedad civil organizada, medios de comunicación y otros sectores de la sociedad), que deben ser tomados en cuenta.

Razón suficiente para que las condiciones y eventuales regulaciones (o ninguna, si es que ello se enmarca para algunos de esos actores en las fronteras jurídicas y de actuación en democracia que dibujan los textos constitucionales) estén muy claras para todos, sobre todo los actores principales del proceso electoral como son los organismos electorales, partidos y candidatos por lo que su participación

debe darse en respeto de una base fundamental que es la igualdad. Sin respeto de la equidad en la contienda no se podría decir que una elección es aceptable o legítima; difícilmente podría ser una buena expresión del ejercicio de los Derechos Humanos.

Dichosamente, la evolución de los procesos electorales presenta con el transcurso de los años varias manifestaciones en cuanto a la técnica, los procedimientos, la aplicación de la tecnología a distintas etapas, la comunicación política especializada, la medición con estudios de opinión pública, formatos para mejorar el debate político, entre otras cosas. Esta evolución la encontramos también en la doctrina que ha permitido en la actualidad tanto en la realidad Latinoamericana como mundial contar con más y mejores desarrollos en materia de registro civil y electoral, transmisión de resultados, democratización de partidos, financiamiento y control de partidos, candidaturas y campañas, observación nacional e internacional de elecciones, por ejemplo.

Una de las más interesantes y fecundas es la evolución doctrinaria que parte de la idea de que los procesos electorales deben estar caracterizados por su integridad, es decir, que todas las etapas de dicho proceso deben cumplirse a cabalidad y con calidad para calificar una elección en su conjunto, y en su totalidad en la suma integral de sus partes, como buena. Si esto, que hasta aquí podría ser resultado de una serie concatenada de factores o detalles técnicos o jurídicos², se lee con una visión desde los Derechos Humanos, resulta algo muy robusto en materia de fundamentación, en la medida que para eso también se requiere el conjunto o integralidad de realización

2 Incluso dentro de la más estricta pureza o especialidad del Derecho Electoral.

de dichos derechos y procedimientos para afirmar que estamos en presencia de una realización plena de la dignidad humana.

De la misma manera que alguien no puede ser medio torturado o medio muerto o medio limitado en su libertad de expresión, tampoco debería ser tolerable la aceptación de elecciones medio buenas o buenas en algunos aspectos y otras no.

Desde el punto de vista metodológico, este artículo pretende ampliar en lo posible el espectro de análisis y de conceptos o figuras claves relacionadas con la materia más que profundizar sobre los temas planteados, lo que con las referencias bibliográficas y otras fuentes indicadas permitiría varios ejercicios académicos complementarios. Lo anterior tiene relación, en parte, con la necesidad de responder a una extensión limitada de la presente colaboración académica.

II.- El nuevo papel del juez electoral en las sociedades democráticas³. Evolución doctrinal y cualitativa

En la doctrina electoral costarricense ha aparecido una obra que da en el clavo a uno de los temas más acuciantes y progresistas de la actualidad: el proceso evolutivo que debe caracterizar a las personas que pretenden estar a la cabeza de organismos electorales

modernos, técnicos y especializados en administrar o dirimir conflictos relacionados con elecciones.

Si la materia electoral misma, la filosofía, la normativa, los valores, el desarrollo jurisprudencial y la institucionalidad relacionadas con ella van avanzando progresivamente, no solo como rama autónoma sino como disciplina asociada con la protección y promoción de Derechos Humanos ¿por qué no habría también de mutar estratégica y cualitativamente la figura y el papel del juez electoral en la sociedad?

En forma precisa, completa, razonada, agradable y seria nos propone Luis Diego Brenes en su obra “El rol político del juez electoral” (Brenes, 2013, págs. 34-37)⁴. Se trata de un estudio pionero en el país, riguroso, bien documentado pero a la vez realista y valiente, que de manera oportuna⁵ ilustra lazos y relaciones muy claras:

- Del desarrollo de lo electoral con lo constitucional; en el caso de Costa Rica, abordado de manera más o menos armónica, aunque siempre es un tema susceptible de presentar eventuales conflictos de competencia⁶.
- De la evolución progresiva que tiene la construcción de la institucionalidad pública y democrática.

3 Fernando Tuesta reflexiona sobre la figura del juez electoral como un administrador de justicia garantista, en Reynoso y Sánchez Coords. (2009: 139-153); Nohlen (2010: 137-149) sobre la relación entre justicia electoral y consolidación democrática.

4 Consúltase Arias (2010:34-37). Interesantes reflexiones sobre el componente “Justicia Electoral” en el marco de la nueva generación de desafíos para la democracia, en: IIDH (2006:197 y ss.)

5 Para el estadio de desarrollo en que se encuentra el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, muy favorecido por factores como el cambio generacional y la obligación de forjarse sus jerarcas en el fragor de procesos electorales recientes que han sido muy complejos en lo técnico y en lo político: la primera reelección en el actual marco constitucional desde los años setenta decidida por los demás por un muy estrecho margen a favor del candidato ganador, experiencias de resultados electorales muy ajustados, primer referéndum (2007) sobre un tema muy sensible que tenía y aún tiene prácticamente dividido al país en dos mitades, elecciones 2014 que marcaron una nueva reconfiguración del histórico mapa político (paso definitivo del bipartidismo histórico desde 1949 al multipartidismo en el nivel ejecutivo nacional).

6 Y en el que por más desarrollo institucional que haya, el factor humano relacionado con la experiencia, la probidad, la bonhomía y seriedad de las personas que dirigen las instituciones resulta ser clave. La Sala Constitucional costarricense ha perdido la brillantez de sus primeros años, cuando era presidida por el destacado jurista Rodolfo Piza, cuyo criterio fue determinante en sus argumentaciones para que el Poder Judicial en lugar de aprovecharse de algunas vacilaciones del Tribunal Supremo de Elecciones más bien reiterara su competencia exclusiva y derivada de la misma Constitución en cuanto a la materia electoral. Es importante destacar que en el momento en que los organismos electorales están en el proceso de cristalización como organismos especializados aparecen estas nuevas figuras de la institucionalidad democrática como las Cortes o Salas constitucionales y los ombudsmen o Defensorías del Pueblo.

- De la relevancia que también tiene para esto la reforma electoral.
- La idea fundamental resultante de la lectura sobre el tipo de juez natural que debe ser quien pretenda tener entre sus manos un objeto muy específico: los procesos electorales y políticos de un país⁷.
- Sensibilidad a la centralidad de las personas, sin perder la idea orientadora de la institucionalidad.

De manera sucinta, la obra de Brenes es valiosa porque deja claros al menos cinco grandes mensajes que son funcionales a la idea de que la integridad y la equidad en la contienda favorecen la realización de los Derechos Políticos como Derechos Humanos en el plano de la participación política:

1. Es indispensable que los jueces electorales se empoderen y entiendan como jueces políticos, superando la noción y el rol tradicional como jueces funcionarios (Brenes, 2013, págs. 8, 304).

....el rol político del tribunal electoral se define respecto de su producción de resultados políticamente significativos. Dicho rol se torna efectivo en su función como cuasi legislador, pero aumenta su intervención política al constituirse también en un juez de accountability y responsiveness, según el grado de presencia de estas ... (Brenes, 2011, pág. 37)

2. El juez electoral debe ser proactivo y tener un papel público fundamental en los momentos en los

que la sociedad se enfrente a situaciones propias de su competencia (elecciones, procesos de reforma, consultas populares), así debe estar caracterizado por una tridimensionalidad que sustente este nuevo perfil: a) entenderse y asumirse como un cuasi legislador. b) estar en la centralidad del accountability o sea la rendición de cuentas con responsabilidad y c) jugar un papel central como comunicador político (Brenes, 2013, págs. 63, 99, 204).

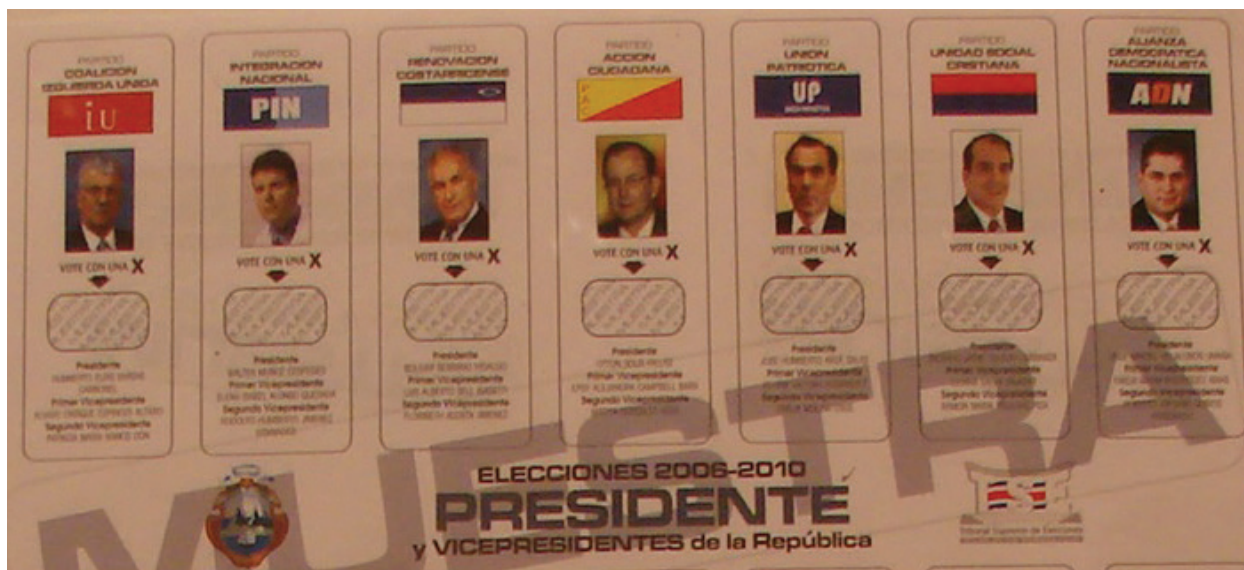
3. Estar preparado para jugar en un marco institucional que puede implicar choque entre competencias de diferentes poderes públicos (Brenes, 2013, págs. 251- 311).

4. En el caso de Costa Rica, la composición tradicional del Tribunal Supremo de Elecciones con tres miembros se complementa transitoriamente cuando hay procesos electorales con dos miembros adicionales (Brenes, 2013, págs. 314-315)⁸, esto podría generar complicaciones para consolidar una línea jurisprudencial consistente y sólida, por lo que parece conveniente resolver esto por la vía de la reforma electoral.

El juez electoral debe ser proactivo y tener un papel público fundamental...

7 Siendo sensible a un enfoque interdisciplinario de trabajo y no exclusivamente jurídico, abierto a nuevas experiencias para cumplir su labor, sin perder por ello el rigor técnico-jurídico, empoderado en la idea de ser un cuasi legislador por lo que debe ser muy creativo e intuitivo en un sentido amplio, de nuevo, sin perder ni la majestad de su cargo ni la rigurosidad propia de su especialidad.

8 Sistema "de acordeón"


 Tribunal Supremo de Elecciones / República de Costa Rica / www.tse.go.cr

5. La afirmación de que el juez electoral importa (Brenes, 2013, págs. 317-320) haciendo referencia a la relevancia institucional y a la potencialidad que esto tiene para la investigación y la doctrina especializadas; siendo clave para asumir, sin problemas, un espacio en la institucionalidad para un juez político, que esté por encima de formalismos y legalismos estáticos y limitados.

6. La conciencia que queda en el lector sobre las consecuencias positivas de que el juez electoral entienda, asimile y asuma ese papel progresista de juez político, que desde luego no implica renunciar a su rigor técnico ni a devenir un juez que represente intereses partidarios de ningún actor; y como cara de la misma moneda, las consecuencias negativas asociadas con no hacerlo, retrasando con ello la superación de los formalismos y legalismos que tanto alejan a la materia electoral de su finalidad última que es brindar las mejores condiciones para el ejercicio de los Derechos Humanos, mediante la plenitud de la realización y promoción de los derechos políticos

y la participación ciudadana y electoral.

Recuerdo con cariño y con respeto que el maestro y amigo Carlos Urruty Navatta, ex Presidente de la Corte Nacional del Uruguay, por décadas, solía decir que él no era neutro políticamente, pues tal cosa no existe. Pero que sí podía afirmar con certeza y con orgullo que era, como dice la Constitución de su país, un jerarca electoral que constituía “una garantía de imparcialidad”.

Esta claridad meridiana y honestidad a toda prueba de Carlos, son fundamentales para entender el papel y la actitud con la que todo miembro de un organismo electoral debe asumir su labor, asegurando con ello la equidad y certeza jurídica de que los actores que contienden en algo tan apasionado como unas elecciones, lo hacen en buena lid.

Reflexiones auspiciosas para las transformaciones estratégicas necesarias que permitan que el régimen electoral se consolide y desarrolle progresivamente. Doctrina, fortalecimiento institucional,

reconfiguración de los actores electorales, integridad y equidad en la contienda como norte y objetivos filosóficos y prácticos, todo ello pensando primordialmente en la realización de derechos de la gente asociados con su dignidad humana.

Es probable que para la aplicación de este enfoque haya resistencia, incluso proveniente de los mismos jueces electorales (formados en una tradición y experiencia diferente), pero lo importante es que no exista temor al reto que supone este cambio.

III.- Una seria preocupación

Los informes periódicos del Programa Estado de la Nación, uno de los más serios y respetados centros de pensamiento y reflexión de Costa Rica, auspiciado por las universidades públicas agrupadas en el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y la Defensoría de los Habitantes, tienen un capítulo dedicado al fortalecimiento de la democracia, en el que destaca la evolución sobre la institucionalidad electoral.

El régimen electoral costarricense y sus instituciones, muestran una tendencia positiva y progresiva, que es orgullo de los connacionales, tiene vital importancia en la gobernabilidad y la confianza de la gente en los procesos de elección de las autoridades.

Los más recientes informes anuales (correspondientes a indicadores actuales y relevantes de 2008 a 2013), muestran tratamientos puntuales muy claros sobre los siguientes hitos:

- Pese a la baja actividad político-electoral, registrada en el año 2008, tras un período de alta intensidad como fue el Referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC)

con los Estados Unidos (2007), se destrabó la discusión y aprobación de la reforma electoral que llevaba varios años una década en la corriente legislativa. Lo relevante de esa reforma fue el otorgamiento de rango legal a la jurisdicción electoral y a la figura del amparo electoral que se venía aplicando hasta entonces por vía jurisprudencial, la creación del Registro Electoral y el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED), la incorporación de un título sobre ilícitos y un capítulo sobre contravenciones electorales, se implementa el voto de costarricenses en el extranjero y la paridad de género en la conformación de las papeletas así como en los órganos internos de los partidos.

En lo posterior, aunque no acorde con lo propuesto por el Tribunal Supremo de Elecciones en la versión original de las reformas, se aprueban nuevas regulaciones sobre financiamiento público y privado (PEN, 2013, págs. 262-265) que se consideran un avance en relación con la normativa anterior.

- En 2009, se experimentan los cambios positivos en las indicadas reformas, aunque el camino hacia las elecciones nacionales de 2010, evidencian algunas falencias en materia de financiamiento (negativa de bancos a financiar algunos partidos, contribuciones disfrazadas a los partidos mediante la compra de bonos de la deuda política). El TSE mejoró sustancialmente el sistema de información sobre eventuales irregularidades ocurridas con ocasión de las elecciones. El proceso, que culminó con las elecciones de 2010, dio un fuerte mandato tanto en el Ejecutivo como en el ámbito municipal al Partido

Liberación Nacional (PLN) (PEN, 2013, págs. 2030-2034 2038-2039).

- Los procesos de liquidación de gastos de los partidos para las elecciones de 2010 evidenciaron el gran peso que recae sobre el TSE, en esta materia, y la necesidad de que los partidos refuerzen sus equipos especializados en atender este tema (PEN, 2013, págs. 230-231).

- Para 2011, múltiples elementos indican que el sistema de partidos en Costa Rica seguía experimentando cambios profundos y una seria reconfiguración, pasando de un esquema bipartidista a uno multipartidista, generando con ello nuevas exigencias para el régimen electoral. Por otro lado, algunas investigaciones del TSE, en materia de financiamiento partidario, evidencia que hubo múltiples irregularidades (PEN, 2013, págs. 238-240).

- El PEN caracteriza el año 2012 como un contexto desfavorable para la competencia política, no tanto por las condiciones de participación de los ciudadanos o por deficiencias del marco normativo, sino por el claro desalineamiento o desencuentro entre los partidos y la ciudadanía; en general, los costarricenses confían menos en los gobernantes y apoyan menos la democracia que algunos años atrás; por lo que no mejoran las proyecciones de la alicaída participación electoral.

Por otro lado, algunos de los partidos principales inician sus campañas electorales con investigaciones judiciales merced de su manejo de finanzas en campaña.

La calidad del debate político fue objeto de importantes cuestionamientos,

fue notoria la débil organización (sobre todo la demostración de una “dimensión nacional” de los partidos) y la poca consistencia programática de los actores, asimismo, la intensidad de la protesta pública llegó a niveles históricos (PEN, 2013, págs. 234-249, 256-257).

- El decimosexto proceso electoral consecutivo se llevó a cabo en condiciones técnicas y organizativas aceptables para un régimen maduro y probado, campañas sui generis marcadas por renunciaciones de candidatos desde las elecciones primarias hasta la segunda vuelta presidencial⁹ dieron como resultado la ruptura completa del bipartidismo histórico y el advenimiento de un nuevo partido a la cabeza del Poder Ejecutivo (Partido Acción Ciudadana, PAC), siendo dicha campaña caracterizada por una fuerte apatía del electorado, una competencia partidaria llana de sobresaltos y con una polarización político-ideológica que se asemejaba mucho a la del referéndum de 2007. El Poder Legislativo quedó completamente fragmentado y se mantuvo la tendencia de una alta conflictividad social (PEN P. E., 2014, págs. 231-246, 260-282).

Todo este marco, de desarrollo institucional político y electoral se da en paralelo con un cambio generacional en el TSE que favorece visiones más progresistas y técnicamente acordes con la especialidad que la materia electoral va experimentando en el mundo y, en particular, en el ámbito latinoamericano.

Esto se expresa muy bien en la depuración de la técnica y la organización de las elecciones, en una jurisprudencia integradora y valiente y en el tratamiento de temas dentro de las limitaciones que imponen las limitaciones

⁹ Segunda experiencia de segunda vuelta o ballottage presidencial, desde 1949, siendo la primera en el año 2002. En 2014 el candidato del PLN Johnny Araya no podía retirarse por disposiciones constitucionales, pero se aplicó el eufemismo de que se retiraba no de la elección sino de la campaña.

legales, a lo cual el organismo electoral siempre ha buscado remedios sensatos y creativos.

No obstante, este proceso de desarrollo es progresivo y en algunos casos puede ser relativamente lento se ha encontrado frente a algunas situaciones limitantes y excepcionales en las cuales el enfrentamiento con un poder político abusivo o con poderes fácticos poderosos, ha implicado escenarios de inequidad en la contienda que dejan sinsabor en algunos sectores y que, como consecuencia de ello, ha provocado en ciertos sectores políticos alguna tela de duda sobre la imparcialidad del TSE¹⁰.

Desde el referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (TLC) en octubre de 2007, Costa Rica viene experimentando una polarización de contenido distinto al tradicional enfrentamiento que había cuando estaba vigente un fuerte bipartidismo, que ha ido desapareciendo con el tiempo del panorama político y electoral. Este enfrentamiento es hoy más ideológico y tiene connotaciones sociales, filosóficas y económicas.

En aquel entonces, al menos dos factores empañaron el proceso de una manera muy notable:

a) La preparación y circulación de un correo electrónico denominado por opositores al Gobierno de Oscar Arias (2006-2010) "Memorándum del Miedo" en el que dos jóvenes figuras cercanas al poder, el Vicepresidente Kevin Casas y el diputado oficialista Fernando Sánchez, recomendaban una serie de medidas de presión política, de abordaje de la campaña a favor de la aprobación del convenio consistentes en amedrentamiento y desprestigio de los contrarios; y,

b) Circunstancias que permitieron que una medida amenazante de parte de la Secretaría de Comercio de los Estados Unidos advirtiendo las consecuencias de no ratificación del Tratado fuera convertida en una noticia, con declaraciones de réplica de parte del Ministro de la Presidencia también captadas como noticia, se convirtieran en parte de la campaña a favor de la aprobación cuando por orden del Tribunal Supremo de Elecciones y la regulación del referéndum se estaba en período de tregua o veda electoral por ser la consulta al día siguiente.

Por supuesto, grandes sectores del empresariado nacional estaban integrados al comando de campaña a favor del Sí al TLC, que finalmente resultó ganador por una muy reducida ventaja sobre el No. En la campaña electoral del año 2014, parte de este grupo, encabezado por el ex-embajador en los Estados Unidos y ex-ministro de Comercio Exterior, Tomás Dueñas, se reorganizó pocos meses antes de las elecciones y estuvo muy activo en la etapa final generando una extraña campaña, a todas luces, orientada a influir en el resultado de las elecciones.

Para efectos analíticos esto puede separarse en, al menos, dos elementos:

a) El primero, era una campaña de amedrentamiento orientada a "advertir" sobre los peligros y la inconveniencia de que Costa Rica favoreciera la opción de un partido de izquierda, denominado Frente Amplio; hasta aquí todo bien, digamos que una campaña sucia con mucho dinero pero típica de fuerzas de derecha advirtiendo sobre los peligros y riesgos para el país, la libertad

10 Quien escribe no es para nada de esta tesis, atribuyendo la situación más bien a problemas de desarrollo de la institución que han implicado una respuesta jurídica y política poco firme y consistente ante las actuaciones indebidas de fuerzas políticas muy poderosas.

y la producción ante la posible llegada “del comunismo” al poder;

b) El segundo, tipo de acciones fue más sofisticado y peligroso para la vida democrática y la libertad electoral, ya que suponía la organización de una red de incidencia de los sectores empresariales agrupados y otros que se pudieran sumar para que estos presionaran a sus trabajadores para no votar por el Frente Amplio y su candidato José María Villalta.

Ante el destape público y la presentación de sendas denuncias¹¹ en el Tribunal Supremo de Elecciones, inicialmente este actuó muy bien acogiendo los recursos e incluso emitiendo medidas cautelares y comunicados de prensa, advertencias a Tomás Dueñas y su organización ad hoc denominada Alianza Costa Rica pero, finalmente, los desestimó sin resolver sobre el fondo, dado que los demandantes carecían de legitimidad procesal, ya que no eran empleados de la empresa acusada (Tribunal Supremo Electoral, 2014).

En un caso y en el otro exonerando a Dueñas, por beligerancia política y remitiendo el asunto a una inspección del Ministerio de Trabajo con la prohibición de difundir cualquier documento o comunicación entre sus empleados que pretenda influenciar preferencias electorales de estos o que atente contra el derecho fundamental del recurrente (Villalta) a una competencia electoral leal y honesta.

La preferencia de soluciones formalistas y de legitimación procesal ante hechos políticos y de múltiple vulneración de derechos, tan evidente y no negada

por los responsables, representa peligrosos precedentes para la democracia costarricense. Los violadores de las normas, ante las vacilaciones de la autoridad, siempre querrán ir más allá.

La coacción del voto como fenómeno político en las elecciones presidenciales no había sido manifestada de manera tan explícita como en las elecciones de 2014; no se guardó formas. Esto es algo grave para la institucionalidad democrática.

El Tribunal Supremo de Elecciones estuvo mejor en 2014 que en 2007, llegó más lejos en la defensa de la institucionalidad democrática contra este tipo de interferencias lesivas a la equidad en la contienda; pero este parece ser el tema en el que debe reforzar sus actuaciones futuras, a efecto de que esta sombra deje de estar presente en los procesos venideros y haya una completa armonía entre los avances en materia técnica y organizativa con las condiciones políticas de equidad para todos los actores.

Hoy en día resulta, imposible no entender que “la equidad en materia electoral opera como lo igual mínimo, pero equilibrado y justo. Y lograr esas condiciones supone atender las circunstancias de cada proceso”

11 Recursos de amparo electoral presentados por el ciudadano Linford Patterson Regatto contra la empresa AVON de Costa Rica S.A. y por José María Villalta candidato presidencial del partido Frente Amplio contra “Alianza Costa Rica” y el señor Tomás Dueñas, ampliado al señor Adrián Goldgewitch presidente y representante de la Tienda Internacional de Productos Sensacionales S.A (TIPS S.A.). Se supo públicamente por redes sociales que otras empresas costarricenses relacionadas con la importación y venta de vehículos y de comida rápida, estaban poniendo en marcha la misma campaña de amedrentamiento a sus empleados. No se hace un análisis más puntual y profundo de las denuncias y las motivaciones del TSE para resolver, por razones de espacio.

IV.- Equidad en la contienda electoral. ¿Dónde está el problema?

Hoy en día resulta imposible no entender que “la equidad en materia electoral opera como lo igual mínimo, pero equilibrado y justo.

Y lograr esas condiciones supone atender las circunstancias de cada proceso” (Ferreira, 2012, pág. 176), en la contienda es un atributo necesario y fundamental de toda elección (Giraldo, 2012, págs. 311, y ss).

Parece una obviedad, pero desde el punto de vista tanto filosófico como práctico, un proceso eleccionario que tenga fallas sensibles en cuanto a las condiciones de equidad en las que se organiza o en la que compiten los actores políticos es un problema, porque hay aspectos tanto técnicos como jurídicos y de contexto que le hacen perder legitimidad, pero sobre todo porque esto implica la vulneración de Derechos Políticos, es decir, de Derechos Humanos.

Por eso, es importante que exista mayor rigor en la preparación de las elecciones, en su calidad a lo largo de todas las etapas previas, durante la jornada electoral y en las fases post electorales.

No se trata solo de que la gente vote, sino que debe existir la certeza y de ahí la percepción de que todas las partes en que se divide un proceso electoral se desarrollaren a cabalidad y que los actores participen en condiciones de equidad.

Situaciones como beneficiarse de su propio dolo, el abuso del Derecho, el fraude a la ley o la tolerancia permisiva de miembros de un régimen

partidario frente a otros o, peor aún, de actores que no están directamente relacionados con la dinámica de una elección (medios de comunicación que pretenden influir deliberada y maliciosamente sobre los votantes, empresas que falsean datos o no son rigurosas a la hora de hacer y publicar estudios de opinión, grupos de presión que se erigen como poderes fácticos para comprar o coaccionar el voto de la ciudadanía o de ciertas personas en relación con las cuales saben que existe una relación de poder), son factores que atentan sensiblemente contra la equidad, la integridad electoral y por ende los Derechos Humanos.

De todo ello debe ser consciente y vigilante el organismo electoral, si pretende ser una garantía de imparcialidad, en el proceso que le toca administrar o juzgar de manera especializada.

Las áreas más problemáticas o de mayor conflictividad en cuanto a la equidad en la contienda son:

- Injerencia, velada o no velada, del Poder Ejecutivo u otros órganos del Estado en las elecciones.
- Duda o la falta de certeza sobre la posición imparcial del organismo electoral: que este no sucumba a ser representante de alguno de los actores políticos partidarios¹² o de alguna otra fuerza que pueda ser desequilibrante o interesada en las elecciones y sus resultados.
- La compleja relación entre dinero y política (Carrillo, 2003), en particular lo que tiene que ver tanto con el financiamiento partidario como de campañas electorales y sus correspondientes controles o falta de ellos.

12 Por disposiciones constitucionales y legales, Nicaragua, El Salvador e incluso en parte el organismo electoral uruguayo que tiene una composición mixta con representantes partidarios y otros que no lo son. Aquí el efecto puede ser el mismo, pero la base de legitimidad de la que se parte para defender intereses partidarios es otra.

- Situaciones resultantes de la aplicación de la figura de la reelección presidencial inmediata¹³, que depara una distorsionante realidad que es el enfrentamiento de actores políticos comunes con un Presidente candidato.
- Falta de regulación o tolerancia excesiva sin consecuencias de la operación y manipulación que algunas empresas encuestadoras puedan hacer sobre las tendencias políticas en el marco de una elección, generando con ello distorsiones inducidas e indebidas sobre el comportamiento electoral de la ciudadanía.
- La participación tolerada o poco controlada de “actores privados”, que usualmente disponen de mucho dinero y que buscan tener una influencia inadecuada en los procesos electorales mediante prácticas que se acercan a la compra y coacción del voto de la ciudadanía o de algunas personas sobre las que pueden directa o indirectamente ejercer una relación de poder o por razones religiosas o conacionales.
- Los déficits de democracia interna y fortalecimiento institucional en los partidos políticos (Sánchez, 2006, pág. 188 y ss).
- Exclusión, discriminación o participación de amplios sectores de la sociedad sin contar con las necesarias garantías o condiciones

de inclusión y representación en los procesos electorales, siendo los más afectados las mujeres¹⁴, las personas con algún tipo de discapacidad (González, 2002), los grupos étnicos, los jóvenes y las personas en condición de pobreza (IIDH, 2011, pág. 392).

Todos estos son espacios o áreas en las que un régimen electoral consecuente y atento a superar los condicionantes de la equidad en la contienda electoral debe tomar en cuenta, dando espacio para revertir dichas situaciones al menos mediante dos mecanismos institucionales de gran relevancia:

- La reforma electoral (Varios, 2008, pág. 392), integral o parcial.
- La jurisprudencia electoral que facilite el desarrollo progresivo del derecho electoral y de la aplicación de los Derechos Humanos a las diferentes etapas de las elecciones.

V.- De la equidad a la integridad electoral¹⁵ ¿Por qué el problema es todavía más serio?

La noción de integridad electoral tiene interés, tanto por su riqueza conceptual como por la relativa novedad dentro de las corrientes teóricas de la materia, la relevancia que en la práctica esto tiene en la consolidación y ejercicio de una vida democrática sostenida con sentido de progreso, la posibilidad de complemento con otras tendencias igualmente progresistas como la consideración de los Derechos Políticos

13 Campillo, Julio Genaro, En: IIDH (2010: 1051 y ss.); Thompson, José, En IIDH/CAPEL (2012:279-288); Aquino, José Ángel, En: IIDH/CAPEL (2012:247-278).

14 Bareiro, Line, y Torres, Isabel En: Reynoso y Sánchez, Coords. (2009:207-235)

15 Desde una perspectiva institucional internacional es importante reconocer que la intención de analizar los alcances y fomentar esta idea de integridad en las elecciones tiene su origen en 2011, bajo la iniciativa del Ex Secretario General de la ONU Kofi Annan y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) de convocar primero a varias distinguidas personalidades, ex jefes de Estado y Premios Nobel y luego a diversas instituciones especializadas en la materia electoral, para ese efecto. Aunque, relativamente reciente, el efecto positivo de todo esto ha sido la reunión de diversos atributos de las elecciones realizadas con integridad, a saber: que estén basadas en principios democráticos de sufragio universal, e igualdad política, que sea preparadas y gestionadas profesionalmente, que sean imparciales y transparentes en las diversas etapas del ciclo electoral, produciendo con ello percepciones que ayuden a la gobernabilidad, el incremento de la seguridad así como el desarrollo humano. Así, la propensión a tener elecciones íntegras pueden ser factores claves de apoyo tanto para países con situaciones políticas estables como para nuevas democracias, países que emergen de conflictos de diversa naturaleza o aquellos en los que la libertad y la participación multisectorial es limitada. Alanís (2014:1)

como Derechos Humanos, la potencialidad de mejoramiento cualitativo de los procesos electorales para que estos pasen de ser mera formalidad, teoría y técnica a ser expresiones de realización de derechos fundamentales y obviamente la identificación de los anti-valores y las consecuencias negativas asociadas con no cumplir los supuestos y postulados.

Es por tanto, un tema relevante, interesante y de innumerables connotaciones y consecuencias prácticas.

Antonio Garrido destaca dos aspectos fundamentales para las presentes reflexiones:

- La definición de integridad electoral, atribuida a Pippa Norris, como el conjunto de "...principios internacionales, valores y estándares de elecciones aplicados universalmente a todos los países del mundo a través del ciclo electoral, que incluye el período electoral, la campaña, el día de la votación y su epílogo". (Garrido, 2015)¹⁶
- Lo contrario sería la noción de mala práctica electoral, genéricamente definida como cualquier violación a la integridad electoral, aunque para efectos analíticos precisos es necesario considerar al menos cuatro perspectivas:
 - Estrictamente legalista: violaciones de la norma electoral.
 - Sociológica: percepciones sociales de lo que pueden ser violaciones de normas¹⁷.
 - Interpretación asociada con la sistematización de "mejores prácticas": sería una perspectiva más

institucionalizada y sistematizada, mediante el trabajo de observadores o fiscalizadores especializados y desplegados sobre el terreno para valorar la calidad de los procesos electorales.

- Enfoque normativo más amplio: considera esas malas prácticas como actuaciones desviadas de los modelos normativos de la democracia

... las elecciones deben ser valoradas por la constatación de todos sus elementos virtuosos y no como una mera formalidad o un ejercicio, que deficiente en algunas de sus partes y más o menos efectivo en el desarrollo de otras, genere en la ciudadanía sinsabores o inquietudes...

La integridad es una noción clave para que las elecciones sean calificadas como creíbles, libres, limpias y competitivas. Por eso, son algo más que la ausencia de groseras manipulaciones y fraudes. Es decir, que las elecciones deben ser valoradas por la constatación de todos sus elementos virtuosos y no como una mera formalidad o un ejercicio, que deficiente en algunas de sus partes y más o menos efectivo en el desarrollo de otras, genere en la ciudadanía sinsabores o inquietudes sobre todo o partes de la calidad del proceso. Eso sin duda y de partida, conspira contra la gobernabilidad¹⁸ democrática de los países en que tienen lugar elecciones de ese tipo.

16 Destaca en el planteamiento tres aspectos claves: a) Estándares internacionales aceptados; b) Que esta aceptación sea de carácter universal y c) Que se incluyen todas las fases del proceso electoral.

17 Lo que se puede medir por ejemplo mediante encuestas u otras valoraciones empíricas sobre dichas actuaciones.

18 Alcántara, Manuel. En IIDH (2000: 662-669); Nacif et al (2000: 45 y ss.; 57 y ss.)

De aquí, factores como el diseño de un buen marco jurídico (con legislación y con normativa secundaria que sea clara y que brinde confianza a todos los actores), acompañado de una institucionalidad fuerte y respetada, así como la sensibilidad para que el proceso sea cada vez más técnico, inclusivo, profesional, honesto y participativo de diversos sectores, resulta fundamental.

En términos prácticos, la integridad debe considerar diversas dimensiones, entre las que se encuentran:

- El desarrollo progresivo: Si en general es válido considerar que el Derecho, aunque se trata de un concepto polisémico¹⁹, es ante todo un producto cultural²⁰, desde luego que con lo electoral estamos en presencia de una materia cambiante, dinámica y marcada por una tendencia normalmente orientada hacia el progreso. De ahí que ni los temas que son objeto de estudio hoy son los mismos que hace 20 años, ni lo es tampoco el abordaje o el desarrollo institucional de su tratamiento²¹.
- Mayor complejidad de las elecciones: algo más que votar. El conjunto de la temática electoral implica en la actualidad una mayor amplitud y complejidad, con desarrollos normativos sofisticados, técnicas más depuradas y asociadas cada vez más con la tecnología, una institucionalidad robusta, mayor exposición a la opinión pública y, por ende, demanda ciudadana, abordajes doctrinarios interesantes y valores que le otorgan ya no solo el carácter de especialidad sino también una cada vez más creciente autonomía de la raíz del derecho público, demandas mayores de eficiencia y transparencia, desarrollos jurisprudenciales más exigentes y progresistas.
- Relación directa con la noción de calidad de la democracia (PEN P. E., 2001): fundamentalmente cómo se vive la democracia en una determinada sociedad, sin perder de vista la riqueza de lo conceptual y metodológico, que estaría asociado con qué es o cómo se define esta figura.
- Comprensión y asimilación de la idea de que los Derechos Políticos son Derechos Humanos: lo que tiene una extraordinaria importancia práctica, para:
 - a) la teoría democrática y la generación de doctrina especializada; b) la construcción y fortalecimiento de un régimen y una institucionalidad electoral cualitativamente virtuosa y orientada hacia la realización de la dignidad humana (al menos en una doble dimensión propiamente electoral; y en general, de derecho constitucional, además de complementarse con otros desarrollos institucionales relativamente recientes como son específicamente los tribunales constitucionales y los ombudsmen o defensorías del pueblo o de más larga data como las contralorías generales de la República) y c) el abordaje de los temas electorales en los sistemas internacionales de protección y promoción de Derechos Humanos²².

19 Como ciencia social, como recurso normativo, como método de razonamiento, como norma, hecho y valor, etc.

20 Producto esencialmente humano, creado por y para regular o resolver situaciones o conflictos de interés entre gente, con referentes de naturaleza histórica (tiempo y espacio) y sociológica (aplicable a conglomerados de personas en los ámbitos tanto interno de los países como internacional)

21 En América Latina de los años 80 del siglo pasado, al inicio del presente milenio materias como Registro Civil/Registro Electoral, documento de identidad, rapidez y seguridad en la transmisión de los resultados han ido cediendo preponderancia ante otros como la aplicación de la tecnología a las diversas etapas del proceso, los problemas de la reelección, la participación de otros actores como los medios de comunicación y la sociedad civil organizada, dinero y política en particular el financiamiento electoral, de partidos o de campañas y su fiscalización o la superación de la exclusión para diversos sectores de la sociedad.

22 Como la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o el Tribunal Europeo de esta materia.

- Existe entonces un conjunto de elementos que antes, en el mejor de los casos, eran tomados en cuenta como parte adjetiva y no sustancial del contexto en el que se desarrollaba una elección y que ahora son temas de interés estratégico como, por ejemplo, las condiciones de los actores para el ejercicio pleno de su derecho a la participación política, plenitud de libertad de asociación, reunión y expresión, derecho de petición sobre asuntos de interés público, principio de legalidad, equidad en la contienda, derecho a elegir y ser electo, inclusión y no discriminación, sensibilidad a los temas de género y, en particular, condiciones adecuadas para la participación de las mujeres, jóvenes, grupos étnicos, superación de la falsa dicotomía entre democracia representativa y democracia participativa, y en general, conciencia de que los derechos humanos son correlativos e interdependientes, por lo que la democracia requiere de ambas dimensiones para su plena vigencia²³.

En suma, este concepto de integridad electoral tiene relevancia por muchas razones, y de manera concreta, al menos la tiene para una evolución progresiva de la materia electoral²⁴ especializada (y de su desarrollo jurídico específico, el Derecho Electoral

en sentido estricto²⁵), en los siguientes ámbitos:

- Para reenfocar el énfasis de los regímenes electorales a efecto de que se busque primordialmente proteger a las personas, a su dignidad y mejores condiciones de participación política antes que a las formalidades y la verticalidad de los procedimientos, siendo desde luego estratégicamente valorada la integridad de los procesos en todas y cada una de sus etapas.
- Para orientar cualitativamente la reforma electoral.
- Para producir la doctrina²⁶ que fortalezca el vínculo entre Derechos Políticos, Derechos Humanos y elecciones, permitiendo con ello una natural canalización de los retos planteados en la academia hacia la práctica democrática y el fortalecimiento de la institucionalidad²⁷.
- Para alimentar los contenidos de una más rica, consecuente y sensible jurisprudencia electoral especializada.
- Para tener mejores criterios y poner en práctica una observación electoral (nacional e internacional) cada vez más rigurosa en lo técnico y constructiva en lo político y lo institucional.

23 Como lo consigna de manera inequívoca la Carta Democrática Interamericana de la OEA.

24 Noción más amplia que el Derecho Electoral en sentido estricto y técnico, esto implica el abordaje de lo electoral desde otros ámbitos del conocimiento como es el caso de la estadística, la ciencia política, la historia, la sociología, la administración pública, ente otros.

25 Nohlen, Dieter y Sabsay, Daniel. En Nohlen et al (2007: 27-38)

26 Es obvio que con este enfoque amplio hay un inmenso espectro de posibilidades para la creatividad y una riqueza temática caracterizada por la multiplicidad de enfoques, la diversidad de posibilidades de participación política, la multidisciplinariedad aplicable y la amplitud de actores a considerar: organismos electorales, ciudadanía, partidos políticos, sociedad civil, medios de comunicación y hasta la academia.

27 Es importante destacar que algunos organismos electorales han asumido el reto de reflexionar académicamente sobre esta figura de la integridad electoral (v.gr. Colombia, México, República Dominicana), lo mismo que algunas alianzas académicas como la efectuada entre el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del IIDH y la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE) produjeron recientemente un evento académico internacional consagrado temáticamente a estudiar diversas aristas de esta misma materia (XXV Congreso Nacional y V Congreso Internacional de Estudios Electorales, San José, 11-14 de noviembre 2014), pero merecen especial atención los esfuerzos realizados en el marco del Proyecto ACE, que dispone de una amplia y completísima sistematización informativa sobre la integridad, incluyendo desde una panorámica general, que abarca aspectos como respeto a principios de la democracia electoral, conducta ética, garantías institucionales, cumplimiento permanente y transparencia, hasta un detallado Índice de Integridad Electoral, desagregado en cuatro perspectivas: a) Integridad en la Administración Electoral, b) Integridad en la participación, c) Supervisión de la integridad en la elección y d) Aplicación de la ley sobre integridad electoral. Esta llamada Red de Conocimientos Electorales fue originalmente fundada en 1998 por diversas organizaciones internacionales especializadas en temas de elecciones y democracia, como IDEA, IFES y UNDESA. Actualmente, cuenta con más socios pues a ellos se han sumado EISA, Elections Canadá, el INE de México, Centro Carter, PNUD y la División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas. ACE Project (2014).

- Para enriquecer la experiencia asociativa que los organismos electorales desarrollan en América Latina que los vincula en una de las redes públicas internacionales²⁸ no interestatales, como la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), las más longevas y funcionales que se conocen en la región y acaso en el mundo.
- Para contribuir, de manera concreta, a la legitimidad de los procesos electorales y con ello a la gobernabilidad democrática.
- Para entender que la calidad y rigurosidad de todas las etapas y dimensiones de los procesos son igualmente importantes, por lo que esto debe prevalecer independientemente de que estemos en presencia de una elección federal/nacional o regional/local, incluso si se trata de elecciones internas o primarias de los partidos políticos.

En general, esta contribución académica aporta a:

a) Que haya más y mejores luces sobre el papel de los organismos electorales y sus integrantes (jueces o jerarcas), en una sociedad democrática.

b) Jueces electorales sensibles y empoderados de su rol político superando la idea de que son jueces funcionarios o que cumplen tareas más cercanas al arbitraje.

c) Destacar la centralidad del ser humano y sus derechos (de la dignidad), tanto en el ámbito internacional como interno de los Estados, más allá de la democracia formal.

d) Clarificar mejor la naturaleza de la materia electoral, en particular la combinación de lo jurídico con otros enfoques interdisciplinarios.

En virtud de lo anterior, las inequidades registradas en varios procesos electorales costarricenses, (relacionadas con campañas sucias y coacción del voto) no pueden ser consideradas a la ligera ni como una cosa “normal”, pues de seguirse repitiendo esa situación se estaría poniendo en duda la orientación de un proceso institucional de cambio para que el juez electoral se acerque más a un rol virtuoso y positivo, constituiría un problema recurrente sobre uno o varios factores de equidad en la contienda y se estaría minando la dirección consecuente de que los procesos electorales en Costa Rica responden a una línea progresiva y progresista de integridad.

Bibliografía

- ACE Project. Integridad Electoral. Tomado de: (<http://aceproject.org/about-es/ei/index.htm>, 9 de agosto 2014.
- Alanís, M. (2014), México se suma a la iniciativa por la Integridad Electoral, 9 de julio de 2014, tomado de: (<http://eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2014/07/71246.html>).
- Aquino, J. (2012), Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales. En: Cuadernos de CAPEL, No.57, San José: Costa Rica.
- Arias, T. (2010), Tribunal Contencioso Electoral: Enriquecedora experiencia para la democracia ecuatoriana, En: Tribunal Electoral de Panamá, Revista Mundo Electoral, Año 3, No.8, Panamá: Panamá.
- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Asamblea Constituyente.
- Brenes, L. (2011). El rol político del Tribunal Electoral como variable dependiente. Revista Derecho Electoral No. 11.
- Brenes, L. (2013). El rol político del juez electoral. San José: IFED- TSE.
- Carrillo, M. (2003). Dinero y contienda político-electoral. México: Fondo de Cultura.

28 Asociaciones de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), de América del Sur (Protocolo de Quito) y la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE). Vincenzi, Sofía. En IIDH (2000: 51-63)

- CONADIS. (2015). Registro Nacional de Discapacidades. Recuperado el 2015, de Consejo de Discapacidades CONADIS: http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/registro_nacional_discapacidades.pdf
- Consejo Nacional Electoral. (2015). La participación política de las personas con discapacidad en el Ecuador. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- Ferreira, D. (2012). Cuadernos de CAPEL No. 55. En IIDH/CAPEL. Garantías de equidad en la contienda electoral y financiamiento de la política. San José: Costa Rica.
- Garrido, A. (4 de Mayo de 2015). Autoritarismo competitivo comparado: morfología, subtipos, transiciones y legados para la consolidación democrática.
- Giraldo, F. (2012). Cuadernos de CAPEL No. 57. En IIDH/CAPEL. La equidad en los procesos electorales. San José : CAPEL.
- González, R. (2002). Cuadernos de CAPEL No. 57. En IIDH/CAPEL. Las personas con discapacidad y el acceso a los procesos electorales en América . San José: CAPEL.
- IIDH, I.I. (2000). Diccionario Electoral, Tomos I y II. San José. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- IIDH, I.I. (2007). Los derechos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta para construir en el sistema interamericano, IIDH. San José. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- IIDH, I.I. (2012). Quién responde por los Derechos Humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y el Caribe? Democracia vs desigualdad (2007-2011). San José. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- IIDH, I.I. (2006). Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. La nueva generación de desafíos para la democracia. San José. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- IIDH, I. I. (2011). Un acercamiento a la participación política desde la dimensión de la pobreza. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Jackinson, C. (2000). Democratización. IIDH.
- Molina, J., & Pérez, C. (1995). Participación Política y Derechos Humanos . Revista IIDH, 15-78.
- Hernández, N. (2000). Alternancia y gobernabilidad. México. Instituto Federal Electoral.
- Nohlen. (2007). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen. (2010). Ciencia Política y Democracia en su contexto. Tribunal Contencioso Electoral.
- Nohlen. (2004). La participación electoral como objeto de estudio. En Elecciones No.3 Año.3 ONPE.
- Nunes, L. (2004). Cultura democrática y elecciones. En ONPE, Elecciones No. 3 Año 3 (págs. 35-52). ONPE.
- O'Donnell. (2003). Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Homo Sapiens Ediciones.
- ONU. (2015). ONU. Recuperado el 2015, de ONU: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- PEN, P. E. (2001). Vol. 1 y 2. Desarrollo Humano Sostenible. San José , Costa Rica : PEN.
- PEN, P. E. (2013). Informes Estado de la Nación. San José: PEN.
- PEN, P. E. (2014). Informe Estado de la Nación. San José: PEN.
- Picado, S. (2007). Derechos políticos como Derechos Humanos. En I. I. Electoral, Tratado de Derecho Electoral Comparado en Latino América (págs. 48-59). Strömsborg: International IDEA.
- Real Academia Española. (2012). Diccionario de la Real Academia Española. Madrid: Espasa Calpe.
- Red PaPaz. (2010). Kit Papaz Inclusión. Recuperado el 2015, de Red PaPaz: http://www.redpapaz.org/inclusion/index.php?option=com_content&view=article&id=122&Itemid=75
- Reynoso, J. (2009). La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario. México: IIDH/CAPEL.
- Romero, S. (2010). Cuadernos de CAPEL No. 55. En IIDH/CAPEL, Participación e inclusión política en América Latina, una perspectiva desde el retorno de la democracia hasta los inicios del siglo XXI (págs. 313-340). San José: IIDH/CAPEL.
- Sánchez, T. (2006). Cuadernos de CAPEL No. 50. En Cuadernos de CAPEL No. 50. San José: CAPEL.
- Sobrado, L. (2014). Elecciones y Democracia. San José: IFED.
- Thompson, J. (2012). Cuadernos de CAPEL No. 57. La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral. San José: IIDH/CAPEL.
- Tribunal Supremo Electoral, d. C. (2014). 294-EI-2014. Costa Rica.
- Valverde, R. (1992). Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su relación con el ordenamiento jurídico costarricense. En R. Valverde, Los Derechos Humanos (págs. 104-106). San José: UNED.
- Varios, A. (2008). Cuadernos de CAPEL No. 54. San José: CAPEL.

Justicia electoral por la participación



JUSTICIA QUE GARANTIZA DEMOCRACIA.

Somos el órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral y dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas.



¿CÓMO DECIDEN LOS JUECES? (DES) ENCUENTROS DE LA INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN JURISDICCIONAL FRENTE A LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

DR. HOLGER PAÚL CÓRDOVA VINUEZA*

* Ecuatoriano, docente universitario; fue Director del Centro de Estudios Construyendo Ciudadanía y Democracia de la Universidad Central del Ecuador y es investigador del Centro Andino de Estudios Estratégicos. Autor de libros, artículos e investigaciones sobre derecho constitucional, derechos humanos, reforma judicial y reforma constitucional; columnista de opinión. Ha recibido varios premios y reconocimientos: en 2006, la condecoración del Estado ecuatoriano por su obra constitucional; en 2009, la condecoración de la Universidad Central por su contribución académica e intelectual sobre Derechos Humanos; en 2013, el Premio Nacional de Ensayo del Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) y Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) por su obra *Propuestas para política pública en contratación estatal con enfoque de participación ciudadana y transparencia de gestión*; y, en 2014, el Tercer Premio Nacional de Ensayo del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) y Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) por su obra *Desafíos de políticas públicas para MIPYMES y pequeños emprendedores en compras públicas*. Correo electrónico: paulcordov@gmail.com



RESUMEN:

El presente artículo busca reflexionar sobre los roles de jueces y juezas para la defensa de los derechos ciudadanos y la democracia constitucional. Discute los elementos institucionales con que cuentan los operadores de justicia en el país, para impulsar un mayor activismo en la protección y promoción del constitucionalismo popular. Este conjunto de reflexiones busca debatir las cuestiones constitucionales que permitan plantear aquellos compromisos de la jurisdicción ordinaria, electoral y constitucional para la plena vigencia del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, considerando que se han ampliado los desafíos y retos de la Constitución ecuatoriana al cumplirse cerca de siete años desde su aprobación social. ¿Cuáles son las responsabilidades de los jueces en la protección de derechos?

PALABRAS CLAVES:

Derechos constitucionales / democracia/ constitucionalismo

ABSTRACT:

This article seeks to reflect the roles of judges in the defense of civil rights and constitutional democracy. Discusses the institutional elements that the judicial officials have in the country in order to promote a bigger activism in the protection and promotion of popular constitutionalism. This reflections look to discuss the constitutional issues that allow to make commitments within the ordinary, the electoral and the constitutional jurisdiction so the constitutional rights remain current, considering that the challenges of Ecuadorian Constitution increased since its seventh anniversary of approval. What are the responsibilities of judges in rights custody?

KEY WORDS:

Constitutional rights / democracy/ constitutionalism

Introducción

¿Tienen los jueces la última palabra en un constitucionalismo de derechos?

La palabra final, sobre la forma de entender o ejercer un derecho que me pertenece, no la tengo yo. Esa decisión sobre qué es el derecho realmente aplicable está consignada para los administradores de justicia o para un grupo de magistrados especializados. Y ahí, reside una de las grandes tensiones del constitucionalismo contemporáneo; si las normas expresan una manifestación soberana de la colectividad, y si estas expresan los procedimientos y métodos para resguardar mis libertades y derechos como consecuencia de razones morales y racionales manifestadas en el ordenamiento jurídico, ¿cómo es posible que la última palabra sobre su eficacia y validez le concierna a un tercero que resolverá sobre mi vida?

Es probable que se traten de visiones distantes entre constitucionalismo y democracia, pero hay un cuestionamiento formulado por el destacado profesor Raúl Gustavo Ferreyra que me parece oportuno citar: “¿Quiénes son los guardianes de los mandatos constitucionales? Si la respuesta corresponde exclusivamente a los jueces (zas), entonces el resto de la sociedad no tiene ya nada más que hacer”.

Entonces no serían ellos, somos nosotros. Ante ese planteamiento, yo formularía otro más incisivo: ¿Quién hizo y aprobó la Constitución? El poder constituyente; y ¿quién hace y aprueba las leyes? Los legisladores como representantes del poder popular y en su nombre. Bajo este correlato, ¿Por qué son las juezas y los jueces los dueños de la

última palabra sobre los derechos que nos conciernen a la colectividad?

Y ante esta inquietud cabrían más inquietudes en torno a cuestionar si esa palabra final está enmarcada en la voluntad personal de un operador jurídico o en la voluntad constituyente. El problema radica en que nuestros modelos institucionales latinoamericanos se han empeñado recurrentemente en designar y buscar defensores específicos del texto constitucional, y con ello excluyen a los individuos y pueblos de convertirse en permanentes custodios. Incluso la tradición conceptual de autores como Kelsen y Schmitt estuvieron muy preocupados por reafirmar el funcionamiento de estructuras judiciales y constitucionales que doten a instancias estatales de preservar ese rol con exclusividad.

En ese contexto, se reactivaría un dilema esencial del Derecho Constitucional: las decisiones más relevantes y las que marcan nuestro mundo de la vida están en las manos de un poder contramayoritario sin legitimidad de origen popular. ¿Cuáles son los artificios institucionales que hacen que el poder soberano no mande y no alcance a la última frase de un juez? No está en entredicho que su elección provenga de autoridades democráticas, pero el debate ha sido sintetizado por Roberto Gargarella de esta manera: “¿Por qué la rama del poder menos democrática (en tanto no elegimos directamente a sus miembros, ni podemos removerlos cuando estamos en desacuerdo con ellos) puede ‘derrotar’ a las ramas que se encuentran bajo nuestro control?”.

Pero, si el poder popular estaría vivo, ¿qué nos corresponde hacer? Activar el constitucionalismo de los pueblos para exigir y demandar más deliberación,

más fundamentaciones correctas (para usar la expresión de Robert Alexy), más argumentaciones racionales y objetivas que expresen debates entre principios, reglas y directrices. Si tomamos en serio el constitucionalismo popular, la última palabra no la tienen los jueces.

¿Cómo los jueces construyen sus decisiones?

Quisiera analizar las condiciones sobre cómo argumentan los jueces, que implica discutir cómo desarrollan sus razones para resolver las controversias que son sujetas para su solución. Probablemente este tema nos lleve también a plantear: ¿qué innovaciones serían necesarias para pasar de un juez pasivo a un juzgador activista de la Constitución?

Voy a sugerir algunas hipótesis que me permitan indicar las problemáticas que existirían a la hora de construir las argumentaciones para la toma de decisiones. Es muy común que los operadores de justicia identifiquen el problema (en caso de que efectivamente logren hacerlo) y para su resolución implementen varias acciones que no necesariamente correspondan con su gran misión de administrar justicia. Puede que el juez no tenga una versión propia de los hechos sobre los que va a resolver, y se limite únicamente a la versión de las partes. Además, utilice hechos que no han logrado ser probados por él en el proceso, no desarrolle una motivación ni una justificación que demuestre la pertinencia de por qué las normas legales invocadas conciernan al objeto del litigio, lo cual es muy distinto a hacer un listado de disposiciones citadas.

Es posible que también incurra en hacer un listado de hechos, sin valoraciones ni análisis de prueba, o que tampoco exponga las razones que le llevaron a aceptar unos testimonios y a desechar otros. Incluso, existirán ocasiones en que las cargas de la prueba radiquen en las personas procesadas, lo cual es plenamente inconstitucional. Cabe señalar que existen estudios del Ministerio de Justicia que confirman estos conflictos.

Esos casos nos harían pensar en qué condiciones operaría la interpretación judicial, si no ha logrado asumir verdaderamente las grandes tareas de construir sus argumentaciones y decisión.

Todo lo expuesto puede llevar a la adopción de decisiones equivocadas. Revertir esa tendencia supondría que el juzgador logre justificar argumentativamente su decisión, para ello, es pertinente que su trabajo se desarrolle por medios racionales, técnicos, y universalizables, sin caer en valoraciones subjetivas que atenten contra las normas procesales o las garantías de las personas.

Es inaceptable la argumentación subjetiva porque puede desconocer las reglas racionales mínimas para la conducción del proceso y para la sustentación de un fallo. Todos los argumentos empleados deben responder a una visión clara que exprese la voluntad del operador por alcanzar la solución que considere más apropiada frente al problema planteado.

Las argumentaciones sensatas, identificables, ordenadas, bien expuestas y esquematizadas permiten discutir y analizar cómo el juez utilizó el ordenamiento jurídico para propiciar una decisión judicial racional.

Por ello, importan las razones como los razonamientos utilizados, porque son los que dan forma a los niveles argumentativos y son los que ayudan a verificar si la decisión se ajusta a los criterios más racionales posibles o está objetivamente opuesta a estos.

Cuando el discurso del juzgador no evidencia las argumentaciones implementadas, las decisiones que se construyen responderían a visiones arbitrarias que no se limitarán a un caso concreto, sino que decidirán la vida del conjunto de la sociedad.

La argumentación en la interpretación jurídica

Desde una perspectiva del positivismo jurídico, el juez representaba “la boca de la ley” y se caracterizaba por operar en la aplicación directa de las prescripciones previstas en la norma legal. Los administradores de justicia utilizaban la subsunción como práctica hermenéutica que no reconocía ni dialogaba con otras formas de razonamiento ni pensamiento crítico moral al orden establecido por la ley.

El neo constitucionalismo como ideología, categoría y cultura jurídica en construcción pretende que los jueces asuman un rol preponderante en la defensa de la Constitución¹, que pasen a

ser sus permanentes garantes, para lo cual les corresponde ponderar principios y valores que complementen la subsunción de hechos en normas e impongan la búsqueda de soluciones constitucionalizadas a los conflictos que se presentan en la sociedad.

Este ejercicio permitiría rescatar y re-encontrar la deconstrucción del Derecho como una práctica social.

La interpretación de la norma ya no consistiría en una aplicación cerrada y mecánica de la Ley, sino en posicionar las necesarias reflexiones que permitan materializar los contenidos de las normas con orientaciones axiológicas que expliquen y guíen los razonamientos de las/os operadoras/es de justicia.

En consecuencia corresponde replantear las responsabilidades de los servidores judiciales, exigirles mejores y mayores argumentos sustentados en los principios que encarna el texto constitucional. Los enunciados y fundamentos de sus resoluciones deben ampliar y justificar por qué han tomado ciertas decisiones y no otras, qué derechos expresan sus razonamientos y qué razones constitucionales son las que adoptan en sus criterios. Por ello, cobra central importancia la construcción de sus actividades argumentativas porque

1. Existe una relación directa del juez (a) con la defensa de la democracia y sus valores constitucionalizados. El comportamiento de los (las) jueces(as) estaría condicionado por la mayor o menor organización del aparato gubernamental y de las estructuras del poder público en general, por consiguiente, su papel no se acaba en la vigencia del derecho objetivo y su aplicación, sino que se complementa con la permanente tutela de intereses, violados o amenazados. El papel de los operadores jurídicos también es hacer que ese aparato gubernamental y la institucionalidad del poder público respete los derechos, libertades y garantías previstos en todos los instrumentos internacionales sobre DD.HH. Esta es una de las principales premisas, entre otras, que aborda el estudio: El Juez y la Defensa de la Democracia, Un Enfoque a partir de los Derechos Humanos, publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en el año 1993, conjuntamente con la Comisión de las Comunidades Europeas. La voz de magistrados y juristas como Zaffaroni, Espinal Irías, Nieto Navia, Schwank Durán, Volio Jiménez, Pierini –y muchos más–, exigían y defendían la necesidad de fortalecer el Poder Judicial para la defensa de los Derechos Humanos e insistían sobre los esfuerzos necesarios para profundizar los instrumentos internacionales de protección de derechos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó en la Opinión Consultiva OC-11/90 en el año 1992, sobre Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos, que la obligación de los Estados parte de la Convención Americana es la de “organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los Derechos Humanos”. A pesar de ser una obra publicada hace veinte años, su pensamiento y activismo judicial renueva su importancia, precisamente por la dimensión que cobra para las y los servidores judiciales la aplicación de principios y normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Pero ese propósito debe ampliarse con el estudio de las problemáticas que afectan las normas internas e internacionales sobre esta materia. Esta constituye otra de las tareas más urgentes de la Escuela Judicial, analizar y capacitar sobre los roles más actuales de jueces (zas) para la protección de los derechos fundamentales, así como asumir los obstáculos y desafíos que enfrentan para la vigencia material de aquellos en sus respectivas áreas.

La transformación de la justicia es posible cuando el ciudadano común sienta que sus derechos fundamentales están realmente protegidos y esta debe ser, sin duda, meta prioritaria para consolidar el cambio de la administración jurisdiccional. El ordenamiento jurídico se constitucionaliza en la medida que sus representantes y operadores jurídicos ejercen la potestad pública para cumplir los compromisos internos y externos hacia la defensa de los Derechos Humanos.

deben reflejar una interpretación jurídica con razones que constitucionalicen el ordenamiento jurídico.

Esto supone que nuestros jueces amplíen sus niveles de especialización y conocimiento del Derecho, que discutan las normas con enfoques de valores en sus distintas orientaciones: formales, sustanciales, prácticos. Esta exigencia también implica que sus evaluaciones no conciernan exclusivamente a criterios cuantitativos, sino también variables que reconozcan la importancia de la argumentación y del desarrollo del Derecho en el trabajo de los operadores de justicia como mecanismo que contribuya a la realización de objetivos sociales.

La interpretación jurídica también entraña posibles niveles de discrecionalidad, por ello, es indispensable que las decisiones judiciales expresen la calidad de criterios motivados que signifique también la calidad en la argumentación realizada.

La argumentación como proceso, pero también como resultado debe enmarcarse en la profundización del Derecho Constitucional para todo el ordenamiento, a proveer y hacer posible los derechos y garantías, los instrumentos internacionales, la jurisprudencia constitucional y los controles respectivos de convencionalidad, todo esto en correspondencia con las disposiciones específicas en cada materia jurídica.

El Derecho realmente existente es aquel que se debate y se construye en las interpretaciones judiciales, en su capacidad para hacer posible otra ciencia jurídica con las observaciones del juzgador que argumenta idóneamente al innovar y crear la justicia en su decisión.

¿Cómo pueden decidir los jueces cuando se enfrentan a una colisión de derechos?

Las decisiones judiciales deben afrontar problemas que no siempre están determinados por el Derecho. Esta complejidad también generaría actos indeterminados o trasladan las dificultades a la fundamentación de esas decisiones. Y es que existen dos aspectos que son cruciales al momento de emplear la subsunción lógica en tanto (i) no todas las controversias legales están completamente reguladas y normadas por el sistema jurídico, y (ii) las constantes posibilidades de cruces contrarios entre normas para resolver.

Esas complicaciones se vuelven mucho más intensas en un ordenamiento jurídico como el nuestro, donde la gradación constitucional sobre la naturaleza de las leyes orgánicas ha establecido la misma jerarquía normativa para aquellas que regulan derechos y garantías y para aquellas que tratan sobre la organización y funcionamiento de las instituciones públicas (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Los derechos constituyen también principios; de preocupación especial para el ordenamiento jurídico en procura de su protección, sin embargo, cómo deben resolver los operadores de justicia cuando hay un conflicto entre estos. Es muy común encontrar en los litigios puesto que el texto constitucional ha reconocido la misma jerarquía para todos los derechos.

Por ello, la diferencia cuando ponderamos entre reglas porque el núcleo de la discusión se centra desde su validez, mientras que cuando lo hacemos entre derechos el criterio más oportuno es el de buscar la proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad, según Carlos Bernal Pulido, cumpliría dos funciones:

- 1) Configura el procedimiento interpretativo para la determinación del contenido de los derechos fundamentales que debe ser vinculante para el ordenamiento jurídico; y,
- 2) Contribuye a fundamentar el contenido de los derechos fundamentales en las decisiones de control de constitucionalidad.

El uso de la ponderación con el principio de la proporcionalidad para decidir cuándo se cruzan dos derechos no es una operación abstracta, debe sopesar elementos como la unidad e integralidad del texto constitucional, la fuerza normativa de sus disposiciones, los bienes constitucionales que se deben proteger y la búsqueda de racionalidad y razonabilidad para armonizar al máximo los derechos en disputa mediante una decisión que exprese la adecuada utilización de las normas.

La fortaleza de estas decisiones no consiste en que cuando se opta por un derecho, el otro sería completamente ignorado o excluido, porque el mandato constitucional es claro en señalar la no adopción de criterios que definan limitaciones para el ejercicio de los derechos, sino en procurar un balance óptimo para alcanzar premisas hermenéuticas sobre la esencia de cada derecho y sus contenidos más prácticos, así como materializar los bienes constitucionales con los condicionamientos fácticos.

La ponderación y la armonización para dar respuestas a los conflictos entre derechos no son antagónicas, son necesarias sus articulaciones bajo las reglas de reconocimiento constitucional.

Los jueces deben desarrollar su trabajo al decidir e interpretar la Ley, pero hay una pregunta planteada por Ronald Dworkin que resume ese desafío fenomenológico: "En casos difíciles, ¿cómo deciden (o cómo deberían decidir) los jueces qué es la Ley?".

En consecuencia, los jueces(as) no solamente se remiten a aplicar decisiones legales que ya han sido adoptadas en casos similares, sino que constantemente interpretan, aclaran, descifran, dilucidan y explican las normas legales.

Para afrontar esa empresa, Robert Alexy (Alexy, 2012), sugiere un esquema que permite sustentar la argumentación y ponderación de los operadores de justicia mediante los siguientes elementos: i) La ley de la ponderación que establece una gran orientación:

Cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios, mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro; esta guía se implementaría mediante tres variables en la fórmula del peso que son:

- a) el grado de afectación de los principios en el caso concreto;
- b) el peso abstracto de los principios relevantes de conformidad a las prioridades y necesidades imperantes en la sociedad; y,
- c) la seguridad de las apreciaciones empíricas que se refieren a la afectación que la medida examinada en el caso concreto proyecta sobre los principios relevantes. (Atienza, 2006, pág. 172)

Este esquema es un aporte innovador para los jueces(as) que están compelidos a resolver casos complejos, en los que no bastan las operaciones lógicas deductivas y de subsunción para aplicar el Derecho.

Otra lección importante de Alexy radica en lo útil que puede ser establecer un valor numérico a las variables en cuanto a la afectación de principios y su peso abstracto (Alexy, 2012).

Antes de exponer brevemente esos valores numéricos, quisiera indicar que su tesis se apoya en la gran contribución conceptual de Ronald Dworkin, quien sostenía que el Derecho no puede ser únicamente la existencia de normas y reglas, sino la combinación con principios y directrices que se convierten en pautas para que los jueces aporten para alcanzar objetivos sociales en la colectividad.

Las controversias y litigios que deben resolver los operadores judiciales necesitan de razones argumentadas que no se reducen a la literalidad de la norma, sino al uso concreto de principios para establecer condiciones de equidad o justicia en los problemas a resolver.

Alexy sugiere una escala numérica para que los administradores de justicia empleen un cálculo matemático a la hora de decidir, y consiste en que, según la afectación o el peso sea leve, equivale a 1, medio corresponde a 2, o intenso equivaldría a 4.

En consecuencia, los jueces(as) no solamente se remiten a aplicar decisiones legales que ya han sido adoptadas en casos similares, sino que constantemente interpretan, aclaran, descifran, dilucidan y explican las normas legales.

Y en cuanto a la seguridad de las premisas fácticas, en cuanto a su nivel de calificarse como seguras corresponde a 1, plausibles corresponde a 1/2 y no evidentemente falsas que corresponden a 1/4. (Alexy, 2012)

Esta fórmula permite a los jueces establecer niveles de prioridad y prevalencia de un principio sobre otro, con la finalidad de superar las prácticas sustentadas en un razonamiento finalista de medio-fin cuando despojamos al Derecho de sus razones para decidir con valoraciones sobre los derechos y su protección.

Los problemas de la argumentación jurídica en el Estado constitucional

La argumentación jurídica en un Estado de derechos -o en el marco del neo constitucionalismo- ya no puede agotarse en el análisis restrictivo de la norma -o en citar reglamentos e informes que pueden afectar indirectamente el ejercicio de un derecho-.

La fundamentación que utilizan las instituciones públicas ya no puede restringirse en recurrir a determinados actos normativos o administrativos como argumento máximo por una principal razón: debemos pasar del derecho como argumentación a los derechos como argumentación. Para ello, los operadores jurídicos y administrativos deben modificar su forma de entender el derecho.

Otro elemento de innovación debe estar en construir una argumentación constitucional, puesto que el enfoque positivista y civilista ya no puede ser la máxima orientación que defina los contenidos argumentativos, en esa



Fuente: OJO Espejo

perspectiva no es suficiente una argumentación jurídica únicamente, sino constitucional.

Los conflictos contemporáneos de la argumentación deben estar en torno a los valores y principios que entrañan los derechos para su auténtica aplicación, por ello resulta indispensable que los servidores públicos hagan esfuerzos por comprender mejor el alcance normativo de los derechos fundamentales.

En nuestro sistema jurídico aún permanecen los conflictos en la argumentación a partir de lo que disponen o no las máximas autoridades de las instituciones públicas, cuando los grandes avances deben estar en asumir cómo logramos un modelo de ciencia jurídica que logre armonizar varios hitos pendientes como la incorporación de la moral en el derecho, evitar el anti positivismo que puede ser un desequilibrio y discutir ¿Cuáles podrían ser los enfoques más convenientes para la ponderación de principios constitucionales? ¿Cómo entender la justificación racional de los hechos y a partir de qué metodologías? ¿Qué elementos son necesarios rescatar del control difuso? ¿Cuáles son las alternativas

que ofrece el constructivismo ético? ¿Cómo entender la disociación en el deber ser jurídico? ¿Cómo afrontar los inconvenientes de las lagunas y antinomias?

Falta discutir lo que autores como Guastini han denominado la “constitucionalización del ordenamiento jurídico”; parecería que aún no nos familiarizamos con el significado que adquiere el que tengamos una Constitución que por sus componentes debería convertirse en una herramienta “invasora” para condicionar realmente las actuaciones de los actores políticos.

Si antes el derecho representaba el límite del poder, ahora son los derechos el verdadero límite, pero eso implica que las respuestas a los problemas prácticos no pueden concentrarse en la voluntad de la autoridad o lo que quieran las y los servidores que toman decisiones, sino en las condiciones que esos actores institucionales pueden crear a través de sus pronunciamientos y actuaciones para favorecer a los derechos individuales y colectivos.

El constitucionalismo representa una teoría, una ideología y un método, en

tanto y cuanto los operadores jurídicos logren convertirse en fieles representantes de la soberanía popular al reconocer y promover los principios, valores y garantías de las personas, en lugar de los cálculos o intereses que conllevan la interpretación de una norma. Para cumplir ese propósito, la argumentación constitucional es un instrumento renovador.

A manera de conclusiones: Preguntas a jueces y activismo constitucional

La fuerza normativa y vinculante de la Constitución tiene en las decisiones judiciales a uno de sus ámbitos más determinantes. En tal virtud, lo que los jueces resuelven debe expresar en todo momento dos aspectos fundamentales: I) La interpretación capaz de adecuar las leyes hacia la Norma Suprema; y II) la interpretación extensiva del texto constitucional para encarnar sus principios implícitos en las controversias a solucionar.

Por ello, es indispensable profundizar, mejorar el nivel técnico y evaluar las argumentaciones que están detrás de esas decisiones. El rol de los administradores de justicia debe asumir una militancia y activismo por una aplicación directa de la norma constitucional. Para alcanzar ese fin, formulo algunas inquietudes que los jueces(as) deben plantearse.

1) ¿Toman sus decisiones a base de argumentos constitucionales? Existen decisiones que no siempre expresan razones y argumentos, así como también existen interpretaciones jurídicas que no son expresamente fundamentadas de conformidad al ordenamiento constitucional.

2) ¿Adoptan sus decisiones mediante argumentaciones que protejan y efectivicen los derechos constitucionales? Es posible encontrar decisiones jurídicas equivocadas en materia de derechos que también reflejan argumentaciones erróneas en esa materia, en consecuencia, la búsqueda de los argumentos más oportunos, claros y más contundentes para tutelar derechos son los que llevarán a encontrar las decisiones más adecuadas en esa misma dirección.

La fuerza normativa y vinculante de la Constitución tiene en las decisiones judiciales a uno de sus ámbitos más determinantes.

3) ¿Utilizan la ponderación para buscar las soluciones de los conflictos jurídicos? Las argumentaciones que construyen decisiones deben expresar las acciones de ponderación porque, caso contrario, encontraremos malas argumentaciones. Es muy probable encontrar argumentaciones subjetivas, parcializadas, limitadas, entre otras dificultades, por esta razón, el juez que fundamenta sus decisiones de conformidad con la ponderación en derechos para decidir lo que resolverá estará jurídicamente acertando en sus criterios.

4) ¿Están constitucionalizando el Derecho en sus fallos? Las premisas, razones, inferencias y motivaciones deben estar orientadas a invadir e impregnar en el sistema jurídico al conjunto de principios, valores y derechos constitucionales.

5) ¿Evalúan su razonamiento judicial? La motivación de los juzgadores requiere una gran autocrítica en tanto deben ser capaces de evidenciar si han motivado o no su decisión, si han utilizado un razonamiento con una estructura lógica, razonable y racionalmente adoptada.

6) ¿Evalúan sus argumentos para evitar caer en falacias? Existen buenos y malos argumentos que pueden condicionar la naturaleza objetiva de la decisión. El juzgador debe identificar oportunamente que los argumentos pueden crear o reproducir falacias que afectan los cánones interpretativos o los haga cometer errores por utilizar implicaciones políticas, intereses de diversa índole o posturas ideológicas que propician el uso de falacias como argumentos a la hora de decidir.

Córdova, H. (2013). *Derechos sin poder popular*. Quito: Centro Andino de Estudios Estratégicos y Centro de Estudios Construyendo Ciudadanía y Democracia de la Universidad Central del Ecuador.

Gil, A. (2005). *Neo constitucionalismo y derechos colectivos*. Buenos Aires: Ediar.

Consejo Nacional Electoral. (2015). *La participación política de las personas con discapacidad en el Ecuador*. Quito: Consejo Nacional Electoral.

OEA. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. OEA: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_H> Consulta: 15 de febrero de 2015.

ONU. (2015). ONU. Recuperado el 2015, de ONU: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Real Academia Española. (2012). *Diccionario de la Real Academia Española*. Madrid: Espasa Calpe.

Red PaPaz. (2010). *Kit Papaz Inclusión*. Recuperado el 2015, de Red PaPaz: http://www.redpapaz.org/inclusion/index.php?option=com_content&view=article&id=122&Itemid=75

Bibliografía

Alexy, R. (2012). *Teoría de la argumentación jurídica*. Madrid : Centro de Estudios Políticos Constitucionales.

Alexy, R (2001). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Constituyente.

Atienza, M. (2006). *El derecho como argumentación*. Barcelona: Ariel.

Atienza, M. y Lozada, A. (2009). *Cómo analizar una argumentación jurídica*. Quito: Cevallos.

Atienza, M. (2013). *El derecho como argumentación*. Barcelona: Ariel.

Atienza, M.(2015). *Diez consejos para argumentar bien o decálogo del buen argumentado*, DOXA : <http://descargas.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/011472752170147573089079/032017.pdf?incr=1>

Bernal, C. (2003). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

CONADIS. (2015). *Registro Nacional de Discapacidades*. Recuperado el 2015, de Consejo de Discapacidades CONADIS: http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/registro_nacional_discapacidades.pdf



EL JUZGAMIENTO DERIVADO DE LA FISCALIZACIÓN Y CONTROL DEL GASTO ELECTORAL: CASO ECUADOR

DR. VÍCTOR HUGO AJILA MORA*

** Ecuatoriano; Doctor en Jurisprudencia, Abogado por la Universidad Central del Ecuador; Magíster en Derecho Ambiental Internacional por la misma Universidad; Diplomado en Procesos Electorales en la Américas por la OEA y FLACSO – Chile; estudios superiores en derecho constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar. Fue asesor legal en el Proyecto Sistema de Información Energético Legal SIEL de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Energía OLADE; asesor en el Consejo Nacional Electoral y actualmente asesor en el Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador. Es experto en asuntos de partidos políticos, procesos electorales, justicia electoral, interculturalidad, democracia y participación; también se ha desempeñado como docente y capacitador. Observador electoral internacional en España (2008), Uruguay (2009), Nicaragua (2011) y El Salvador (2015). Está vinculado desde hace nueve años a procesos electorales en Latinoamérica; es miembro de la Asociación Americana de Juristas AAJ y ACE Project (The Electoral Knowledge Network). Correo electrónico: victorhugoajila@yahoo.com*



RESUMEN:

El presente trabajo describe en forma breve el proceso de presentación de cuentas de campaña electoral y sus diversas implicaciones que podrían derivar en procedimientos administrativos y contencioso electorales; en este sentido, se desentrañan las normas legales para mostrar su alcance y las posibilidades de aplicación.

PALABRAS CLAVES:

Campaña electoral/presentación de cuentas/ procedimientos administrativos

ABSTRACT:

This article briefly describes the process of accountability at electoral campaigns and its implications that could end up in both administrative and electoral disputes. Therefore, legal provisions will be shown up their reach and range of application.

KEY WORDS:

Electoral campaigns/ accountability,/administrative procedures.

Introducción

El financiamiento político es un aspecto sensible de la democracia, y específicamente de los procesos electorales, porque incide de manera significativa en la competitividad e integridad de las elecciones.

En América Latina se ha convertido en un tema que cobra fuerza en su estudio académico, y a nivel de regulación, a raíz de la profundización del modelo electoral para designar a los representantes políticos y la exigencia, cada vez mayor por parte de la ciudadanía, de más transparencia en cuanto al dinero invertido en la actividad política.

En Ecuador este tema es complejo y polémico. Desde 1978, para marcar un punto de partida, se emitieron varias disposiciones normativas con la finalidad de regularlo. En la Ley de Elecciones, dictada mediante Decreto Supremo No. 2261 y publicada en el Registro Oficial No. 534 del 27 de febrero de 1978, el Art. 105 señalaba:

Con el propósito de que en las elecciones los partidos y las alianzas electorales que intervengan dispongan de iguales oportunidades para la promoción de sus candidaturas, se establece el control de la propaganda electoral a través de los espacios y tiempos que usen en la prensa, la televisión y la radio.

A su vez, el Art. 107 de la misma Ley, disponía que el Tribunal Supremo Electoral debía reglamentar el control de la propaganda electoral y la forma en que ha de realizarse, en armonía con la Ley de Partidos Políticos expedida en aquel

entonces¹; así como también le encargó la creación de un departamento que ejecute esta tarea, creándose así institucionalidad y competencia.

El control del gasto electoral fue afectado por sucesivas reformas legales; continuó presente en la Codificación de la Ley de Elecciones del 2000² hasta llegar a la publicación de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, -Código de la Democracia-³, en la que se desarrollan las competencias, tanto administrativas como jurisdiccionales del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral, respectivamente; esto a raíz de que la Constitución de Montecristi, vigente desde octubre de 2008, creó la Función Electoral encabezada por los dos órganos antes mencionados.

El papel de la justicia electoral, a través del Tribunal Contencioso Electoral, en este caso consiste en conocer y juzgar aquellas infracciones que se derivan del control del gasto electoral que realiza el Consejo Nacional Electoral.

Como se verá más adelante, la actividad fiscalizadora deriva en una serie de situaciones jurídicas, de manera que se vuelve imperioso tener claridad al momento de aplicar la norma legal puesto que están en juego los derechos constitucionales de un sinnúmero de sujetos.

Por último, el resultado del control del gasto electoral no debe considerarse como un simple conjunto de formalismos; así como tampoco se puede creer que su finalidad sea la sanción a quienes han sido declarados infractores.

1 Ver el Decreto Supremo No. 2262, publicado en el Registro Oficial No. 535 de 28 de febrero de 1978

2 Registro Oficial No. 196 de 1 de noviembre de 2000

3 Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 578 del 27 de abril de 2009.

Estos hechos, aunque son importantes, constituyen incidentes dentro del objetivo principal que no es otro que transparentar el monto, origen, y destino de los recursos económicos que se emplean en la campaña electoral para que la ciudadanía conozca y ejerza su control social. Más que una obligación legal, es un deber y responsabilidad con la democracia. Tanto es así que, la propia ley electoral, impone el deber al organismo administrativo electoral de difundir esta información a través del sitio oficial de internet. Al respecto el Código de la Democracia dispone:

Art. 211.- (...) El Consejo Nacional Electoral publicará durante y después del proceso electoral, toda la información relativa al financiamiento y gasto de los sujetos políticos, a través de la página oficial de internet del Consejo Nacional Electoral, que permita la consulta y supervisión oportuna por parte de la ciudadanía. (Código de la Democracia 2009)

Una necesaria diferenciación: el control administrativo y el juzgamiento contencioso electoral

La Constitución de la República en su Art. 219 le otorga al Consejo Nacional Electoral las siguientes funciones, entre otras:

3. Controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los candidatos.

10. Ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas.

Esto es concordante con lo que establece el Código de la Democracia en su Art. 25:

5. Controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver en sede administrativa sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los responsables económicos y remitir los expedientes a la justicia electoral, si fuere del caso;

13. Ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas.

De igual manera, en el Capítulo Segundo del Código de la Democracia, bajo el título Control del Gasto Electoral, que va desde el Art. 211 hasta el 236, se desarrolla lo relativo a la potestad de control del gasto electoral que recae en el Consejo Nacional Electoral; las disposiciones sobre ingresos en numerario o en especie (en este caso las especies deben ser valoradas económicamente), en las que se incluyen los límites del monto de los aportes, las prohibiciones y las fuentes de tales ingresos; la contabilidad y registro que deben llevar el o los responsables del manejo económico de la campaña electoral; y, la rendición de cuentas de la campaña electoral.

Las actividades del Responsable del Manejo Económico de la campaña electoral (RME) son varias y delicadas, lo que nos lleva a afirmar que necesita de conocimientos especializados para cumplir cabalmente las obligaciones legales; sin embargo, la Ley al no disponer nada en este aspecto dejó abierta la posibilidad que sea cualquier persona, en goce de los derechos políticos, quien asuma estas tareas.

En la práctica, las organizaciones políticas buscan a personas de confianza para asumir este cargo aunque no tengan conocimientos de contabilidad y, con poco o ningún conocimiento de la responsabilidad legal que asumen.

La preocupación viene después cuando deben presentar los reportes de cuentas de la campaña y no tienen para ello la información necesaria, no saben cómo hacerlo o desconocen los plazos en que deben presentarlos; por consiguiente, se exponen a incurrir en infracciones electorales de varios tipos⁴.

La ley electoral establece que el Responsable del Manejo Económico debe llevar la contabilidad que será "suscrito" (sic) por un contador/a público autorizado, así como también que se sujetará a las Normas Ecuatorianas de Contabilidad (Código de la Democracia 2009, Artículos 226 y 227, 2009).

Como se puede apreciar, las disposiciones legales crean la necesidad de contar con conocimientos especializados en contabilidad, pero la responsabilidad legal recae en el Responsable del Manejo Económico.

En la práctica estas disposiciones no siempre se cumplen y cuando se lo hace entrañan cierta dificultad; de ahí que se podría pensar en una reforma legal que haga más viable que se consiga el objetivo último que debe ser la transparencia y publicidad del gasto electoral, acompañada de acciones "fuertes y permanentes" que ejecute el Consejo Nacional Electoral de capacitación a las organizaciones

políticas para que asuman y cumplan este requerimiento.

En cuanto a la eficacia de las normas, resulta esclarecedor lo que afirma José Afonso Da Silva⁵:

La eficacia, definitivamente, es el elemento que vincula el precepto lógico, escrito, a la realidad subyacente. La ley es tanto más eficaz tanto más se proyecta en el medio social, en el que debe actuar cuanto más sus términos abstractos se enriquecen del contenido social, del derecho cultural, más eficaz es. Sin un mínimo de eficacia la ley no pasará de una mera construcción teórica. (1964, pág. 236)

Por tanto, podemos afirmar que el control del gasto electoral lo integra el conjunto de actividades administrativas que realiza el Consejo Nacional Electoral o sus organismos descentrados, tales como: la determinación de los parámetros para llevar la contabilidad, formularios y formatos para registrar ingresos, egresos y presentar reportes, la organización de los expedientes de control y fiscalización; notificaciones y requerimientos a los obligados y resoluciones de carácter administrativo; con la finalidad de transparentar el monto, origen y destino de los recursos empleados en la campaña electoral, para que la ciudadanía ejerza el control social.

El objetivo superior de la actividad de control y fiscalización es transparentar y hacer público el monto, origen y uso de los recursos económicos utilizados en la campaña electoral; información necesaria para la realización de otros derechos de participación política como la

4 El responsable del manejo económico (RME) equivale al tesorero de la campaña electoral. De hecho, en la Ley de Elecciones anterior a la promulgación del Código de la Democracia se le llamaba Tesorero Único de Campaña, TUC. Es importante no confundir el cargo de RME con el de tesorero/a de una organización política; el primero se activa solamente para el proceso electoral, mientras que el segundo es un cargo directivo que consta en el estatuto o régimen orgánico.

5 Da Silva, José Afonso. Principios do processo de formação das leis no direito constitucional, 1964, pág. 236.

equidad de la contienda electoral y la integridad del proceso eleccionario.

El control y fiscalización del gasto electoral es una tarea de acopio de información que proviene de los responsables del manejo económico que están obligados a presentarla bajo pena de sanción si no lo hacen, y de otros mecanismos que implemente el organismo electoral como los sistemas de monitoreo. Esta información debe ser analizada y los resultados que arroje el estudio pueden concluir que el informe sea aceptado o no, en cuyo caso se deberá declarar así en resolución administrativa conforme lo establece el Art. 236 del Código de la Democracia.

El objetivo superior de la actividad de control y fiscalización es transparentar y hacer público el monto, origen y uso de los recursos económicos utilizados en la campaña electoral...

Sin embargo, del análisis que realiza el área de control y fiscalización del gasto electoral puede aparecer indicios o evidencias de ciertos hechos que tienen una connotación jurídica especial tales como: aportes en exceso de los límites legales permitidos, aportes provenientes de fuentes prohibidas o indebidas⁶, negativas de entregar información, entre otros. Estos hechos colocan el caso en el campo de la jurisdicción contencioso electoral que le corresponde conocerlos y juzgarlos conforme a las normas constitucionales

y legales que le otorgan competencia para ello al Tribunal Contencioso Electoral⁷, y estas situaciones son las que pueden generar dudas y hasta errores en el procedimiento.

Esto significa que además de la regla general que dice que las competencias nacen de la Constitución y la ley, existe un elemento diferenciador que consiste en que se va a decidir sobre derechos y obligaciones de las personas. En cuanto a las competencias, la disposición constitucional señala:

El Art. 226: Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Esta decisión requiere de un proceso con garantías básicas que observen el derecho a la defensa; que se sustancie ante un juez competente e imparcial; que se cumpla el "debido proceso" y se respete la seguridad jurídica. Sobre el proceso se dice:

Es el instrumento necesario y esencial para que la función jurisdiccional se realice, toda vez que nos es posible concebir la aplicación del Derecho por virtud de los órganos estatales pre instituidos, sin que le haya precedido un proceso regular y válidamente realizado. Los actos que las o los juzgadores

6 Se sugiere revisar los artículos 219, 221, 296 y 360 del Código de la Democracia (2009).

7 Los artículos 221 numeral 2 de la Constitución de la República, y, 61, 70 numerales 1 y 5 del Código de la Democracia, establecen que el Tribunal Contencioso Electoral tiene competencia para administrar justicia en materia electoral, entre otras.

y las partes realizan, en la iniciación, desarrollo y extinción del mismo tienen carácter jurídico porque están pre ordenados por la ley instrumental. (Omeba, 1976, pág. 292)

En el caso del Ecuador, el o los juzgamientos que se derivan de un examen de fiscalización y control del gasto electoral corresponden exclusivamente al Tribunal Contencioso Electoral, a cuyo conocimiento deben llegar tales casos por la vía que establezca la normativa de trámites contencioso electorales o el Código de la Democracia, que generalmente puede ser vía denuncia⁸.

Otro elemento diferenciador es que el Consejo Nacional Electoral ejerce por mandato constitucional y legal el control de las organizaciones políticas.

En este caso, si de un examen de cuentas de campaña se deriva algún hecho que sea imputable a la organización política como el caso previsto en el Art. 376 del Código de la Democracia:

Las organizaciones políticas que acepten financiamiento contraviniendo lo dispuesto en las normas de esta ley sobre financiamiento, serán sancionados con una multa equivalente al doble del monto de la contribución ilegal, la que será impuesta por el Consejo Nacional Electoral.

Del mismo modo, en caso de haber omitido la declaración de uno o varios ingresos en los informes económico financieros referidos en esta ley, serán sancionadas con un monto que va de dos hasta cinco veces del valor del ingreso omitido. (Código de la Democracia 2009)

Por lo tanto, le corresponde a este organismo administrativo electoral aplicar la sanción pecuniaria, siempre que haya dictado previamente la resolución respectiva que estará motivada conforme a la norma constitucional -en su artículo 76, numeral 7- caso contrario se torna nula, sin ningún valor jurídico.

Para solventar los problemas que se pueden presentar en la práctica, derivados de las competencias del Tribunal Contencioso Electoral y del Consejo Nacional Electoral sobre el gasto electoral, se podría aplicar la regla de determinar cuál o quién es el obligado; es decir, sobre quién recae la obligación legal de hacer o no hacer algo. Despejada esta primera incógnita, para usar un lenguaje matemático que también se aplica al derecho, se visualizará la vía procedimental que se debe seguir con mayor claridad y certeza.

En definitiva, la potestad de juzgar en materia electoral es competencia exclusiva del Tribunal Contencioso Electoral; que se complementa con el control del gasto electoral y de la actividad económico financiera de las organizaciones políticas que realiza el Consejo Nacional Electoral⁹.

Los obligados legalmente a presentar información sobre el gasto electoral

La ley electoral impone la obligación de presentar los informes de cuentas de campaña al responsable del manejo económico (RME) y a la organización política a través de sus órganos directivos o representantes, cuando el primero no lo hace. Para ello se debe seguir un orden de prelación; en primer lugar le corresponde la obligación al RME que es la persona que consta

⁸ Ver Art. 84 del Reglamento de Trámites Contencioso Electorales que dispone sobre el contenido de la denuncia en caso de infracciones electorales.

⁹ Así lo disponen los artículos 211 y 376 del Código de la Democracia.

en el formulario respectivo tal como se dispone en los artículos 230 al 234 (Código de la Democracia 2009).

Recordemos que cada dignidad o candidatura debe designar un responsable económico para que administre y gestione la campaña electoral, sin perjuicio de que la misma persona desempeñe tales funciones para una o varias candidaturas. Sobre este aspecto la norma legal dispone:

Art. 363: Al iniciarse la campaña electoral, las organizaciones políticas o sus alianzas que presenten candidaturas a cargos públicos, deberán designar un responsable económico o nombrar un procurador común para la campaña, quienes serán solidariamente responsables con la máxima autoridad de la organización política y el responsable económico de la organización, por el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables. (Código de la Democracia 2009)

Cuando el RME no presenta las cuentas de campaña dentro del plazo legal (90 días después de la elección, más una prórroga de 15 días) incurre en el incumplimiento de la norma y, por tanto, comete una infracción electoral que debe ser juzgada y sancionada en la instancia jurisdiccional electoral.

Mientras el caso se deriva hacia la justicia electoral para que juzgue la presunta infracción del RME, no cesa la actividad de control del o los organismos administrativos electorales que deben requerir la información a los "órganos directivos" de la organización política para que presenten las cuentas de campaña, constituyendo estos los segundos obligados –siguiendo el orden de prelación– quienes deben cumplir el objetivo de la norma.

En este caso, si no se llegaren a presentar los informes de cuentas, se generen dos posibles escenarios jurídicos:

Uno: la infracción electoral que se configura cuando las personas naturales que conforman los órganos directivos de la organización política no cumplen con presentar las cuentas al organismo administrativo electoral, ante lo cual se deberá remitir al Tribunal Contencioso Electoral la denuncia respectiva. Para este caso, la Ley señala lo siguiente:

Art. 288.- Serán sancionados con multa de veinte remuneraciones mensuales básicas unificadas y la suspensión de los derechos políticos o de participación por cuatro años (...)

5. Quien no proporcione la información solicitada por el organismo electoral competente.

Art. 275.- Constituyen infracciones de los sujetos políticos, de las personas naturales y jurídicas, las siguientes:

4. No presentar los informes con las cuentas, el monto de los aportes recibidos, la naturaleza de los mismos, su origen, el listado de contribuyentes, su identificación plena y la del aportante original cuando los recursos se entreguen por interpuesta persona, el destino y el total de las sumas gastadas en el proceso electoral por rubros, estados de cuenta y conciliaciones bancarias, así como los comprobantes de ingresos y de egresos con las facturas o documentos de respaldo correspondiente;

5. No atender los requerimientos de información del Consejo Nacional Electoral o del Tribunal Contencioso Electoral, en los términos y plazos previstos.

Dos: la organización política incurre también en una infracción por la omisión de presentar las cuentas o por la negativa a hacerlo.

Estos hechos se encuentran tipificados con su respectiva sanción. Veamos:

Art. 301.- Si las organizaciones políticas se niegan a presentar sus cuentas de campaña serán suspendidas del registro nacional de organizaciones políticas por un período electoral. Si reiteran en la negativa para el siguiente proceso de elección en el que estén habilitadas para participar, serán eliminadas de forma definitiva de dicho registro.

Art. 375.- El Consejo Nacional Electoral suspenderá hasta por doce meses el registro a la organización política que omita entregar el informe económico financiero, en las condiciones establecidas en esta Ley, por dos años consecutivos. Si transcurrido los doce meses la organización política no regulariza los informes requeridos, el Consejo Nacional Electoral cancelará su registro.

De esta manera se agota el primer ámbito de quiénes son los obligados a presentar las cuentas de campaña.

Como se mencionó en párrafos anteriores, el proceso de fiscalización y control no concluye en la posible sanción al o los infractores, sino que el Consejo Nacional Electoral está facultado por Ley para insistir a la organización política bajo prevenciones legales como la suspensión del registro que le concede vida jurídica por un año y hasta la cancelación de tal registro si durante dos años consecutivos no presenta el informe económico financiero.

Infracciones electorales derivadas del examen de las cuentas de campaña

En el evento que se hubiera presentado el informe de cuentas de la campaña procede que el organismo administrativo electoral realice un examen minucioso de esa información. De ese examen se derivan varios hechos que constituyen infracciones electorales. Veamos algunos:

a) El informe pudo haberse presentado dentro del período legal y en la forma establecida en la Ley y Reglamento aplicables al caso. Si no se presenta el informe o se lo hace de manera extemporánea se incurre en una infracción electoral pues, en este caso, se vulnera una norma legal que impone una obligación de cumplimiento irrestricto.

En cambio, si se presenta la información incompleta o en forma incorrecta es posible subsanar¹⁰ tal error, sin perjuicio de que si no se lo hace incurre el obligado en una infracción electoral por incumplimiento de una disposición legítimamente emanada de la autoridad competente.

b) Pueden aparecer casos de aportantes que excedieron el límite de monto establecido para aportar. Actualmente, para las personas naturales el límite es el 5% del monto del gasto electoral fijado para la candidatura a la que se aporta¹¹. En cambio no está claro en el Código de la Democracia si pueden aportar las personas jurídicas a la campaña electoral¹², aunque parecería que si pueden hacerlo para el funcionamiento de las organizaciones políticas¹³.

¹⁰ Art. 236 numeral 2, *ibidem*.

¹¹ Art. 221, *ibidem*.

¹² Art. 216, *ibidem*.

¹³ Ver el inciso segundo del Art. 359 del Código de la Democracia.

c) Si el aportante incurre en hechos prohibidos por la ley, como por ejemplo, que tenga vinculación contractual con el Estado para la ejecución de obra pública, prestación de servicio público o explotación de recursos naturales¹⁴; que tengan litigio con el Estado; en caso de servidores públicos que usen los bienes o recursos públicos para fines electorales o que soliciten aportaciones obligatorias.

d) Recibir aportes de organizaciones, personas naturales o jurídicas extranjeras.

e) Que se encuentren aportes provenientes de fuentes ilícitas, ilegales o delictivas. En este caso, para iniciar el procedimiento que corresponda, lo que previamente debe establecerse es el que el aporte proviene de una fuente ilícita como el narcotráfico, terrorismo, trata de personas, etc¹⁵.

f) La ley sanciona tanto al que entrega el aporte indebido o ilícito como al que recibe, sea este el RME o la organización política o ambos. Este es el caso tipificado en el Art. 293 del Código de la Democracia.

g) Cuando la organización política o las o los candidatos exceden el límite del gasto electoral, incurren en una infracción.

Como se aprecia, es amplio el panorama de infracciones electorales que se derivan de la actividad de control y fiscalización; pero en estos casos se los debe remitir a la justicia electoral, vía denuncia formal, para que se inicie el proceso contencioso que corresponda¹⁶.

Sobre el cierre del examen de cuentas de la campaña electoral

La actividad administrativa así como tiene un inicio, debe llegar a un final en la forma de una resolución motivada que se sustenta en la información presentada por el RME o por la organización política y en la revisión que haya realizado el área respectiva del Consejo Nacional Electoral. Así está dispuesto en el Art. 236 del Código de la Democracia. Esto implica que el organismo electoral debe establecer las conclusiones finales, luego de ejercer su competencia constitucional y legal.

Si todo está en orden declarar archivado el caso. Si existen novedades remitir las denuncias al Tribunal Contencioso Electoral en caso de infracciones electorales y/o imponer sanciones pecuniarias a la organización política cuando así le faculte la norma legal.

A modo de conclusiones

- El control del gasto electoral en Ecuador es una facultad exclusiva del organismo administrativo electoral – Consejo Nacional Electoral- que inicia 90 días después de la fecha de la elección cuando las organizaciones políticas presentan las cuentas en forma voluntaria, o con el requerimiento para entregar el informe; y, concluye en una resolución administrativa motivada.

- El juzgamiento de las infracciones electorales derivadas del control del gasto electoral; y, en general, la vulneración de las normas electorales le corresponde exclusivamente al Tribunal

14 Art. 219, ibídem.

15 Art. 296, ibídem.

16 En el Código de la Democracia, sobre aportes en exceso tratan los artículos 293 en concordancia con el artículo 221, 376; sobre aportes ilícitos el artículo 296.

Contencioso Electoral por ser el órgano encargado de administrar justicia en esta materia. El juzgamiento implica la realización de un proceso en el que se apliquen las garantías constitucionales del derecho a la defensa, la seguridad jurídica y el debido proceso.

- El Consejo Nacional Electoral goza de la facultad legal para imponer sanciones pecuniarias únicamente en los casos en que la Ley así lo dispone. Este procedimiento también debe ceñirse a las reglas del debido proceso establecido en la Constitución.

- Para que la ciudadanía ejerza su derecho a la supervisión y conozca el monto, origen y destino de los recursos usados en la campaña electoral, el organismo competente debe publicar esta información en el sitio de internet institucional. Lo deseable es que se lo haga de manera clara, didáctica y ordenada para mayor entendimiento y transparencia.

- Existe un orden de prelación para exigir la presentación de los informes de gasto electoral; en primer lugar está el responsable del manejo económico y, en segundo lugar, los directivos de la organización política. Los candidatos no tiene esta responsabilidad lo cual podría generar una distorsión en la eficacia del sistema de control.

- Bajo los principios de transparencia y publicidad, la información relativa al control del gasto electoral debe publicarse en el sitio de internet institucional del Consejo Nacional Electoral, de manera que la ciudadanía se informe del asunto.

- El procedimiento de control del gasto electoral no se agota en la eventual sanción al incumplido o al infractor.

Su finalidad última es que las organizaciones políticas presenten las cuentas de campaña, pues de esto depende en mayor o menor medida que se cumpla la transparencia, la equidad y la integridad de un proceso electoral.

- Las reglas propuestas en el presente artículo en cuanto a identificar sobre quién recae la obligación de hacer algo, en este caso, de presentar la información, permite evitar equivocaciones en el procedimiento de sanción.

Para la reflexión

En el caso de Ecuador, como se ha visto, el sistema prevé sanciones por no rendir cuentas del gasto electoral, o por infringir disposiciones relativas a ese gasto. Se trata de condicionar el cumplimiento de la norma por medio de la sanción, y del mismo castigo. Es decir, el enfoque predominante es punitivo.

Sin embargo, podría pensarse en estímulos positivos, como por ejemplo incrementar el porcentaje del financiamiento público, o el otorgamiento de franjas electorales para aquellas organizaciones políticas que cumplan a tiempo y en forma correcta con la rendición de cuentas del gasto electoral.

Por supuesto que la propuesta implica un profundo debate, una reforma legal y también cambiar la responsabilidad principal que debería recaer en el partido o movimiento político y no en la persona llamada responsable del manejo económico. Es decir, dejar de ser tolerante con el más fuerte en desmedro de castigar al más débil. El debate, y por qué no la polémica, quedan planteados.



ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES ELECTORALES SURAMERICANAS

DR. JUAN PABLO POZO BAHAMONDE *

** Ecuatoriano; Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales de Justicia de la República del Ecuador por la Universidad de Cuenca – Ecuador. Mediador por la Universidad de Buenos Aires-Argentina. Especialista en “Métodos Alternativos de Solución de conflictos sociales” (Universidad Andina Simón Bolívar). Postgrado en “Derechos Políticos y Electorales (Universidad de Buenos Aires-Argentina). Autor del libro: “Democracia en el Contexto Suramericano. El Consejo Electoral de UNASUR.”, publicado en 2015 con el aval académico del Consejo Nacional Electoral, Universidad de Cuenca e Instituto de la Democracia (IDD). Presidente del Consejo Nacional Electoral de la República del Ecuador, en funciones (Enero 2015). Consejero del Consejo Nacional Electoral (desde noviembre 2011). Representante ante el Consejo Electoral de UNASUR (Febrero 2012). Correo electrónico: juanpozo@cne.gob.ec / jppozob@hotmail.com*



RESUMEN:

El presente trabajo investiga los diversos modelos jurídico-institucionales que han adoptado los organismos electorales de los 12 países suramericanos, para ello se establece un marco conceptual básico referente a la definición de lo que se entiende por administración electoral, sus fines y modelos institucionales: independiente, gubernamental y mixto de los organismos electorales. En lo posterior se analiza la arquitectura institucional de las administraciones electorales implementada por los marcos constitucionales y legales de los Estados suramericanos.

PALABRAS CLAVES:

Administración electoral /modelo independiente/modelo mixto/modelo gubernamental/ Suramérica

ABSTRACT:

This paper investigates the different legal-institutional models that have been adopted by the electoral bodies of 12 South American countries, a benchmark for this basic conceptual framework for defining what is meant by election administration, its goals and institutional models will be established as: independent, governmental and mixed electoral bodies and analyze the institutional architecture of South American electoral authorities implemented by constitutional and legal frameworks of South American States.

KEY WORDS:

Electoral administration/ independent model/ mixed model/ governmental model/ South America.

Introducción

El proceso de retorno y consolidación del sistema democrático en Suramérica, durante los últimos 36 años (1979-2015), ha tenido como uno de sus actores principales a los organismos o administraciones electorales de cada Estado suramericano, quienes han llevado adelante la organización de los procesos y la administración de la justicia electoral en los 12 países de la región, con el fin de cristalizar el principio de soberanía popular, el ejercicio transparente del derecho al voto y la participación ciudadana en los asuntos de interés público a través de elecciones populares.

En este contexto, las Constituciones, como las leyes electorales de los 12 países suramericanos, han diseñado diversos modelos jurídico-institucionales para sus administraciones electorales, acordes con su realidad política, necesidades electorales, organización administrativa-territorial y tradición jurídica-histórica.

La finalidad de este diseño jurídico-institucional, desde el marco constitucional y legal de cada Estado suramericano, no es otra que lograr eficiencia, efectividad y eficacia en la organización de procesos altamente complejos y una minuciosa organización de las elecciones, así como ofrecer un servicio de calidad a los ciudadanos y ciudadanas para contribuir a la libertad, equidad y credibilidad del sistema democrático.

Estas tareas, debido a su alta complejidad, deben estar compuestas por organismos técnicos y especializados en materia electoral, con un amplio rango de atribuciones y responsabilidades.

Esto ha determinado que la arquitectura institucional de las administraciones electorales suramericanas sea heterogénea puesto que, en la actualidad, en los 12 Estados suramericanos existen 18 organismos electorales.

La diversidad existente se debe a que las administraciones electorales suramericanas se han organizado en torno a tres modelos o paradigmas jurídico-institucionales: gubernamental, independiente y modelo mixto de administración electoral.

El presente trabajo busca partir de una teoría básica sobre las administraciones electorales, determinar que se entiende: i) por administración electoral, ii) sus fines; y, iii) los modelos de organización en materia electoral.

Luego analiza la arquitectura institucional de cada una de las administraciones electorales de los 12 Estados suramericanos, desde los marcos constitucionales y legales de cada país de la región.

Teoría general y modelos jurídico-institucionales de las administraciones electorales

Para comprender la organización institucional de las administraciones electorales suramericanas es necesario partir de la definición sobre: ¿Qué se entiende por administración electoral u organismo electoral?, ¿Cuáles son sus funciones básicas?, y ¿Cuáles son los modelos de organización institucional que pueden adoptar las administraciones electorales?

La administración electoral se refiere a la estructura institucional o el conjunto de instituciones públicas de carácter

permanente, autónomo, independiente y especializado en materia electoral.

La administración electoral se encarga de tutelar y garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, así como el principio de soberanía popular del Estado, por medio de la correcta y eficaz gestión de los procesos electorales, el control y supervisión de las organizaciones políticas, la formación cívico-política de los ciudadanos y la administración de la justicia en materia electoral.

Como indica (Barrientos, 2010, págs. 14-17):

La Administración electoral es el conjunto de órganos del aparato estatal responsable de la conducción de las elecciones. El término puede abarcar uno o varios organismos con funciones diferenciadas relativas a las elecciones, según regiones del mundo, países, tradición constitucional y cultura política.

Es necesario precisar que tanto el modelo institucional, la autonomía, las funciones, como la selección de sus miembros, entre otros aspectos referentes a la administración electoral, son establecidos por las Constituciones de los Estados suramericanos como por su legislación en materia electoral.

Al respecto (Sosa, 2009, pag. 30 -35) expresa el siguiente criterio:

En términos generales, los Organismos Electorales son estructuras institucionales dedicadas a la gestión de los procesos electorales, y toman parte también en las controversias electorales y postelectorales que puedan presentar entre los principales actores de las elecciones (partidos y candidatos).

En otras palabras, la administración electoral interviene en todas las fases

del proceso electoral: fase preelectoral, fase electoral y fase postelectoral, ejerciendo sus funciones administrativas, de control, capacitación y jurisdiccionales.

En este contexto (Sobrado, 2009, pag. 35 - 38) indica:

La administración electoral es un servicio público, de carácter nacional, consistente en la administración íntegra del proceso electoral, que comprende tanto la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios, como la realización de los escrutinios, la resolución de impugnaciones y la declaración oficial de la elección.

Por lo tanto, las principales funciones que desarrollan las administraciones electorales son las siguientes:

- **Función de gestión electoral:** Se refiere a la organización, dirección, vigilancia y garantía de todas las fases del proceso electoral referente a la elección de dignidades públicas como la realización de consultas populares, plebiscitos, referéndums y revocatorias de mandato.
- **Función reglamentaria:** Expedición de los reglamentos, instructivos y demás normas de carácter reglamentario, necesarias para desarrollar el proceso electoral y la función contencioso-electoral.
- **Función de control:** Referente a la existencia, organización y actividades de los partidos políticos y sus asuntos internos.
- **Función jurisdiccional:** Relacionada al ejercicio de la jurisdicción contencioso-electoral, a la cual le concierne el conocimiento y

resolución de los recursos legales que se interpongan respecto de los actos, actuaciones y abstenciones de los organismos electorales en ejercicio de las funciones de gestión y control electoral.

- **Función de capacitación y formación cívico-política de los ciudadanos y organizaciones políticas:** Se refiere a la enseñanza y difusión de los conceptos básicos referentes al ejercicio de los derechos de participación política, normas constitucionales electorales y derecho electoral en general, tendiente a fortalecer la vigencia del sistema democrático y el Estado constitucional.

El ejercicio eficaz, eficiente y efectivo de estas funciones por parte de la administración u organismo electoral permite alcanzar una “democracia de calidad” caracterizada por la plena vigencia y estabilidad de los derechos ciudadanos, el Estado constitucional, la seguridad jurídica en el ejercicio de los derechos políticos, las instituciones públicas y que los gobernantes respondan a las necesidades de sus ciudadanos, entre otros aspectos.

Como lo refiere (Sosa, 2009):

El diseño, funcionamiento y rendimiento institucional de los organismos estatales son indicadores de la calidad de una democracia en términos de resultado, pero también son el reflejo de la cultura política de una sociedad. Dentro de los procesos de transición y consolidación de la democracia en América Latina, el diseño y funcionamiento de los Organismos Electorales han tenido una importancia fundamental, para superar la desconfianza hacia las elecciones producto de los autoritarismos.

Todo Estado, con base en su Constitución y legislación interna en materia electoral, puede adoptar diversos modelos de organización para su administración u organismo electoral, como son los modelos institucionales independiente, gubernamental y mixto.

El modelo independiente: Se caracteriza por la existencia de una administración electoral, institucionalmente independiente y autónoma de los demás poderes o funciones del Estado, existiendo por lo tanto una institucionalidad especializada en materia electoral, la cual se reconoce y estructura desde el ordenamiento constitucional y legal de todo Estado.

Las principales características del modelo independiente son las siguientes:

- La administración electoral es independiente de los demás poderes o funciones del Estado;
- Es responsable de las funciones de gestión de los procesos electorales, el control y supervisión de las organizaciones políticas, la formación cívico-política de los ciudadanos y la administración de la justicia electoral;
- La administración electoral rinde cuentas a la Función Legislativa, más no a la Ejecutiva;
- Tiene la potestad de desarrollar el marco reglamentario en materia electoral;
- Está integrado por un órgano directivo colegiado;
- El Registro Civil puede ser dependiente o autónomo de los organismos electorales.

El modelo gubernamental: Se refiere a la existencia de una administración electoral dependiente de algún ministerio o secretaría de la Función Ejecutiva.

Bajo este modelo institucional la administración electoral se encarga de la organización y gestión de los procesos electorales, mientras que la resolución de los conflictos electorales en la jurisdicción electoral la ejerce la Función Judicial por medio de una cámara o sala especializada en materia electoral.

Las principales características del modelo gubernamental son las siguientes:

- Existe un organismo electoral encargado de la organización y desarrollo de los procesos electorales, el cual es dependiente del ministerio de gobierno o del interior de la Función Ejecutiva;
- Las funciones de la administración electoral abarca tareas ejecutivas u operativas, y responde por sus acciones ante la Función Ejecutiva.
- La administración electoral está encabezada por un ministro o funcionario público, no existe, por tanto, un órgano colegiado;
- La función contenciosa – electoral ejerce la Función Judicial por medio de una sala o cámara especializada en dicha materia.

El modelo mixto se caracteriza por la existencia de dos organismos electorales: uno de carácter independiente y autónomo encargado de supervisar vigilar las tareas en materia electoral y ejercer la jurisdicción contencioso-electoral. Y, en forma paralela, otro órgano electoral dependiente de la Función Ejecutiva encargado de la gestión y organización operativa de los procesos electorales.

Las principales características del modelo mixto son las siguientes:

- Existe un órgano electoral independiente del Poder Ejecutivo, el

cual tiene autonomía para vigilar o supervisar las tareas en materia electoral y ejerce la jurisdicción contencioso-electoral;

- El órgano electoral independiente posee un cuerpo colegiado que lo dirige;
- El órgano electoral dependiente forma parte de la Función Ejecutiva, sus tareas son de carácter ejecutivo y operativo y se encuentra encabezado por un ministro o funcionario público que lo dirige.

Modelos institucionales de las administraciones electorales en Suramérica

En los 12 países de Suramérica existen 18 organismos electorales, que se conformaron acorde con las características y necesidades de cada Estado, bajo los paradigmas de los modelos independiente, gubernamental y mixto.

A continuación se describe la arquitectura institucional de cada administración electoral suramericana, con base en su marco constitucional y legal.

Organismos electorales de la República Argentina

Los organismos electorales de la República Argentina son: la Dirección Nacional Electoral (DINE), y la Justicia Nacional Electoral (JNE) compuesta por la Cámara Nacional Electoral y los jueces federales electorales.

La JNE de Argentina ejerce la competencia jurisdiccional o contencioso electoral, hallándose conformada por la Cámara Nacional Electoral y 24 jueces federales unipersonales de primera instancia en materia electoral, que se encuentran en cada una de las

provincias argentinas y en la ciudad autónoma de Buenos Aires.

La Cámara Nacional Electoral constituye un único tribunal de apelaciones en materia electoral, cuyas resoluciones tienen carácter de jurisprudencia obligatoria para los jueces electorales provinciales.

En otras palabras, es un Tribunal de alzada tanto de los juzgados federales en materia electoral como de las juntas electorales que se conforman para las elecciones.

En lo orgánico, la Cámara Nacional Electoral forma parte del Poder Judicial de Argentina y la integran tres jueces designados por el Presidente de la República de Argentina, con anuencia del Senado de dicho país.

La Cámara Nacional Electoral de Argentina posee cuatro atribuciones en materia jurisdiccional, de control, de administración electoral y registral (Ley 19.108, 1971)

- En materia jurisdiccional, la Cámara posee la facultad de conocer y resolver las apelaciones de las resoluciones de los jueces electorales federales de primera instancia, referentes a la aplicación de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, el Código Electoral Nacional y sus leyes complementarias;
- En materia de control, la Cámara Nacional Electoral realiza el control respecto a la existencia, organización y actividades de los partidos políticos;
- En el ámbito de la administración electoral se encarga de aspectos

como formar, corregir e imprimir las listas provisionales y los padrones definitivos, controlar el despliegue y repliegue de las urnas, entre otros;

- En el aspecto registral, la Cámara tiene a su cargo la custodia, archivo y actualización de los siguientes registros: el Registro Nacional de Electores, el Registro Nacional de Afiliados a los Partidos Políticos, el Registro General de Cartas de Ciudadanía, el Registro de inhabilitados para el ejercicio de los derechos electorales, el Registro General de Consulados, entre otros.

La Dirección Nacional Electoral (DINE) es un órgano especializado del Poder Ejecutivo de la República Argentina, en materia electoral, que funciona en la órbita del Ministerio del Interior.

El cumplimiento de las responsabilidades primarias implica para la DINE la planificación y ejecución de un amplio conjunto de acciones que abarcan tanto las actividades internas del organismo como la colaboración y coordinación con otros actores gubernamentales, no gubernamentales y la sociedad civil.

La entidad tiene funciones exclusivas en materia de administración de campañas electorales; financiamiento partidario y electoral; recuento provisional y difusión de resultados y adquisiciones de materiales y servicios electorales; funciones concurrentes con la Justicia Nacional Electoral en materia de cartografía electoral, capacitación, logística, seguridad y organización electoral y actividades de colaboración con entidades provinciales y municipales.

Tribunal Superior Electoral de la República Federativa de Brasil

El artículo 92 de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil, ubica al Tribunal Superior Electoral (TSE-B) como uno de los órganos del poder judicial (Constitución, 1988).

En forma conjunta con el TSE-B son también órganos electorales: los Tribunales Regionales Electorales, los Jueces Electorales y las Juntas Electorales.

El TSE-B es el máximo organismo en materia electoral de Brasil, el cual posee facultades para organizar y dirigir los procesos electorales como conocer y resolver los diversos recursos legales que se interpongan en materia contencioso-electoral. Se compone de siete ministros elegidos para un período de dos años, con la posibilidad de reelegirse para un período más.

En lo que se refiere a la organización y dirección de los procesos electorales, el artículo 23 del Código Electoral de Brasil encomienda al TSE-B las siguientes funciones:

- Fijar las fechas de las elecciones de presidente y vicepresidente, senadores y diputados federales;
- Determinación de la fecha para las elecciones presidenciales, federales, estatales y municipales;
- Fijar las fechas para la realización de consultas populares, plebiscito y referéndum;
- Aprobar la división de los Estados de Brasil en las zonas electorales o la creación de nuevas zonas;
- Absolver consultas en materia electoral;

- Autorizar el conteo de votos a los Tribunales Regionales Electorales;
- Realizar un informe postelectoral (Código Electoral, 2010).

Los Tribunales Regionales Electorales son organismos electorales descentralizados que ejercen competencias administrativas y contenciosas electorales dentro de la jurisdicción de cada uno de los 26 Estados brasileños, y Distrito Federal de Brasilia, como lo indica el artículo 120 (Constitución, 1988).

Los Jueces Electorales son funcionarios públicos elegidos por los Tribunales Electorales Federales, para que se encarguen de hacer cumplir las decisiones y resoluciones del TSE-B y los tribunales regionales, enjuiciar y sentenciar los delitos electorales y comunes, ordenar el hábeas corpus y mandato judicial en materia electoral, tomar nota de las quejas, entre otros.

Las Juntas Electorales son las mesas de votación integradas por ciudadanos designados por los Tribunales Electorales Federales, y cuyas funciones principales son la recepción de votos de la ciudadanía y la realización de los escrutinios.

Órgano Plurinacional Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (Constitución Política, 2008), en el artículo 205, y la Ley del Órgano Electoral Plurinacional en los artículos 2 y 5 crearon a esta entidad con jurisdicción nacional como una de las funciones o poderes del Estado boliviano.

El Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia conforme a lo dispuesto en el

artículo 6 de la ley que lo regula, posee las siguientes competencias:

- Organización, dirección, supervisión, administración, ejecución y proclamación de resultados de procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato;
- Supervisión del cumplimiento de las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos en la elección de sus autoridades, representantes y candidaturas;
- Aplicación de la normativa sobre el reconocimiento, organización, funcionamiento, extinción y cancelación de las organizaciones políticas;
- Regulación y fiscalización de elecciones internas de las dirigencias y candidaturas de organizaciones políticas;
- Regulación y fiscalización de la propaganda electoral en medios de comunicación, y de la elaboración y difusión de estudios de opinión con efecto electoral;
- Resolución de controversias electorales y de organizaciones políticas (Ley Electoral, 2010).

En el aspecto institucional, el artículo 205 de la Constitución Boliviana establece que el Órgano Electoral Plurinacional está integrado por cinco entidades:

- El Tribunal Supremo Electoral (TSE);
- Los Tribunales Electorales Departamentales;
- Los Juzgados Electorales;
- Los Jurados de las Mesas de Sufragio;

- Los Notarios Electorales (Constitución Política, 2008).

En esta estructura, el TSE es la máxima autoridad del órgano electoral plurinacional que posee autonomía, independencia, carácter permanente y jurisdicción sobre todo el territorio boliviano, así como en las circunscripciones electorales del exterior.

El TSE posee tres funciones específicas en materia electoral:

- Organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados;
- Garantizar el derecho al sufragio;
- Organizar y administrar el registro civil y el padrón electoral.

El TSE en materia contencioso-electoral conoce y resuelve los recursos presentados en contra de las resoluciones de los Tribunales Electorales Departamentales, y sus decisiones son de carácter obligatorio e inapelable.

Es necesario destacar que el servicio de registro civil forma parte del TSE, y se encarga de todo lo referente a la identidad de los ciudadanos bolivianos, los nacimientos, defunciones, matrimonios, padrón electoral, etc.

Los Tribunales Electorales Departamentales son las máximas autoridades en materia electoral, a nivel departamental, y coordinan su trabajo con el TSE.

Poseen atribuciones fundamentales referentes a lo electoral, registro civil, jurisdiccional, fortalecimiento democrático, legislación electoral y organizaciones políticas, dentro de los nueve departamentos que conforman Bolivia.

Los jueces electorales son las autoridades judiciales designadas por el Tribunal Electoral Departamental para cumplir las funciones de preservar los derechos y garantías en procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato.

En lo que se refiere a los jurados de mesas de sufragio, los ciudadanos constituyen las mesas y son responsables de receptor los sufragios y realizar los escrutinios.

Finalmente, los notarios electorales son autoridades designadas por el Tribunal Electoral Departamental para cumplir las funciones de apoyo logístico y operativo y para dar fe de los actos electorales en procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato en los recintos que son asignados.

Organización Electoral de la República de Colombia

Los organismos electorales de la República de Colombia se establecen en el artículo 120 de su Constitución, los cuales son: el Consejo Nacional Electoral (CNE-C) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC-C).

Ambas entidades conforman la organización electoral de Colombia y cumplen tres funciones básicas:

- La organización de las elecciones;
- La dirección y vigilancia de los procesos electorales;
- Velar por el derecho a la identidad de los ciudadanos (Constitución Política, 1991).

El CNE-C es el órgano estatal que se encarga de la organización de los procesos electorales, así como conocer y resolver en forma definitiva los recursos

que se interpongan en sus decisiones. En otras palabras, el CNE-C concentra en sí funciones administrativas relativas a la organización de los procesos electorales y contencioso-electorales, como lo determina el artículo 265 de la Constitución de Colombia y el artículo 12 de su Código Electoral.

La RNEC-C es el organismo que se encarga de la dirección y organización de las elecciones, el Registro Civil y la identificación de las personas, como lo expresan el Artículo 266 de la Constitución de Colombia y el Artículo 26 del Código Electoral Colombiano.

El organismo se vincula con la dirección y organización de los procesos electorales al tutelar el derecho a la identidad de los ciudadanos colombianos, al registrar, custodiar y actualizar el registro civil, domicilio, como todos los actos relativos al estado civil de las personas y dotarles de su cédula de ciudadanía, con lo cual se puede determinar cuántas y cuáles son las personas habilitadas para sufragar y ejercer cargos públicos y ejercer el derecho al voto (Código Electoral, 1986).

Organismos Electorales de la República de Chile

Los organismos responsables en materia electoral en la República de Chile son: el Tribunal Calificador de Elecciones (TCE-Ch) y el Servicio Electoral (SE-Ch).

La Constitución Política de Chile en el artículo 95 conforma al TCE-Ch como un organismo especializado en materia electoral, con carácter autónomo, independiente, y permanente, el cual posee competencias administrativas y jurisdiccionales electorales (Constitución, 1980).

Las funciones en materia de administración electoral del Tribunal se refieren a conocer el escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores, calificar los procesos electorales y plebiscitarios nacionales o comunales, proclamar los resultados electorales, designar a los miembros de los tribunales electorales regionales, reglamentar los procedimientos en materia electoral, entre otras, como lo establece el Artículo 9 de la Ley Orgánica del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile (Tribunal Calificador de Elecciones, 1985).

El TCE-C se encarga de resolver las reclamaciones que se interpongan sobre sus decisiones como las de los Tribunales Electorales Regionales, respecto al ejercicio de sus competencias administrativo-electorales.

El SE-Ch es un organismo público y autónomo en materia de administración electoral, de manera especial, en el manejo y actualización de los registros y padrones electorales y registro de los cambios de domicilio de los ciudadanos, en coordinación con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Interior.

Función Electoral de la República del Ecuador

La Función Electoral del Ecuador se encarga de garantizar el ejercicio de los derechos políticos que se expresan mediante el sufragio, así como los referentes a la organización política del ciudadano. La Función Electoral se conforma por dos organismos especializados en materias de administración electoral y justicia electoral respectivamente: el



Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE).

Ambos organismos poseen jurisdicción nacional, autonomía administrativa, financiera y organizativa, gozan de personalidad jurídica propia y se rigen por los principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, interculturalidad, entre otros.

El CNE es el organismo encargado de realizar actividades administrativo-electorales como la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales a escala nacional y seccional y aquellos que se refieren a la realización de consultas populares, referéndums y revocatorias de mandato. Está integrado por cinco consejeros.

El TCE es el organismo que se encarga de administrar justicia en materia electoral y dirimir los conflictos internos de las organizaciones políticas, cuyas sentencias son de última y definitiva instancia. Está conformado por cinco jueces (Constitución Política, 2008).

La Comisión Electoral de la República Cooperativa de Guyana

La Comisión Electoral de Guyana (CE-G) es un órgano de carácter permanente y autónomo, encargado de la administración, organización, desarrollo y conclusión de los procesos electorales en este país. Se encuentra conformada por un presidente y seis comisionados, conforme establece los artículos 162 y 266 de la Constitución de Guyana y su Ley de Elecciones.

Las principales funciones que desempeña la CE-G son las siguientes:

- Organización y supervisión de los procesos electorales;
- La inscripción de votantes, el mantenimiento de la lista de votantes y la administración de todas las elecciones de los gobiernos nacionales, regionales y locales dentro del marco legislativo;
- Convocar a elecciones generales, regionales y locales;
- Determina la ubicación de las mesas de votación y centros de escrutinio;
- Realiza la asignación de los votantes a los colegios electorales;
- Designación de sus funcionarios permanentes y temporales;
- Se encarga del registro civil y de la emisión de tarjetas de identificación nacional;
- Realizar el registro de partidos políticos para que participen en las elecciones generales, regionales y locales;
- Absolver consultas de los partidos políticos en temas relacionados con la celebración de elecciones y otros asuntos de importancia electoral;
- Celebrar convenios de cooperación con organismos internacionales;
- Aprobar la realización de misiones de observación electoral (Constitución, 1980).

El TCE es el organismo que se encarga de administrar justicia en materia electoral...

Justicia Electoral de la República de Paraguay

La Constitución Nacional de la República de Paraguay, en los artículos 273 y 274, establece a la Justicia Electoral como el conjunto de organismos públicos encabezados por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), los cuales orgánicamente forman parte del Poder Judicial y tienen como misión fundamental el desarrollo de los aspectos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral (Constitución Nacional, 1992).

Como indica el artículo 273 (Constitución Nacional, 1992) a la Justicia Electoral le corresponde convocar, juzgar, organizar, dirigir, supervisar los procesos electorales de elección de dignidades públicas, la realización de consultas populares y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

La Justicia Electoral de Paraguay se encuentra conformada por:

- El TSJE;
- Los Tribunales Electorales;
- Los Juzgados Electorales;
- Las Fiscalías Electorales;
- La Dirección del Registro Electoral;
- Los Organismos Electorales Auxiliares.

El TSJE es el máximo organismo electoral de Paraguay, tiene a su cargo todas las fases del proceso electoral como todos los asuntos relativos al funcionamiento de las organizaciones políticas. Se encuentra conformado por tres miembros elegidos por el Parlamento paraguayo.

Los Tribunales Electorales departamentales son organismos electorales desconcentrados, que se ubican en

cada uno de los 17 departamentos paraguayos y la capital Asunción.

Se encargan de dirigir y fiscalizar las elecciones que se realizan en su jurisdicción y resolver los recursos legales que se interponen en contra de sus decisiones.

Los Jueces Electorales se ubican en cada una de las capitales de los departamentos de Paraguay y se encargan de aspectos como: designar los locales de votación y a los integrantes de las mesas electorales, organizar la distribución de material electoral, disponer la adopción de medidas de seguridad policial que garanticen el normal desarrollo del proceso electoral, entre otros.

Los fiscales electorales actúan en cada departamento de Paraguay y tienen como funciones principales el actuar de oficio o a solicitud de parte en las faltas electorales, participar del control patrimonial y la fiscalización del funcionamiento de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales.

La Dirección del Registro Electoral se encarga de todo lo relativo a la confección, actualización y depuración de los padrones electorales, registro de naturalizaciones, registro de ciudadanos inhabilitados para el ejercicio de sus derechos políticos y padrones de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales.

Mientras que los organismos electorales auxiliares se refieren a las juntas cívicas o mesas de votación, que se integran por ciudadanos para la recepción de los sufragios el día de las elecciones.

Sistema Electoral de la República de Perú

La Constitución Política de la República del Perú, en los artículos 176 y 177, establece que su sistema electoral está conformado por tres instituciones: i) el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), ii) la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), y; iii) el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Los tres organismos tienen como función principal que los procesos electorales se desarrollen con transparencia y eficacia, de manera que permitan a los ciudadanos mediante su voto incidir en las decisiones públicas y que los escrutinios sean reflejo de la voluntad del elector expresada en votaciones directas.

El JNE de Perú es el organismo encargado de administrar e impartir justicia electoral y fiscalizar la legalidad de los procesos electorales. Está conformado por cinco miembros que componen el Pleno de la institución.

La ONPE es el organismo encargado de organizar y ejecutar los procesos electorales, ejerce control sobre las organizaciones políticas en aspectos como la verificación de las firmas de adherentes a las organizaciones políticas, sobre su actividad económico-financiera, y brinda capacitación en materia electoral a estas entidades. Además, desarrolla actividades de capacitación y difusión en materias electorales y cívicas dirigidas a los ciudadanos.

Al RENIEC le corresponde preparar y actualizar el padrón electoral en coordinación con la ONPE; así mismo se encarga de la inscripción de los nacimientos,

matrimonios, divorcios, defunciones y otros actos que modifican el estado civil (Constitución Política, 1993).

El Consejo Electoral Independiente de la República de Surinam

El Consejo Electoral Independiente de Surinam (CEI) es un organismo autónomo, independiente y de carácter permanente, cuya autoridad y funciones se señalan en la Ley Electoral de Surinam de 1987, la cual estructura todo lo relacionado con los procesos electorales.

El CEI se integra por tres miembros principales y tres suplentes, quienes duran seis años en sus funciones y son elegidos por el Parlamento de Surinam. La principal función del CEI es organizar y supervisar los procesos electorales, como declarar los resultados de los mismos. Además, la Ley Electoral de 1987 le asigna las siguientes funciones:

- Supervisión de la distribución de las tarjetas de votación (papeletas), en los diversos recintos electorales o centros de votación;
- Regulación de los sondeos de opinión electoral;
- Ejercer el control de las actividades electorales en los centros de votación durante la jornada electoral;
- Designación de los miembros de las mesas de votación;
- Elaboración y actualización del registro electoral;
- Inscripción de partidos políticos y de los candidatos que se presentan a elecciones;

- Resolver en vía administrativa los recursos presentados por los ciudadanos y organizaciones políticas sobre sus actuaciones (Ley Electoral, 1987).

La Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay

La Corte Electoral de Uruguay (CE-U) es un organismo público, autónomo, permanente que se encarga de la organización y fiscalización de los procesos electorales como son las elecciones, referéndums y plebiscitos (Constitución de la República de Uruguay).

La CE-U ejerce funciones de gestión electoral y de control electoral, puesto que ante ella se elabora el registro cívico nacional (padrón electoral) donde constan los ciudadanos aptos para ejercer el derecho al voto; entrega a los ciudadanos la credencial cívica (documento de identidad), para que ejerzan su derecho al sufragio; así mismo ante este organismo los candidatos a dignidades públicas deben inscribir sus candidaturas para participar en las elecciones, elaboración de circuitos electorales, etc.

La CE-U ejerce funciones contencioso-electorales al decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos acerca de los actos y procedimientos electorales emitidos por este organismo o por las Juntas Electorales Departamentales.

Finalmente, la CE-U ejerce la dirección de las Juntas Electorales Departamentales, las cuales son órganos electorales desconcentrados que se ubican en los 19 departamentos de Uruguay, los cuales tienen la dirección local de los actos y procedimientos electorales.

El Poder Electoral de la República Bolivariana de Venezuela

El Poder Electoral de Venezuela ejerce el Consejo Nacional Electoral (CNE-V) y sus órganos dependientes la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento.

El CNE-V es el órgano rector del Poder Electoral de ese país, está integrado por cinco miembros llamados rectores o rectoras electorales, quienes son designados por la Asamblea Nacional de Venezuela.

La función principal del CNE-V es garantizar el cumplimiento de los derechos de participación política, entre ellos el sufragio, así como direccionar y normar las actividades de sus organismos subalternos.

La Junta Nacional Electoral es un órgano subordinado del CNE-V y tiene a su cargo la dirección, supervisión y control de todos los actos relativos al desarrollo de los procesos electorales.

La Comisión de Registro Civil y Electoral es un órgano subalterno CNE-V el cual se encarga de la elaboración y actualización permanente del registro civil y electoral de los ciudadanos venezolanos.

Finalmente, la Comisión de Participación Política y Financiamiento es el órgano subalterno del CNE-V encargado de estimular y promover la participación ciudadana en los asuntos públicos; la formación, organización y actualización del registro de inscripciones de organizaciones políticas.

En lo que se refiere a la jurisdicción contencioso-electoral ejerce la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, la cual forma parte del Poder Judicial de Venezuela (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).

Bibliografía

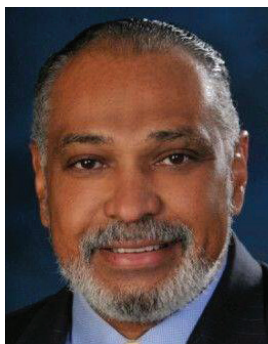
- Andrés, S. C. (2009). Integración de los organismos electorales y credibilidad. (T. E. Panamá, Ed.) Mundo Electoral (5).
- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Asamblea Constituyente.
- Barrientos, F. (2010). Confianza en las elecciones y el rol de organismos electorales en América Latina". (T. S. Rica, Ed.) Derecho Electoral(4).
- Boneo, H, Carrillo, M y Valverde, R. (2009). Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.
- CONADIS. (2015). Registro Nacional de Discapacidades. Recuperado el 2015, de Consejo de Discapacidades CONADIS: http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/registro_nacional_discapacidades.pdf
- Consejo Nacional Electoral. (2015). La participación política de las personas con discapacidad en el Ecuador. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- Constitución. (1980). República de Chile.
- Constitución. (1980). Guayana.
- Constitución. (1988). República Federativa de Brasil.
- Constitución. (1997). República Oriental de Uruguay.
- Constitución. (1999). República Bolivariana de Venezuela.
- Elecciones, T. C. (1985). Ley Orgánica Constitucional. República de Chile.
- Electoral, C. (1986). Colombia.
- Electoral, C. (2010). Brasil.
- Electoral, L. (1987). Surinam.
- Escobar, I. (2006). La transición a la democracia en el Ecuador. Quito: FLACSO.
- González, L. A. (2009). Los organismos electorales: autonomía, formación electoral y democracia. (T. S. Rica, Ed.) Derecho Electoral(6).
- Herdoiza, M. (2014). Caracterización de los observatorios de democracia en América latina. Revista Voces.
- Huntington, S. (1994). La Tercera ola: democratización a finales del siglo XX. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- IDEA, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia (2006). Diseño de Administraciones Electorales. Estocolmo: Bull Graphisc.
- Ley 19.108. (1971). Organización de la Justicia Nacional Electoral. Argentina.
- Nacional, C. (1992). Paraguay.
- ONU. (2015). ONU. Recuperado el 2015, de ONU: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- Plurinacional, L. d. (2010). Bolivia.
- Política, C. (1991). Colombia.
- Política, C. (1993). Perú.
- Política, C. (2008). Estado Plurinacional de Bolivia.
- Política, C. (2008). República del Ecuador.
- Real Academia Española. (2012). Diccionario de la Real Academia Española. Madrid: Espasa Calpe.
- Red PaPaz. (2010). Kit Papaz Inclusión. Recuperado el 2015, de Red PaPaz: http://www.redpapaz.org/inclusion/index.php?option=com_content&view=article&id=122&Itemid=75
- Urruty, C. (2007). La importancia de los organismos electorales. En: Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Costa Rica.

Justicia electoral por la igualdad



JUSTICIA QUE GARANTIZA DEMOCRACIA.

Somos el órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral y dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas.



POR UNA SISTEMATIZACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL LATINOAMERICANA: CASO REPÚBLICA DOMINICANA

MSC. ERNESTO JORGE SUNCAR MORALES *

** Dominicano. Licenciado en Derecho. Posee una Maestría en Ciencias Políticas con énfasis en Administración Pública, ambas en la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña – UNPHU; y es Magister en Estudios Políticos y Electorales bajo el sistema dual de la Universidad de Granada (UGR) de España y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), de República Dominicana. Correo electrónico: jorgesuncar@yahoo.com*



RESUMEN:

Establece la importancia de contar con un registro de causas en temas electorales de forma digital, lo que a su vez da como resultado una serie de beneficios.

PALABRAS CLAVES:

Jurisprudencia Electoral

ABSTRACT:

It states the importance of keeping a digital electoral cases register, because of the benefits this represents.

KEY WORDS:

Electoral Jurisprudence

El inicio de un nuevo año pone en movimiento una serie de procesos burocráticos internos en cada una de las “Altas Cortes” y tribunales superiores de los sistemas judiciales regionales que, en su mayoría, inicia la recopilación de las sentencias emitidas cuando recién finaliza el año anterior a fin de ordenar y recopilar las mismas.

La manera tradicional que se realiza esta intensa y necesaria labor ha sido, a través de su publicación, en gruesos volúmenes llamados “boletines judiciales”. En adición al tiempo de espera, que conlleva su preparación, estas emisiones cada día se hacen más costosas y consumen una parte importante de los presupuestos de los tribunales.

Al final, las cantidades que se publican apenas alcanzan para un pequeño porcentaje de los abogados e interesados en las mismas, así como para una mínima parte de los estamentos inferiores de nuestro complejo entramado judicial. Aunque reconocemos su utilidad e importancia debemos añadir que estos libros están sujetos al deterioro y a las pérdidas, elementos que contribuyen a que parte de los fondos en ellos invertidos no cumplan con el objetivo esperado.

Las herramientas tecnológicas con que contamos hoy en día, y que han venido a contribuir notablemente con el desarrollo de la justicia dominicana, nos brindan una excelente oportunidad de presentar la amplia jurisprudencia que producen los máximos magistrados de las distintas ramas judiciales en que está dividido el universo jurídico dominicano, a un mínimo costo y con alcance ilimitado.

Si bien es cierto que la mayoría de ellos las “cuelga” íntegramente en sus portales, en estricto orden numérico y en la medida en que se van produciendo,

no es menos cierto que las mismas no cuentan con un sistema que las clasifique para hacer más fácil su búsqueda y posterior utilización por parte de la comunidad jurídica, universitaria o intelectual.

Una Idea Regional en el Área Electoral

La creación de tribunales especializados y dedicados únicamente a conocer y dirimir los procesos de judicialización de conflictos de carácter políticos-partidarios, sea entre miembros de un mismo partido, miembros contra sus partidos o partidos distintos entre sí, ha venido, sin duda alguna, a contribuir al desarrollo de un Derecho Electoral Latinoamericano.

Como una consecuencia directa de esta situación, la multiplicación de sentencias definitivas, con carácter “de la cosa definitivamente juzgada”, mantiene una producción constante de jurisprudencia que se convierte en parte de la doctrina electoral y que también merece ser analizada, comparada y alojada en su justo lugar.

La idea regional de contar con una plataforma electrónica que permita recopilar la jurisprudencia electoral latinoamericana, en actual letargo pero en proceso de renacer, busca, respetando las diferencias entre las distintas normativas de los países donde estas cortes existen, que se puedan comparar rápidamente las decisiones tomadas en casos similares.

A varios países de nuestro continente les fue solicitado el envío de sus resoluciones contenciosas con la finalidad de ser publicadas electrónicamente en un compendio de jurisprudencia electoral latinoamericanas, tanto por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), como por la Organización de Estados Americanos (OEA).

CAPEL, vía los Protocolos de Tikal y de Quito y por intermedio de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), ha desarrollado un proyecto de ordenamiento automatizado de las jurisprudencias electorales producidas en sus países afiliados, denominado "Sistematización de la Jurisprudencia Electoral Interamericana", que aspira a constituirse en una fuente de información sobre las decisiones emblemáticas que, en materia electoral, se produzcan en los países de la región. De su portal electrónico tomamos la propuesta de su modelo:

País: Chile

Tribunal: Tribunal Calificador de Elecciones

Tema: Procesos electorales especiales.

Sentencia: Nº 07-2009

Descripción: Elección indirecta. Nulidad de elección de Consejeros Regionales. Principio de participación ciudadana. Principio de trascendencia.

Por medio de esta resolución se revoca una sentencia que anulaba una elección de consejeros regionales. Entre los fundamentos de la decisión, el Tribunal destacó que:

- El sistema electoral chileno descansa en la propensión a la participación ciudadana y en la legitimación de los electos, de lo que resulta necesario y natural privilegiar el derecho al sufragio y el derecho a la manifestación de la voluntad pues, de este modo, se resguarda que la elección de las autoridades, a través de procesos electorarios directos o indirectos, corresponda a la voluntad popular.
- Constituye un principio general en materia electoral que la declaración de nulidad de una elección procede siempre que los vicios en que se funde su alegación "influyan en el resultado de la elección", institución que trasunta el principio general que inspira el ordenamiento jurídico en materia de nulidades de los actos o relaciones jurídicas, en que el vicio que origina la anulación de los efectos de un acto, debe ser de una entidad tal, que sólo sea la declaración de nulidad el medio para reparar los perjuicios provocados.

IDH/CAPEL, 2015

La iniciativa de la OEA, mediante su departamento para la Cooperación y Observación Electoral, reunió a representantes de los tribunales electorales de Argentina, Chile, Costa Rica, México, Panamá y República Dominicana, el 13 de abril de 2010, en la ciudad de Washington D. C., capital de los Estados Unidos de América, con motivo del "Primer encuentro del grupo de trabajo de presidentes de Tribunales Electorales de América Latina", donde acordaron iniciar la "Sistematización de las Sentencias Judiciales en Materia Electoral", con la finalidad de producir publicaciones temáticas. Posteriormente incorporaron los órganos electorales de Perú, Brasil y Ecuador. De su portal electrónico tomamos el modelo propuesto:

Organización de los Estados Americanos

Portal de Jurisprudencia Electoral Americana

Inicio ¿Quiénes somos? Introducción Organismos Involucrados Mapa de sitio Descarga Adobe® Reader

Inicio > países > República Dominicana > Sentencias > Sentencias

SENTENCIAS DE REPÚBLICA DOMINICANA

PRECLUSIÓN O DEFINITIVIDAD DE LAS ETAPAS ELECTORALES.

Expediente: No. 125/2010
País: República Dominicana
Fecha de Resolución: 03/25/2010
Actor: César Nicolás Melo Matos.

Conforme al principio de preclusión o definitividad de las etapas de los procesos políticos-electorales, aquellas que ya fueron consumadas no pueden retrotraerse, con excepción de que se haga valer una impugnación de forma oportuna. Por ello, se consideró que se actualizaba la inadmisibilidad o improcedencia de la demanda presentada por el actor, al haber impugnado un acto relacionado con una etapa del proceso electoral que se encontraba consumada, esto es, con el registro o inscripción de una candidatura.

Resolución 125-2010.pdf

OEA, 2015

Ambas entidades coinciden en la selección de trece (13) principios jurídicos, los cuales con sus sub-sectores sirven de base para la clasificación de las sentencias a evaluar. Esos principios seleccionados son los siguientes:

1. Principios de Interpretación Electoral;
2. Derechos Electorales Fundamentales;
3. Proceso Electoral;
4. Órganos Electorales Administrativos;
5. Justicia Electoral;
6. Partidos Políticos;
7. Financiamiento Político,
Fiscalización y Responsabilidad;
8. Sistema Electoral: Fórmulas
Electtorales;
9. Mecanismos de Democracia Directa;
10. Voto: Modalidades Especiales;
11. Mecanismos Especiales de
Participación y Representación;
12. Procesos Electorales Especiales;
13. Otros

Caso República Dominicana

La República Dominicana desde enero del 2012 puso en funcionamiento el Tribunal Superior Electoral (TSE), dentro de las reformas de las “Altas Cortes” Dominicanas, adjudicándole las decisiones judiciales contenciosas y deliberativas, y eliminó las mismas a la otrora Junta Central Electoral (JCE), con la finalidad de que se dedique principalmente a la administración de los procesos electorales.

Para el caso dominicano, con motivo de la elaboración de la tesis presentada en diciembre del 2013 al optar por el título de “Magíster en Estudios Políticos y Electorales”, y que denominamos en esa ocasión: “Modelo Sistematizado para la Clasificación de la Jurisprudencia Electoral Dominicana dictada por el Tribunal Superior Electoral durante el año 2012”, propusimos agregar una nueva clasificación con

base en el recurso especial ejercido, ya que consideramos que se adapta en una forma más conveniente a las características de nuestras sentencias electorales, la cual hemos denominado como:

14. “Recurso Especial” ejercido, con sus sub-sectores de “Recurso de Amparo, Recurso de Amparo de Cumplimiento y Recurso de Amparo Preventivo” y “Recurso de Revisión”.

Sistema de Fichaje Electrónico

En procura que los datos relevantes de cada sentencia y que los elementos de fácil recordación para su búsqueda queden plasmados en una sola visual elaboramos una ficha electrónica contentiva de los mismos, permitiendo así al usuario-buscador un acceso más ágil y eficiente a la jurisprudencia electoral dominicana.

- a)- Identificación Sentencia**, donde consta la fecha de la misma y la numeración otorgada a la sentencia, en el caso de la especie por el TSE;
- b)- Demanda**, renglón donde se esbozan las pretensiones del accionante;
- c)- Partes**, para identificar quienes son los actores con sus respectivas calidades de demandantes, demandados o intervinientes, sean estos voluntarios o forzosos;
- d)- Temas**, área donde se ubicará la sentencia de acuerdo con la clasificación propuesta en los principios jurídicos;
- e)- Decisión Jurídica**, casilla para describir brevemente al fallo dictado;
- f)- Impacto Político**, columna para especificar si el fallo adoptado puede o no tener alguna repercusión o impacto en el sistema político nacional;
- g)- Observaciones**, columna en la cual se hará, si ha lugar, algunos señalamientos particulares relativos al fallo dado; y

h)- Link Sentencia, renglón donde los usuarios accederán al texto completo de la sentencia de que se trate gracias a la tecnología.

Debemos señalar que el uso de este modelo de sistematización tendrá necesariamente que estar conectado a una base de datos de la corte emisora, que permita su correcta utilización e interacción con los archivos correspondientes.

Esquema Propuesto para Fichaje Sistematizado

Sentencia	Demanda	Partes	Temas	Decisión Jurídica	Impacto Político	Observación
Numeración de la sentencia dada por el TSE y la fecha de la misma	Pretensiones del accionante	Actores del proceso con sus respectivas calidades de demandantes, demandados o intervinientes, sean estos voluntarios o forzosos	Tema de Clasificación que corresponde a la sentencia	Breve descripción del fallo dictado	Repercusión o impacto que podría tener el fallo en el sistema político	Señalamientos particulares relativos al fallo dado, en los casos que aplique
Link Sentencia	Dirección de Internet en la que se puede acceder al texto completo de la sentencia					

SUNCAR, E. 2013

Modelo de Ficha Electrónica de Sentencia del TSE Dominicano

Sobre la base de los datos antes descritos elaboramos la siguiente “ficha electrónica”, correspondiente a la sentencia del TSE No. 002-2012, la cual es de dominio público y está en su portal electrónico o página web. Veamos:

Beneficios de esta Propuesta

Algunas de las ventajas de esta propuesta serán, entre otras, las siguientes:

Propuesta Ficha Técnica 002

Sentencia	Demanda	Partes	Temas	Decisión Jurídica	Impacto Político	Observación
TSE No. 002-2012 de fecha 14-2-2012.	Demandas: 1- en oposición A sustitución de miembros; 2- en nulidad XII asamblea nacional del 12-12-2010; 3- impugnación asamblea delegados del 19-11-2011.	1y2: Jaime M. Taveras, Julio E. Jiménez P., Alfredo Poche R. Domingo Paulino G. y Cristino Lanfranco; 3- Julio E. Jiménez y Pedro A. González Pantaleón Vs Trajano Santana Santana y compartes del Partido revolucionario Independiente (PRI).	6.Partidos Políticos SUB-TEMAS: 6.4. Democracia interna De los Partidos Políticos; 6.7. Procesos Internos de Elección.	-Ordena reapertura debates; -Requiere Documentos A la Junta Central Electoral (JCE).	SI	Conflicto Interno de Partido político. Fusión de expedientes. Sentencia preparatoria
Link Sentencia	http://www.tse.gob.do/Docs/sentencias/SentenciaTSE002-2012ReaperturaDeDebatesdeOposicionSustitucionMiembrosdelPRI.pdf					

SUNCAR, E. 2013

1)- La presente propuesta es lo suficientemente flexible para ser adaptada a las distintas ramas del Derecho.

2)-Este esfuerzo permitirá que en todos los rincones del país un abogado, auxiliado de un pequeño equipo conectado a la plataforma del Internet acceda a su lectura, lo que sin duda amplía su cultura jurídica y enriquecerá su trabajo diario.

3)- Mediante el sistema de fichaje antes expuesto o uno similar, el ahorro de tiempo en que cada resumen anual estaría disponible cada año es considerable, sumado a la significativa reducción de costos para su preparación. Son dos elementos vitales a considerar.

4)- En el plano internacional facilitar la difusión y comparación de la lógica de pensamiento de nuestros jueces al interpretar las leyes, decretos, resoluciones, convenios que influyen directamente en la solución de los conflictos jurídicos surgidos en nuestro sistema y que son sometidos a los distintos procesos de judicialización ante los tribunales dominicanos.

clasificar las sentencias definitivas que gocen de la autoridad de la cosa juzgada.

Entendemos que de hacerlo estarían en mejores condiciones para comunicar sus decisiones mediante un método ágil, expedito y funcional a la comunidad jurídica dominicana e internacional.

Bibliografía

IDH/CAPEL. (2015). Jurisprudencia Electoral. Obtenido de Jurisprudencia Electoral: <https://www.iidh.ed.cr/capel/>

OEA. (2015). Jurisprudencia Electoral. Obtenido de Jurisprudencia Electoral: <http://www.jurisprudenciaelectoral.org/>

Suncar, E. (2013) Modelo Sistematizado para la Clasificación de la Jurisprudencia Electoral Dominicana dictada por el Tribunal Superior Electoral durante el año 2012". Tesis para optar por el título de "Magíster en Estudios Políticos y Electorales". Universidad de Granada (UGR), de España y Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), de República Dominicana. Págs. 77 y 80.

Conclusiones

Estamos en el momento ideal para el lanzamiento masivo de un ordenamiento sistematizado y estandarizado de la jurisprudencia dominicana en cada una en sus ramas específicas, lo que contribuye a la democratización y universalización de su conocimiento a través de las redes sociales y tecnológicas.

Invitamos en primer término a las "Altas Cortes" y los tribunales superiores del Poder Judicial, a pensar en este modelo o en uno por el estilo para



INTEGRIDAD DE LAS ELECCIONES

MSC. NUBIA VILLACÍS CARREÑO *

** Ecuatoriana, oriunda de Manabí; actualmente vicepresidenta del Consejo Nacional Electoral; Licenciada en Comunicación Social y Magíster en Comunicación y Desarrollo por la Universidad de Guayaquil; Diplomado en Asistencia Electoral y Observación Internacional en la Universidad de Valencia y Diplomado en Periodismo Judicial y Legislativo en la Pontificia Universidad Católica de Quito. Ha realizado cursos y seminarios en temas relacionados con democracia, gobernabilidad, procesos electorales, gerencia política, liderazgo, estrategias de campañas, comunicación política, control social, derechos humanos, construcción de consensos, desarrollo sustentable, participación ciudadana, entre otros. Autora y coautora de publicaciones: El éxito del voto electrónico en Santo Domingo de los Tsáchilas (Instituto de la Democracia 2014); Impacto de la Legislación que regula la representación política de la mujer en América Latina y El Caribe" (revista CNE). Participación Política de la Mujer en las Elecciones Seccionales 2014. Ha recibido distinciones de gobiernos municipales, provinciales; organizaciones sociales y culturales. Correo electrónico: nubiavillacis@cne.gob.ec*



RESUMEN:

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 entregó el poder a los ciudadanos; enfatizando la igualdad de derechos en la participación pública. En nuestra Constitución se encuentra claramente definida la importancia de la creación de instituciones y normas para la competencia multipartidaria que ofrece seguridad recíproca a los contrincantes políticos, la creación de organismos electorales profesionales y competentes, la construcción de un Estado de derecho que afianza los derechos humanos y la justicia electoral, la regulación del financiamiento político incontrolado hasta ese entonces y la eliminación de las barreras que dificultan la participación política e igualitaria.

ABSTRACT:

Ecuadorian Constitution of 2008 handed over power to citizens. It emphasized equal rights in public participation. In our Constitution clearly defined the importance of building institutions and rules for multiparty competition that offers mutual security for political opponents; the creation of professional and competent electoral bodies; building a rule of law that strengthens human rights and electoral justice; the regulation of political finance uncontrolled until then; and removing barriers to political and equal participation.

PALABRAS CLAVES:

Democracia /participación / elecciones

KEY WORDS:

Democracy/ participation/ elections

Introducción

A lo largo de la historia, la sociedad civil en la búsqueda de mejores estándares de vida dentro de los Estados, ha procurado generar herramientas políticas mediante las cuales se mejore la relación entre el estado y la ciudadanía.

En la era de los Estados democráticos no fue suficiente realizar elecciones de forma periódica, pero fue necesario que a estas elecciones periódicas se las acompañe de instrumentos jurídicos y políticos que garanticen el acceso equitativo e igualitario a los espacios de participación para construcción de poder estatal.

Instituciones Supraestatales como la Organización de las Naciones Unidas, se han dedicado a crear organismos especializados, tales como Comités o Comisiones que se encargan de la observación de una de las áreas específicas que constituyen un estado; en el presente caso, la Comisión Global sobre Elecciones Democracia y Seguridad en el último informe presentado en septiembre de 2012, sobre la situación de los sistemas electorales del mundo, estableció varias observaciones respecto de la situación en la que se encuentran la mayoría de Estados acerca del manejo de las elecciones y las vías de participación que deberían ser institucionalizadas dentro de un Estado para asegurar a la ciudadanía que el ejercicio de los derechos constitucionales está a salvo dentro de los organismos internos que se encargan, entre otras cosas, de administrar justicia, así como establecer requisitos para la participación política.

El informe de la Comisión Global sobre Elecciones Democracia y Seguridad,

ha puesto énfasis en cinco características que debe tener la estructura estatal en materia electoral para garantizar que las elecciones en un país serán integrales. Dentro de estas características encontramos que los cinco enunciados han sido tomados de manera formal por la legislación ecuatoriana desde el año 2008 con la reforma constitucional.

De manera formal, el Ecuador ha desarrollado un aparato estatal absolutamente garantista, el cual permite que los derechos de los ciudadanos sean protegidos de las malas prácticas contrarias a los derechos y garantías, que aún se están erradicando en el país.

A continuación, veremos la relación del modelo de estado ecuatoriano con las recomendaciones realizadas por la Comisión Global sobre Elecciones Democracia y Seguridad.

El documento redactado por la Comisión Global sobre Elecciones Democracia y Seguridad dirigida por Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas, manifiesta que la definición de elecciones con integridad está basada en los principios democráticos de sufragio universal y equidad política como lo disponen los estándares e instrumentos internacionales y que es profesional, imparcial y transparente en su preparación y administración a lo largo de todo el ciclo electoral.

Dicho documento establece contenidos mínimos, respecto a las características que debe tener un Estado para garantizar a sus ciudadanos los Derechos Humanos que por naturaleza les asisten, y están reconocidos en instrumentos internacionales. Principalmente, se identifican cinco características

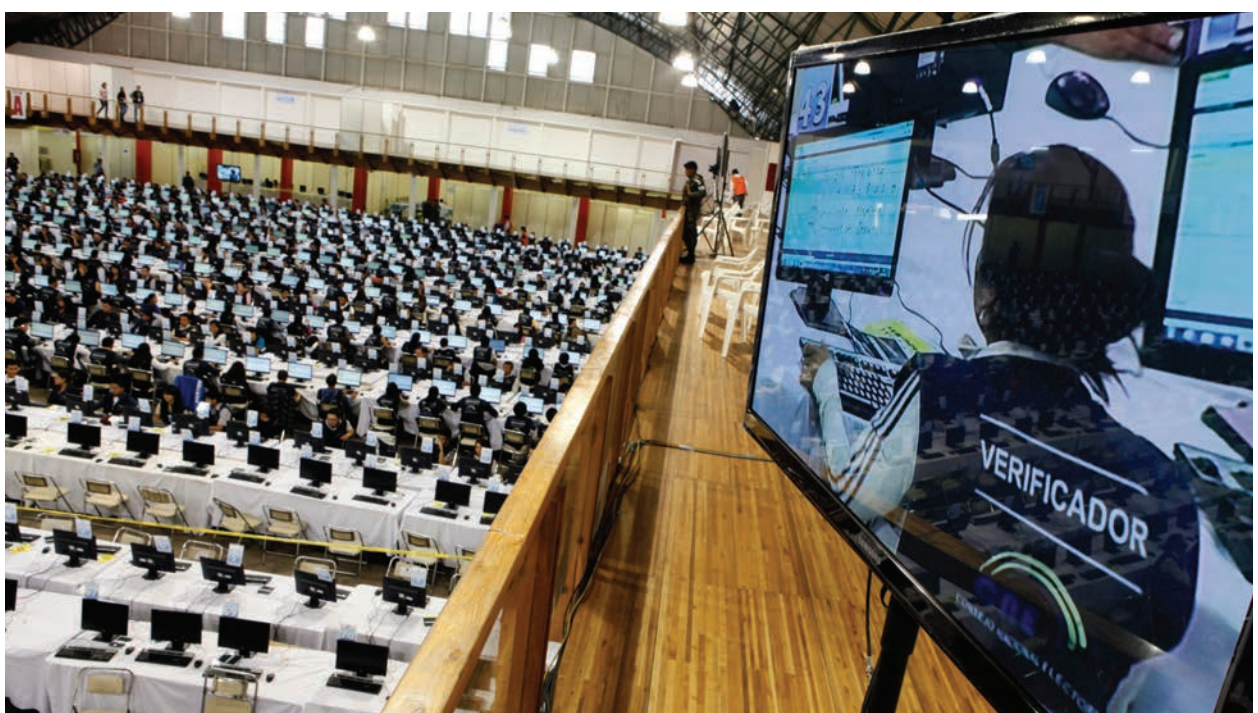
que debe contener la estructura estatal para garantizar un adecuado acceso a los canales de participación política, iremos puntualizando cada uno, haciendo un parangón con la vigente Constitución de la República del Ecuador.

En primer lugar, la Comisión Global sobre Elecciones Democracia y Seguridad, establece que se debe construir un efectivo estado de derecho para sustanciar quejas por violaciones de Derechos Humanos y para la justicia electoral. Desde la vigencia de la nueva Constitución de 2008, el Ecuador pasó de ser un Estado social de Derecho a ser un Estado Constitucional de derechos y justicia social, así lo determina el artículo 1 de la Norma Suprema vigente, garantizando que todos los poderes y autoridades estén sometidos a un ordenamiento constitucional y legal que garantiza el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos.

La Constitución vigente hace referencia a los derechos de participación para referirse a la participación

política y la toma de decisiones de los ciudadanos sobre la gestión de los asuntos públicos y de sus representantes, derecho que puede ser ejercido a través de mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria; es decir, el postulado caduco de “derechos políticos”, que solo se veía materializado en el derecho de elegir y ser elegido, pasa en la actualidad a un nivel más avanzado de participación ciudadana en la organización del Estado, que incluye, entre otras, la figura de la revocatoria del mandato de la dignidad de Presidente de la República, las veedurías ciudadanas en los procesos de méritos y oposición para diferentes cargos públicos, rendición de cuentas de los mandatarios, etc.

En cuanto al modelo de Estado, el Ecuador ha superado todos los ordenamientos jurídicos vigentes en la región; en el actual modelo estatal ecuatoriano se tiene como fin último la protección de los derechos colectivos e individuales que se consagran en la Constitución, estableciéndose para



el ejercicio de esos derechos, principios como: la exigencia, la directa e inmediata aplicación, de plena justiciabilidad, la no regresividad, de igual forma la Constitución señala que los derechos y los principios son inalienables, irrenunciables, indivisibles e interdependientes y de igual jerarquía; y, además, hace responsable al propio Estado sobre las vulneraciones a los derechos, producto de las acciones u omisiones de funcionarios públicos.

En el país, actualmente, tenemos diferentes tipos de justicia reconocidos por la Constitución, a los cuales los ecuatorianos y ecuatorianas podemos acceder para reclamar nuestros derechos conculcados, entre estos encontramos la justicia ordinaria, la justicia indígena y la justicia electoral a cargo del Tribunal Contencioso Electoral, órgano cuyas funciones se encuentran establecidas en el artículo 221 de la Constitución de la República, así como en el artículo 70 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

La segunda característica que debe tener un Estado, según la Comisión Global sobre Elecciones Democracia y Seguridad es la construcción de organismos de administración electoral profesional, competentes con total independencia de acción para administrar comicios transparentes que conciten confianza social o pública. La Función Electoral del país constituye uno de los poderes estatales, que garantiza el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio así como los referentes a la organización política de la ciudadanía.

El artículo 217 de la Constitución de la República señala que la Función

Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, dotándoles de autonomía administrativa, financiera y organizativa, con personería jurídica propia, y regida por principios de autonomía e independencia, asegurando que la Función Electoral no tenga ninguna relación de subordinación con alguna otra función estatal. Además, la conformación de los Órganos Electorales se realiza a través de procesos públicos, de los cuales resultan electos los y las postulantes con mayor número de méritos, y respetando el debido proceso, los derechos de igualdad, paridad e inclusión.

El Consejo Nacional Electoral, tiene como responsabilidad garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía y promover el fortalecimiento de la democracia, mediante la organización de procesos electorales y el apoyo a las organizaciones políticas y sociales; asegurando una participación equitativa, igualitaria, paritaria, intercultural, libre, democrática y justa para elegir y ser elegidos, así como también para ejercer los mecanismos de democracia directa determinados en la Constitución.

Como una tercera característica, el informe indica que para la existencia de elecciones integrales el Estado debe crear instituciones y normas de competencia multipartidista y de división de poderes que promuevan la democracia como un sistema de seguridad mutua entre los contendientes políticos.

En el Ecuador, con el cambio del modelo de Estado en 2008, se implementó una mayor participación desde la ciudadanía para la construcción del Estado y se modeló varios mecanismos para que todos los actores sociales

involucrados en el proceso de gestión pública puedan ser partícipes de las decisiones, políticas públicas y el control social en todos los niveles de gobierno, promoviendo la rendición de cuentas de sus mandantes.

Respecto a las instituciones multipartistas podríamos decir que el Estado a través del Consejo Nacional Electoral ha creado el Consejo Consultivo de Organizaciones Políticas, como un mecanismo de consulta y asesoría que permite a las organizaciones políticas legalmente constituidas, integrar un espacio de diálogo, cuyas propuestas pueden ser recogidas por el Consejo Nacional Electoral en los procesos de formulación de políticas en materia electoral y en su promoción.

La importancia de tener a las organizaciones políticas reunidas en un consejo, le brinda a la autoridad electoral la posibilidad de adecuar su legislación apegada a la realidad en el tema electoral, por lo tanto el Consejo Consultivo en un mecanismo legal de asesoramiento, creado con el fin de brindar a las organizaciones políticas la seguridad de competir en igualdad de condiciones.

...el Estado debe crear instituciones y normas de competencia multipartidista y de división de poderes que promuevan la democracia...

La Comisión Global sobre Elecciones Democracia y Seguridad, ha mencionado que entre las características que un Estado debe tener para garantizar a los ciudadanos unas elecciones transparentes y equitativas; se debe

remover barreras legales, administrativas, políticas, económicas y sociales a la participación política universal; en tal sentido, el artículo 11 de la Constitución consagra los principios por los cuales se regirán los derechos personales y colectivos, se evidencia que formalmente el Ecuador ha trabajado para eliminar cualquier tipo de discriminación o desigualdad que menoscabe los derechos de participación de la ciudadanía.

Bajo los preceptos constitucionales de inclusión y no discriminación, los derechos de participación han tenido un gran impulso con la entrada en vigencia de la actual Constitución, tal es así, que se establece el voto facultativo para las personas comprendidas entre los 16 y 18 años de edad, personas mayores de 65 años de edad, policías y militares en servicio activo, para los ecuatorianos que viven en el exterior y para las personas con discapacidad. Se determina que la conformación de directivas y de candidatos de elección popular deberá respetarse la alternabilidad y paridad entre mujeres y hombres.

Para este caso el Consejo Nacional Electoral en pos de una política electoral incluyente y participativa ha reglamentado la participación política de los grupos vulnerables, creando el Reglamento para la Participación Política de las Personas con Discapacidad; Reglamento para el voto de los Integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo. Un ejemplo de esto es "Voto en Casa", implementado como plan piloto en las elecciones de 17 de febrero de 2013 y masificado en las elecciones del 23 de febrero de 2014 en el que las personas con discapacidad mayor a 70 por ciento sufragaron en sus domicilios.

Finalmente, el informe de la Comisión hace referencia que para tener integridad en las elecciones, se debe regular el dinero en política. En el caso ecuatoriano, la Constitución y demás leyes establecen controles al dinero de la gestión pública. En el caso específico del proceso electoral, la constitución prohíbe en el artículo 115, el uso de los recursos y la infraestructura estatal así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral.

De la igual manera, se garantiza la equidad e igualdad en la promoción electoral, propiciando el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas y organizaciones políticas.

El Consejo Nacional Electoral, a través de la Dirección Nacional de Promoción Electoral, ejecuta la publicidad de las organizaciones políticas a través de la asignación de recursos estatales para prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias para garantizar el acceso equitativo e igualitario a los medios de comunicación social.

Para velar por el cumplimiento de lo anteriormente dicho, el Consejo Nacional Electoral dentro de su estructura orgánica cuenta con la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral, cuya finalidad es realizar exámenes de las cuentas de campaña provenientes de fondos privados, así como del fondo partidario permanente que proviene de fondos públicos y también brinda asistencia técnica a los actores políticos respecto del gasto electoral en campaña.

La Constitución de 2008 de la República del Ecuador estableció estas premisas que determinó la Comisión Global

sobre Elecciones, Democracia y Seguridad en 2012. El Estado ecuatoriano entregó el poder a los ciudadanos con lo cual garantiza que cada una de las etapas de construcción social democrática y gestión pública brinde los espacios suficientes para el ejercicio absoluto de los derechos en todos los niveles de participación pública, cumpliendo en parte con el principio del Buen Vivir establecido en nuestra constitución como fin último del Estado ecuatoriano.

Sobre estas líneas de análisis nos queda la reflexión que Ecuador camina por rumbos de justicia e igualdad; que todos los ecuatorianos gocemos de los mismos derechos de elegir y ser elegidos. Que vivamos en un Estado de derecho respetando la igualdad y paridad. Que las instituciones sean dirigidas por gente proba y que la justicia sea igualitaria para todos.

Bibliografía

- Ávila Santamaría, Ramiro, et al. (2008). *Desafíos Constitucionales: La Constitución Ecuatoriana en perspectiva*. Quito, Ecuador: Imprenta V&M Gráficas.
- Beltrán, Yuri. (2012) "Elecciones con integridad, seguridad y democracia". ADN Político. México DF. Recuperado de: <http://www.adnpolitico.com/opinion/2012/10/12/opinion-elecciones-con-integridad>
- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Global Commission on Elections, Democracy & Security (2012). *Profundización de la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Nagel, Stuart S. (1994).



LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE ELECTORES COMO PRESUPUESTO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA - ELECTORAL. UNA VISIÓN DESDE LA REALIDAD LATINOAMERICANA Y CUBANA

LIC. RAUDIEL F. PEÑA BARRIOS *

** Cubano; Licenciado en Derecho; Título de Oro; Alumno Ayudante más destacado de su promoción. Actualmente se desempeña como Asesor Jurídico de la Empresa Suchel. Ha publicado varios artículos sobre el registro de electores y su incidencia sobre la participación política-electoral, en la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica, así como en la Revista de Estudios Estratégicos de la Universidad Técnica Metropolitana (UTEM) de Chile. Realizó su tesis de licenciatura sobre la relación entre el registro electoral y el principio de confiabilidad, la cual fue editada y publicada como libro por la Editorial Dictus Publishing, bajo el título ¿Cómo votan los cubanos? Un análisis desde la óptica del principio de confiabilidad. Correo electrónico: raudielpena@suchel.co.cu*

RESUMEN:

El presente artículo pretende dar una panorámica sobre la trascendencia de la inscripción en el registro de electores, como presupuesto básico de la participación política-electoral. En función de lo anterior se analizará cómo la constancia de los datos identificativos de los ciudadanos, en plena capacidad de ejercicio del ius sufragii en el registro, es indispensable para la participación política en los procesos electorales. Se tratará como caso de estudio la realidad de América Latina; región que se ha caracterizado en los últimos años por la celebración de un gran número de procesos electorales, y donde se han producido importantes avances en materia de empadronamiento electoral. Para finalizar se hará un acercamiento actual al papel del registro de electores de la participación política en Cuba, con el propósito de ofrecer algunas consideraciones al respecto.

ABSTRACT:

This article pretends is to show a wide view about the importance of Electoral Record as a basic requirement for political participation. Also analyses the importance of citizens data identifier as an expression of ius sufragi, at the political participation in electoral processes. Latin America reality will be analyzed with the fact it is a region that in the last years has had many electoral processes and the way the procedures to keep Electoral Records have improved significantly. Finally, it will be a case study of how Cuba keeps its electoral record.

PALABRAS CLAVES:

Participación/ registro/ inscripción electoral/ derecho al sufragio.

KEY WORDS:

Participation/Register/Electoral Record/Right to vote

Sobre la participación política-electoral. Algunas reflexiones obligadas

Sin ahondar en el concepto o los principios de la participación¹ se dirá al respecto que, sin lugar a dudas, tomar parte en los procesos electorales es esencial en el desarrollo y consolidación de sistemas políticos democráticos.² Referir que existen derechos políticos de tipo participativo, entendidos como aquellos de carácter singular que se ejercen frente al Estado, bien como ciudadano individual y de manera subjetiva, o bien como miembro de una entidad plural y colectiva de ciudadanos,³ es fruto de la evolución del pensamiento iusfilosófico. Este proceso evolutivo ha traído consigo que, de manera paulatina y no siempre pacífica, se haya extendido el plexo de individuos con derecho a participar en la vida política de las sociedades modernas.

De esta forma, instituciones que surgieron como mecanismos de exclusión político-administrativa, han mutado hasta convertirse en facilitadoras de la participación de la ciudadanía. No obstante, aun cuando el sufragio universal ha sido recogido como derecho en la mayoría de los textos constitucionales, en la actualidad subsisten formulaciones jurídicas y políticas de exclusión, entre las que está el acceso al registro electoral.

Para evitar confusiones conceptuales, normativas y empíricas, habituales en un tema tan extenso y complejo como es la participación electoral, se mencionarán dos consideraciones básicas. Primera, la participación política-electoral es solo uno de los elementos constitutivos de la participación política en un régimen democrático. En efecto, como lo muestran la realidad y los diversos estudios al respecto, el ejercicio del voto por parte del ciudadano es solo una de las maneras de participar en los asuntos públicos y políticos. De este modo se procederá según el criterio de que la relación entre las categorías participación política y participación política-electoral es de género a especie.⁴

Segunda consideración, se planteará que sobre la participación influyen varios aspectos que se pueden agrupar en cuatro grandes grupos: el primer grupo estaría integrado por factores estructurales, (ej. condiciones socio económicas de los electores y composición del electorado); el segundo por componentes del sistema político, (ej. grado de competencia entre los partidos en las elecciones). A los grupos anteriores hay que añadir uno integrado por elementos contingentes donde se agruparía, por ejemplo, el nivel de acceso a los lugares de votación según condiciones geográficas o climáticas. El último conjunto de aspectos, que influyen sobre la participación, es el integrado por aquellos relacionados

1 En el desarrollo de este artículo se entenderá el concepto participación como participación político-electoral.

2 La participación política se ha reconocido en diversos instrumentos jurídicos internacionales, entre los que vale destacar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, (artículo 21), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, (artículo XX), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 25) y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (artículo 23).

3 Al respecto ver Instituto Interamericano de DD.HH (1989, pág. 237): Diccionario Electoral, San José, Costa Rica. CAPEL, los comentarios de Juan Carlos González Hernández al término Derechos y Deberes Políticos. Este autor engloba dentro de este tipo (de participación), no solo el derecho al sufragio, sino también a los relacionados con el derecho de organización y de asociación política (ej. partidos políticos o sindicatos).

4 Sobre este criterio de clasificación del tipo de relación entre ambas categorías ver Pérez, Y. (2012, pág. 251): La participación política como requisito funcional de la democracia. Análisis desde del diseño constitucional de la República Bolivariana de Venezuela. En: Viciano, R. (2012) Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. Valencia, España. Ed. Tirant lo Blanch.

con el Derecho Electoral en donde se agrupará a las características del sistema electoral (ej. tipo de voto, tipo de organismos electorales y la inscripción en el registro electoral). Sobre este último aspecto se centrará el presente artículo.⁵

La inscripción en el registro de electores como presupuesto de participación político-electoral

Para explicar la dinámica y el nivel de participación electoral en un país es necesario tomar en consideración su realidad histórica y construcción democrática. En este sentido, la organización de un registro⁶ que asegure la inscripción del electorado se constituye en pilar básico sobre el cual reposa toda la estructura electoral, y cuando se está examinando un proceso electoral, en específico, es factor decisivo para calificar su credibilidad. Es la base primordial de unas elecciones libres y justas; el núcleo de cualquier proceso democrático (ej. referéndums, plebiscitos, consultas populares no vinculantes, entre otras). Un registro electoral incompleto o deficiente, inexacto o manipulado, imposibilita unas elecciones transparentes y, por tanto, socava el ideal de democracia misma. Sobre lo anterior se manifiesta el profesor de Oxford, David Butler: "The right is not enough: the administrative procedures must be adequate for its exercise". (Butler, Penniman, & Ranney, 1981, pág. 9)

Desde mediados de la década del cuarenta del siglo pasado, en la doc-

trina nacional se había reconocido la importancia del registro como institución vital en el aseguramiento de la participación. En este sentido cabe citar al Prof. Rafael Santos Jiménez, quien planteó:

La inscripción en el registro de electores es la base del funcionamiento de las elecciones. Por medio de ella se conoce el número de electores y los lugares que habitan, lo que permite la distribución de los colegios, y además por medio de esa inscripción, se comprueba rápidamente que en el presunto votante concurren las condiciones necesarias para que pueda ejercitar el derecho al sufragio. (Santos, 1946, pág. 78)

De manera unánime se ha aceptado que el registro electoral es una base de datos que contiene un conjunto de inscripciones ordenadas con la información necesaria de los ciudadanos, que se encuentran en condiciones de participar o no, en los procesos electorales que se desarrollen dentro de un Estado determinado.⁷

Está conformado por un corpus mechanicum, es decir, un elemento corporal que pertenece al Estado, pero no a título de propiedad; sino como bien de dominio público al cual tienen acceso las personas cuyos datos se encuentran contenidos en el mismo. Este bien corpóreo son los medios, automatizados o no, donde se almacena la información que debe acopiar el registro electoral.

5 Acerca del reconocimiento de estos grupos de factores que inciden sobre la participación, ver Fontaine et al. (2007, pág. 27 - 31) Modernización del régimen electoral chileno. Santiago de Chile. PNUD. ,

6 En el desarrollo de este artículo se utilizará el concepto registro como registro electoral o registro de electores.

7 Sobre el concepto de registro electoral recomendamos las ideas expuestas en Alcubilla y Delgado-Iribarren (2009). Diccionario Electoral. Madrid, España. Ed. Alcubilla y Delgado, Barraza et al. (2000) Apuntes de Derecho Electoral, una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia. México D.F. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Nación. Instituto Interamericano de DD.HH (1989): Diccionario Electoral. San José, Costa Rica. CAPEL. Matheus, J. Ley Orgánica de Procesos Electorales (2010). Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad de Monteávil. Caracas. Ed. Jurídica Venezolana. Colección de Textos Legislativos No49. , Rial, J. (1999) El Registro Electoral como herramienta para la consolidación democrática. Washington D.C. Organización de los Estados Americanos (OEA), Unidad de Promoción de la Democracia (UPD), Asistencia Técnica Electoral, Transparencia. ; Tuesta, F. (2012) : Reforma política en Perú. México D.F. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, www.juridicas.unam.mx ; y, Urruty, C. (2007): La importancia de los organismos electorales. San José, Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones, Revista de Derecho Electoral N°3.

Además, está integrado por un corpus mysticum ya que contiene una serie de datos lógicos de aquellas personas que se encuentran en pleno goce de sus derechos políticos y, por tanto, son potenciales intervinientes en los procesos electorales convocados por el Estado. También almacena los datos relacionados con aquellas personas que no pueden intervenir en dichos procesos, pues se encuentran sometidas a algún tipo de restricción de su plena capacidad de obrar, sea por causas legales, (ej. sometidas a sanción penal) o por causas naturales (ej. discapacidad mental declarada judicialmente).

Su papel en el sistema electoral cobra especial importancia a partir de cinco factores. En un principio formaliza la universalización del derecho al sufragio (cobertura), en tanto permite la definición, a partir de los datos contenidos en las listas electorales, de quiénes pueden participar en un proceso eleccionario específico. A su vez, materializa la ejecución de un derecho constitucional (realización), que ha sido concebido en la propia Carta Magna y la legislación electoral, como es el derecho al sufragio. De esta forma funciona como ente legitimador del ius sufragii.

...el registro electoral es una base de datos que contiene un conjunto de inscripciones ordenadas con la información necesaria de los ciudadanos que se encuentran en condiciones de participar o no, en los procesos electorales...

Además, garantiza que cada elector pueda ejercer su derecho a sufragar y lo haga una sola vez (autenticidad); incluye las instancias y procedimientos para que los actores políticos y los ciudadanos puedan verificar su contenido (transparencia); y permite establecer los mecanismos legales para que quien considere que sus derechos políticos fueron afectados tenga los instrumentos jurisdiccionales para defenderse (legalidad).

Existen varios procedimientos de inscripción del electorado. Uno de ellos se basa en la inscripción voluntaria o por solicitud, a través de la cual la administración electoral convoca a los electores para que se inscriban, y estos deben comprobar su identidad y el cumplimiento de las condiciones que les permiten ser titulares del derecho al sufragio.

De este modo, la administración electoral genera el registro con la colaboración de la población que concurre a inscribirse. Se trata de un sistema no automático, donde la inscripción, aunque obligatoria para sufragar, depende de la decisión individual. El ciudadano, en condiciones de votar, debe concurrir a una oficina dependiente del órgano electoral y cumplir determinadas formalidades al efecto de quedar habilitado para participar en lo electoral. Si no lo hace, no puede ejercer su derecho al sufragio.

Otra manera de proceder es la que se denomina automática porque sería el Registro Civil (de conjunto con otras instituciones), el responsable de registrar los nacimientos y los datos accesorios (nombre y apellidos, país, lugar y fecha, sexo y demás datos) y de entregar a la administración electoral los registros del archivo de quienes

han cumplido la edad mínima electoral. Por consiguiente, el Registro Civil es quien provee y organiza el registro electoral.

Claro está, para que este procedimiento funcione es necesario que el Registro Civil tenga una organización que le permita actualizar o depurar sus archivos de manera eficiente, y aunque esta posibilidad es factible con la tecnología actual, se advierte que el Registro Civil no puede responsabilizarse por el domicilio o residencia y su actualización, y en una sociedad moderna con alto porcentaje de población flotante, desconocer este dato puede configurar una importante carencia para el archivo electoral. Se trata de un sistema de inscripción que no requiere una solicitud expresa, formulada por el elector, de incorporación al registro electoral ante la autoridad que lo administra.

La inscripción se produce como consecuencia de la gestión realizada por la misma dependencia estatal o ante otra dependencia, normalmente con la finalidad de obtener la información necesaria del documento de identidad.

Resultan evidentes las ventajas de contar con la inscripción automática en el registro de electores. En primer lugar destaca el hecho de que con este procedimiento se inscribe de forma permanente y de oficio a los electores, configurando así un panorama previo al ejercicio electoral garantizador de mayores niveles de participación, al menos potencialmente. A la par de lo anterior, si el registro de electores establece mecanismos de actualización a partir de contar con el respaldo de un Registro Civil eficiente, entonces se

redondea un marco institucional propicio para no solo inscribir a los electores, sino para asegurar que puedan sufragar donde quiera que estos se encuentren.

Cabe señalar que con la inscripción automática se implementan de una manera más amplia dos principios sobre los cuales se fundamenta, desde la doctrina, el funcionamiento del registro electoral; en tanto esta combinación asegura, a priori y en teoría, mayores niveles de participación. El primero de ellos es el principio de inclusión; el mismo implica que el sistema seleccionado para registrar a los electores debe facilitar la inclusión de todos los electores en el registro correspondiente.

La lógica, de lo anterior, se desprende del ideal de gobernabilidad democrática y de legitimidad⁸ (en el orden material), que requiere la existencia de elecciones libres y justas en las que tomen parte todas aquellas personas que tienen derecho al sufragio. Para cumplir con este propósito todos los individuos que ostenten el derecho, antes señalado, deben ser incluidos en la lista de electores. Esta inclusión afirma su derecho a participar mediante el voto, en el proceso electoral correspondiente.

El segundo principio clave se desprende del primero y es su obvio corolario; se trata del principio de no exclusión que supone se debe evitar la exclusión de los ciudadanos de la lista de votantes, sin causa legal que la sustente. No significa que cada Estado no pueda establecer determinadas causales para excluir a un grupo de potenciales electores (menores de edad, discapacitados mentales, personas privadas de sus derechos políticos por causas

8 Sobre las implicaciones de la participación política-electoral con las categorías legitimidad, la gobernabilidad y la democracia ver en Viciano Pérez, Y. (s/f) . La participación política como requisito funcional de la democracia. Análisis desde el diseño constitucional de la República Bolivariana de Venezuela.

penales). De lo que se trata es de evitar lo que se conoce en materia de Derecho Electoral como exclusiones administrativas indebidas, que no son más que aquellas ocurridas por causas imputables a las autoridades electorales y que suponen un deficiente manejo del registro electoral.⁹

La inscripción en el registro electoral y la participación político-electoral en América Latina

En nuestra región, con el paso del tiempo, se ha ido consolidando la inscripción electoral automática lo que ha afianzado a América Latina como un ejemplo de avances notorios en lo que a empadronamiento electoral se refiere.¹⁰ Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua,¹¹ Panamá y Venezuela emplean este sistema.¹² Sin embargo, la otra cantidad de países no utiliza el sistema automático, así es el caso de Bolivia, Brasil, Chile,¹³ Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. De igual forma, cabe destacar el hecho de que existen, en la mayoría de estas naciones, órganos independientes y especializados en el manejo del registro electoral.¹⁴

Lo anterior responde a una cultura de desconfianza, que se fundamenta en una historia de ilicitudes, irregularidades y actos de corrupción en muchos procesos electorales; sobre todo en la década de los setenta, ochenta y principios de los noventa.

Hoy en día, la mayoría de los países latinoamericanos ha logrado organizar registros electorales que, en general, merecen la aceptación de los protagonistas del proceso electoral. Se han aprovechado, entre otros aspectos, la tecnología más moderna, por lo cual el tema ha quedado desplazado del tratamiento preferente en los seminarios internacionales¹⁵ a un enfoque que apunta, actualmente, más a los partidos políticos y a sus fuentes de financiamiento, que a los organismos electorales. Esto no hace olvidar la importancia de una adecuada organización del registro de electores como factor decisivo en la pureza y credibilidad del proceso electoral.

En el caso del empleo de recursos tecnológicos avanzados sobresale la incorporación de sistemas de identificación biométricos,¹⁶ en conjunto con el voto electrónico. Resaltan Haití y Venezuela que ya tienen registros electorales

9 Ambos principios son tratados en ACE Electoral Knowledge. com. La información de este sitio web es proporcionada por el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés).

10 Así lo evidencian investigaciones del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), adscrito al Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), y el propio IDEA.

11 Aunque se ha incluido a este país en el grupo de naciones con inscripción automática, cabe señalar que en opinión de una voz autorizada como la de Carlos Alberto Urruty, el sistema nicaragüense puede ser considerado como mixto. No obstante, se ha considerado en este grupo toda vez que la participación electoral parte de una gestión del Estado por registrar a los ciudadanos. Al respecto ver Nohlen et al. (2000, pág. 473) Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México D.F. Instituto Interamericano de Derechos Humanos Sección de obras de Política y Derecho. , , -

12 Al respecto se puede consultar dos textos donde se abordan las características del sistema electoral de estos países, entre ellas la inscripción en el registro de electores; a saber, Corona. y Miranda(2012) . Derecho Electoral Comparado. Madrid, España. Ed. Marcial Pons., , completar cita

13 Sobre las particularidades del sistema chileno que lo destacan dentro del grupo de naciones con inscripción electoral no automática, pueden consultarse las valoraciones al respecto de Urruty en Nohlen (completar cita año pág. 473).

14 Es el caso de Ecuador, Venezuela y México, por solo citar algunos, donde existen como órganos electorales independientes el Consejo Nacional Electoral de la República de Ecuador, el Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela y el Instituto Federal Electoral de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente. En otros países el órgano electoral es independiente con respecto a otros de la administración estatal, pero forma parte del poder judicial; son los casos, por ejemplo, del Tribunal Supremo Electoral de la República de Honduras y el Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Caso contrario es el de Cuba, donde el registro electoral es controlado por un organismo de la administración central del Estado, a saber el Ministerio del Interior (MININT) mediante su Dirección de Identificación y Registro; siguiendo de esta forma un modelo similar al empleado en países como Alemania, Dinamarca, España o Italia.

15 Es el caso de los que organiza IIDH, el CAPEL, y el IDEA.

16 La biometría es el estudio de métodos automáticos para el reconocimiento único de humanos basados en uno o más rasgos conductuales o físicos intrínsecos. Su arista informática se basa en la aplicación de técnicas matemáticas y estadísticas sobre los rasgos físicos o de conducta de un individuo, para verificar identidades o para identificar a aquellos. Las huellas dactilares, las retinas, el iris, los patrones faciales, de venas de la mano o la geometría de la palma de la mano representan ejemplos de características físicas empleadas habitualmente en materia de biometría.

biométricos, mientras República Dominicana y Brasil los están implementando de manera paulatina. Brasil estrenó en 2008 la tecnología biométrica en las elecciones de cuatro municipios, como parte de un proyecto experimental que pretende su completa implementación en las elecciones de 2014.

Desde 1996 esta nación realiza sus elecciones con el voto electrónico, y desde 2010 aplica la biometría tanto en el proceso de registro como en el de votación. Autoridades políticas de Argentina y Chile, a partir de las experiencias exitosas en la región, han expresado su intención de desarrollar un proyecto que incluya el empadronamiento biométrico.

Un ejemplo fehaciente en el uso y desarrollo de la biometría con fines electorales lo constituye el Estado Plurinacional de Bolivia.

La experiencia boliviana permitió depurar alrededor de 3.000 votantes duplicados de su registro para las elecciones de 2009.

La exactitud, confiabilidad y flexibilidad de las tecnologías del AFIS (siglas en inglés de Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares)¹⁷ y del reconocimiento facial, así como la seguridad completa de los centros de datos, dieron al electorado de Bolivia la confianza necesaria para registrar sus datos.

Muchos votantes con impedimentos—incluyendo personas lisiadas, habitantes en áreas aisladas y los residentes fuera del país— pudieron ser, finalmente, registrados.

Como resultado de esto, la cantidad de electores creció de 3.5 a 5.2 millones, permitiendo elecciones verdaderamente democráticas por primera vez en muchos años, en lo que a inclusión se refiere.¹⁸

Venezuela es, al igual que Bolivia, una de las naciones que más ha avanzado en materia de registro electoral. Este país ha sido en los últimos diez años donde mayor cantidad de procesos participativos se han desarrollado, los cuales destacan por su diversidad y por la incorporación cada vez más creciente de sectores poblacionales que antes formaban parte de la corriente abstencionista.

Un elemento a favor de esta incorporación lo ha sido el perfeccionamiento de la inscripción en el registro, a partir del desarrollo de sistemas de identificación biométricos, de conjunto con el voto electrónico.

Así se ha podido ampliar el registro de los electores hasta las comunidades campesinas e indígenas más apartadas, logrando un empadronamiento efectivo de sectores sociales tradicionalmente excluidos.

En función de lo anterior, las inscripciones en el registro electoral venezolano deben efectuarse, conforme al artículo 28.4 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, de manera automatizada; y se registrarán todos los datos de los ciudadanos que conforme a la Constitución y a las leyes puedan ejercer el derecho al sufragio.

Esta automatización plena del sistema permite incorporar de manera

17 En diciembre de 2009, Bolivia celebró las elecciones presidenciales basadas en una lista electoral de votantes creada con el uso de datos biométricos y que permitió, por primera vez, votar a los ciudadanos bolivianos que residen en el exterior. Este acontecimiento histórico constituye el resultado de los esfuerzos constantes de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (CNE) y la empresa NEC de Argentina que propusieron una solución original que consistía en el AFIS y la tecnología de reconocimiento facial, hardware, software, capacitación y soporte de personal. NEC ayudó a la CNE a completar su misión de crear una lista biométrica de los votantes. Ver Corte Nacional Electoral de Bolivia: Solución de Identificación Biométrica de los Votantes, disponible en www.nec.com.

18 Sobre una referencia completa del registro electoral boliviano, ver Peñaranda y Candia (2009). Padrón Biométrico, una proeza de los bolivianos. La Paz, Bolivia. Fundación Boliviana para la democracia multipartidista.

www.cubadebate.cu

eficiente en el registro electoral los datos provenientes del registro civil, tal como lo prescribe el artículo 29 de la misma Ley.¹⁹

Para que se tenga una idea aproximada de los avances venezolanos, en este sentido, basta decir que en 1998 cuando Hugo Chávez fue electo por primera vez como Presidente del país, la cifra de los electores inscritos ascendía a 10.991.482.

En el año 2000 esta cantidad alcanzó los 11.795.440, y para la consulta popular del 15 de agosto de 2004 el registro electoral de Venezuela tenía inscritos 14.037.900 electores.

En solo seis años se registraron poco más de tres millones de ciudadanos. La cantidad de electores inscritos ha seguido en aumento de manera sostenida; en 2006 con vista a las elecciones presidenciales creció hasta los 15.784.777 de electores, y llegó a los

17.772.768 para las elecciones parlamentarias de 2010.

En los comicios presidenciales de 2013, los cuales hubo que celebrar de manera urgente, luego del fallecimiento del Presidente Chávez, se arribó a una cantidad ligeramente superior a los 18.000.000 de electores inscritos.²⁰

Costa Rica es otro país con importantes avances en materia de inscripción electoral. En esta nación centroamericana se centraliza en el Registro Civil la expedición de la cédula de identidad —que es el documento único e indispensable de identificación civil y electoral— y la administración del registro electoral.

Todo esto bajo el marco de una organización electoral totalmente unificada, puesto que el registro civil está constitucionalmente adscrito al órgano superior electoral, además de que existen mecanismos administrativos

19 En diciembre de 2009, Bolivia celebró las elecciones presidenciales basadas en una lista electoral de votantes creada con el uso de datos biométricos y que permitió, por primera vez, votar a los ciudadanos bolivianos que residen en el exterior. Este acontecimiento histórico constituye el resultado de los esfuerzos constantes de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (CNE) y la empresa NEC de Argentina que propusieron una solución original que consistía en el AFIS y la tecnología de reconocimiento facial, hardware, software, capacitación y soporte de personal. NEC ayudó a la CNE a completar su misión de crear una lista biométrica de los votantes. Ver Corte Nacional Electoral de Bolivia: Solución de Identificación Biométrica de los Votantes, disponible en www.nec.com.

20 Sobre una referencia completa del registro electoral boliviano, ver Peñaranda y Candia (2009). Padrón Biométrico, una proeza de los bolivianos. La Paz, Bolivia. Fundación Boliviana para la democracia multipartidista.

que favorecen ampliamente la obtención de dicha cédula.

En congruencia con este entorno institucional se sigue un procedimiento automático y permanente de inscripción, depuración y actualización; a través de movimientos que se practican sobre la base de resoluciones dictadas diariamente y bajo controles administrativos estrictos.²¹

Esta coherencia ha permitido que Costa Rica tenga niveles estables de inscripción electoral, como lo evidencia el hecho de que en las últimas tres elecciones presidenciales la cantidad de electores inscritos no haya variado de manera ostensible de una a otra en un período de ocho años.

Para los comicios de 2002 se habían registrado 2.279.851 ciudadanos con derecho al sufragio, en 2006 se inscribieron 2.550.613, y para 2010 esta cifra aumentó hasta los 2.835.357.²²

El registro electoral y la participación política-electoral en Cuba

El actual registro de electores cubano comenzó a funcionar en el año 2007. A partir de la celebración en el país de la consulta popular que tenía por objetivo establecer la irrevocabilidad del régimen político y económico socialista, en el año 2002, las autoridades cubanas se percataron de la necesidad de una nueva concepción sobre el registro.²³

La misma conllevaría a implementar, por primera vez desde 1959, un registro de tipo permanente.

Desde el propio año 2007 el registro de electores cubano es regulado en el Decreto-Ley No248 del año 2007 "Del Sistema de Identificación y del Registro de Electores" (a partir de ahora DL-248).²⁴

Ese Decreto-Ley fue complementado por su reglamento, contenido en la Resolución No6 de 2007 del Ministerio del Interior (MININT).

Sobre la regulación de algunas cuestiones en el DL-248 y en su reglamento relacionadas con el registro y la participación política-electoral, cabría realizar varias observaciones interesantes.

No obstante, lo anterior, se centrará este análisis en un aspecto importante que, a nuestro juicio, destaca por su incidencia negativa sobre la participación en Cuba.

En el artículo 14 del DL-248 se hace alusión, en su apartado primero, a la posibilidad de que determinados electores puedan ejercer el ius sufragii en las elecciones a diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, en un lugar distinto al de su domicilio, siempre y cuando, acrediten su condición de elector, ante las autoridades del colegio electoral donde pretenden votar.

El artículo en cuestión es claro en plantear que esta posibilidad solo puede

21 Al respecto ver Sobrado, L. (2007) La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense. San José, Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones, Revista de Derecho Electoral N°4.

22 Cifras extraídas del sitio oficial del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en <http://tse.go.cr>.

23 Entre los días 15 y 16 de junio de 2002 mediante la firma pública y voluntaria de 8.198.237 electores fue ratificado el contenido de la Constitución cubana. A estos efectos, fue adoptado el Acuerdo No. V-74 por la Asamblea Nacional del Poder Popular, mediante el que se aprobó la Ley de Reforma Constitucional el 26 de junio de 2002. De esta forma fue establecido en el texto constitucional del país la irrevocabilidad del régimen socialista. Ver Disposición especial única de la Constitución de la República de Cuba (2012). La Habana. Ed. My. Gral. Ignacio Agramonte y Loynaz

24 El Consejo de Estado, de acuerdo con el Art. 89 de la Carta Magna cubana, es el órgano que representa y ejecuta el mandato de la Asamblea Nacional del Poder Popular, órgano legislativo cubano, mientras esta no se encuentra sesionando. Por mandato del Artículo 90, inciso c) de la Constitución cubana puede emitir decretos-ley que modifiquen a las leyes vigentes en la República de Cuba. Ver Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976, reformada en julio de 1992. G.O Ext. No.7, del 1ro de agosto de 1992.

brindársele a electores que se encuentren en impostergables tareas relacionadas con la producción, los servicios, la docencia, o por su participación en actividades relacionadas con el proceso electoral, así como por cualquier otra razón que la Comisión Electoral Nacional determine.

La manera en que deben proceder las autoridades del colegio electoral, donde pretende votar un elector en la situación antes descrita, es normada por el reglamento del DL-248. Sin embargo, esta última disposición solo es alusiva al hecho de que la inclusión realizada por la mesa del colegio es en la lista electoral y que, por tanto, no modifica el registro de electores donde consta inscrita la persona.²⁵

Ahora bien, varias interrogantes nos surgen al respecto. ¿En qué disposición normativa se regula la manera en que un elector acredita que, efectivamente, se encuentra en una de las situaciones descritas en el artículo 14 del DL248? ¿Y si un elector, sujeto a uno de esos supuestos previstos, decide votar en un lugar distinto al de su domicilio, con la intención de hacerlo luego donde efectivamente consta su inscripción en el registro electoral?

La respuesta a la primera de las preguntas es obvia: no existe regulación jurídica en tal sentido. Esto quiere decir que queda a interpretación de las autoridades electorales de cada colegio electoral, determinar si procede o no autorizar a un elector para que pueda votar en una situación como las que se mencionan en el artículo que analizamos. Ahora bien, la respuesta a la segunda de las incógnitas es aún más polémica, y requiere de mayor análisis. Tomemos como ejemplo una situación de hecho hipotética: una persona se

encuentra a las 07:00, horas de apertura de los colegios electorales, en la provincia de Pinar del Río por tareas docentes impostergables. Acredita su condición de elector ante las autoridades del colegio electoral, así como que se encuentra en una de las situaciones descritas por el artículo 14 del DL-248 y de esta manera ejerce el voto en ese colegio. Luego, para las 14:00 horas este votante ha arribado a su domicilio en La Habana y, por tanto, decide nuevamente sufragar, sin que existan medios para prohibírselo.

Vale recordar que su inclusión en la lista de electores del colegio electoral en Pinar del Río, no modificó su inscripción en el registro donde constan sus datos, por mandato expreso del artículo 47.4 de la Resolución No 6 de 2007 del Ministro del Interior, que contiene el reglamento que complementa al DL-248.

Asimismo, este supuesto se complica debido a que cuando se realizan elecciones para diputados a nuestro máximo órgano legislativo, también se vota por los representantes populares a las instancias provinciales del Poder Popular. De esta forma un elector cubano, aprovechando los espacios dejados por las normas comentadas y en una situación fáctica como la descrita en el párrafo precedente, podría intervenir en la conformación de dos asambleas provinciales del Poder Popular diferentes, así como en la elección de diputados a la más alta instancia del poder del Estado en Cuba, por dos municipios distintos.

Si el registro electoral debe garantizar que cada elector pueda ejercer su derecho a sufragar, y lo haga una sola vez con el objetivo de permear de autenticidad los comicios, entonces la

25 Art. 47.4, Resolución No6 del Ministro del Interior, reglamento del Decreto-Ley No248 Del sistema de identificación y del Registro de Electores. G.O Ext. No43, del 31 de agosto de 2007.

legislación electoral no puede dar opción a que un votante pueda sufragar dos veces, aun cuando lo haga por personas diferentes.

Además, la Constitución y la Ley Electoral son claras en sus artículos 131 y 3, respectivamente, al establecer que cada elector tiene derecho a un solo voto, por lo que tales pronunciamientos deben ser premisas de obligatoria observancia para el resto del ordenamiento jurídico electoral.²⁶

Tampoco debe dar pie, tal y como sucede, a la ocurrencia de un ilícito electoral. El artículo 172, inciso c), de la ley electoral cubana prevé como tal votar más de una vez, en una misma elección.

Con el objetivo de ilustrar un poco las ideas expuestas hasta aquí, se dirá que, en el proceso eleccionario, convocado para el 3 de febrero de 2013²⁷ el número de inclusiones fue elevado; sobre todo, si se considera que en octubre de 2012 se habían efectuado los comicios para la elección de los delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular, lo que conllevó actualizar y depurar el registro electoral.

Luego del cierre de la votación se reportaron 96.374²⁸ inclusiones excepcionales, es decir, de las que son reguladas por el artículo 14 del DL-248. Esto nos permite hacer una valoración de la cantidad potencial de electores que pudieron haber votado en más de una ocasión, sin que existieran reales posibilidades de evitarlo.

Valórese que no existen medios de comunicación entre colegios ubicados



www.cubadebate.cu

en municipios o provincias distantes entre sí, ni un sistema automatizado de votación que permita eliminar del registro a un elector que ya ejerció su derecho al sufragio, y comunicárselo, inmediatamente, al resto de los colegios electorales del país para evitar que pueda votar otra vez.

También se debe considerar la alta movilidad social, por disímiles razones, de importantes grupos poblacionales, así como la tenencia, por parte de gran número de electores, de una dirección particular permanente y otra transitoria.

Lo anterior significa que, en muchas ocasiones, un elector tiene su domicilio legal registrado, en un lugar diferente respecto a donde tiene fijada su residencia. Esta realidad es elemento en extremo distorsionador de los datos manejados por el registro electoral.

26 Para la referencia de estos dos artículos consúltense Prieto y Pérez (2002, pág 51 -53). La Habana. Selección Legislativa de Derecho Constitucional Cubano, Ed. Félix Varela.

27 Se desarrolló con el objetivo de elegir los delegados a las Asambleas Provinciales del Poder Popular y los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular.

28 Esta cifra nos fue proporcionada por el Tte. Cnel. Julio Torres, especialista de la Dirección de Identificación y registro del MININT, como parte de su contribución al desarrollo de nuestra tesis presentada para optar al título de Licenciado en Derecho. El texto de esta investigación se encuentra disponible en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana.

Además, supone un problema en cuanto a la participación política-electoral desde un punto de vista axiológico.

Es cierto que la concurrencia a las elecciones no es la única manera de participar políticamente, empero, sí es por esencia la más importante en tanto supone la legitimación, a través del voto, de las autoridades gubernamentales (tanto a escala nacional como local). Igualmente, la participación electoral incide de manera directa sobre el ideal de la democracia y la gobernabilidad.

De ahí que las instituciones que la soportan y coadyuvan a su ejercicio, mediante el acto de sufragar, no pueden dar pie a la vulneración de principios elementales de la participación como es el de un elector, un voto. Por tanto, la regulación jurídica del registro de electores no puede implicar el quebrantamiento de esta base axiológica.

Sin embargo, está claro que el espacio dejado por las disposiciones normativas comentadas da lugar a ello. La identificación en la norma jurídica de esta deficiencia obliga a perfeccionar nuestro registro, como parte de futuras reformas a la legislación electoral.

Una solución, en este sentido, podría partir de desarrollar la cedulación electoral, para que cuando el elector vote se proceda a hacer constar en el espacio reservado para esa elección en particular, que así lo ha hecho.

Otra solución sería automatizar todo el proceso electoral, a partir de implementar el voto electrónico apoyado en la biometría; algo sin lugar a dudas sumamente caro para la coyuntura

económica nacional. Sea cual fuere el procedimiento, sí creo oportuno que en un futuro cercano debe aplicarse la solicitud más efectiva de acuerdo con nuestras condiciones sociales, económicas y políticas.

De cualquier manera es necesario perfeccionar el funcionamiento de la institución encargada de permitir la realización del ius suffragii de los cubanos, requisito indispensable para tomar parte en la vida política de una sociedad sumida en el proceso de transformaciones estructurales, más importante de los últimos cincuenta años.

A modo de conclusión

Como se ha podido apreciar el registro electoral es una institución que por su naturaleza jurídica favorece la participación política de los electores, en tanto la inscripción en él es indispensable para el ejercicio efectivo del derecho al sufragio.

En el caso particular de América Latina existe una ligera tendencia a favorecer la inscripción automática en dicho registro, a la vez que se aprovechan los adelantos tecnológicos con el objetivo de hacer más efectivo el empadronamiento electoral.

De igual manera, los países de esta región destacan por el otorgamiento de la titularidad sobre el registro, a organismos electorales autónomos. Sobre el actual régimen jurídico del registro electoral cubano, cabe decir que parte de conformar un registro de tipo permanente, con inscripción automática, así como sustentado en su carácter público.

No obstante, se aprecian deficiencias en el orden normativo que dan pie a

la trasgresión de aspectos medulares sobre la participación política-electoral, en tanto pueden poner en tela de juicio la plataforma axiológica que sustenta al ordenamiento jurídico electoral de nuestro país.

Bibliografía

- Alcubilla Delgado-Iribarren (2009). Diccionario Electoral. Madrid, España. Ed. Alcubilla y Delgado.
- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Asamblea Constituyente.
- Barraza et al.(2000). Apuntes de Derecho Electoral, una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia. México D.F. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Nación
- Butler, Penniman, & Ranney. (1981). Democracy at the Polls. American Enterprise Institute. Washington D.C.
- CONADIS. (2015). Registro Nacional de Discapacidades. Recuperado el 2015, de Consejo de Discapacidades CONADIS: http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/registro_nacional_discapacidades.pdf
- Consejo Nacional Electoral. (2015). La participación política de las personas con discapacidad en el Ecuador. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- Constitución de la República de Cuba (2012).La Habana. Ed. My. Gral. Ignacio Agramonte y Loynaz.
- Corona y Miranda (2012). Derecho Electoral Comparado, Madrid, España. Ed. Marcial Pons.
- Corte Nacional Electoral de Bolivia. Solución de Identificación Biométrica de los Votantes, documento disponible en www.nec.com
- Fontaine et al. (2007). Modernización del régimen electoral chileno, Santiago de Chile. PNUD.
- Gaceta Oficial Extraordinaria No32 (2007). "Del Sistema de Identificación y del Registro de Electores. Decreto Ley N° 248.
- Instituto Interamericano de DD.HH. (1989) Diccionario Electoral. San José, Costa Rica. CAPEL .
- Matheus, J. (2010) Ley Orgánica de Procesos Electorales. Caracas. Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad de Monteávila. Colección de Textos Legislativos No49, Ed. Jurídica Venezolana.
- Murillo, C. (2009) Relevancia de un registro electoral confiable en los procesos electorales costarricenses. San José, Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones, Revista de Derecho Electoral N° 8.
- Nohlen et al. (2000) Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México D.F., Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Sección de obras de Política y Derecho.
- Ministro del Interior (2007). "Del sistema de identificación y del Registro de Electores". Resolución N° 6. Reglamento del Decreto-Ley N° 248
- ONU. (2015). ONU. Recuperado el 2015, de ONU: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- Peñaranda y Candia (2009) Padrón Biométrico, una proeza de los bolivianos. La Paz, Bolivia. Fundación Boliviana para la democracia multipartidista.
- Prieto y Pérez (2002). - Selección Legislativa de Derecho Constitucional Cubano. La Habana, Ed. Félix Varela.
- Real Academia Española. (2012). Diccionario de la Real Academia Española. Madrid: Espasa Calpe.
- Red PaPaz. (2010). Kit Papaz Inclusión. Recuperado el 2015, de Red PaPaz: http://www.redpapaz.org/inclusion/index.php?option=com_content&view=article&id=122&Itemid=75
- Santos, R. (1946). Tratado de Derecho Electoral. La Habana: Lex.
- Rial, J. (1999). El Registro Electoral como herramienta para la consolidación democrática. Washington D.C. Organización de los Estados Americanos (OEA), Unidad de Promoción de la Democracia (UPD), Asistencia Técnica Electoral, Transparencia.
- Sobrado, L. (2007) La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense. San José, Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones, Revista de Derecho Electoral N°4.
- Tuesta, F. (2012). Reforma política en Perú, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México D.F. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx>
- Urruty, C. (2007). La importancia de los organismos electorales. San José, Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones, Revista de Derecho Electoral.
- Viciano, R. (2012) Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. Valencia, España., Ed. Tirant lo Blanch.

Justicia electoral *por la* transparencia



JUSTICIA QUE GARANTIZA DEMOCRACIA.

Somos el órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral y dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas.



RETOS DE LA INCLUSIÓN EN LA DEMOCRACIA ECUATORIANA

ECO. MAURICIO TAYUPANTA *

** Ecuatoriano; experto en Gestión de Talento Humano y Economista por la Universidad Técnica Particular de Loja y en la Universidad Central del Ecuador. Docente universitario. Entre sus conocimientos formales está la gestión estratégica, sistemas de calidad, reingeniería humana y el mejoramiento continuo. En su práctica profesional social fue presidente del Centro Cultural Juvenil Semilla Nueva por tres años y de la Asociación Nacional de Servidores Públicos del CONSEP, Vicepresidente de varios comités barriales y movimientos universitarios, Secretario Nacional de Educación de la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador por cuatro años; ha escrito varios artículos en revistas especializadas, ponente en seminarios y talleres nacionales e internacionales. Ha realizado observación electoral en Argentina, Bolivia y Guatemala. Correo electrónico: mauriciotayupanta@cne.gob.ec*



RESUMEN:

Este artículo se refiere a la inclusión en temas de discapacidad, cómo ésta se desarrolla desde el retorno de Ecuador a la democracia y el accionar del Consejo Nacional Electoral para su pleno cumplimiento.

PALABRAS CLAVES:

Inclusión/ discapacidad / democracia

ABSTRACT:

This article is about the inclusion of persons with disabilities since Ecuador returned to be a democratic state and the actions lead by the Consejo Nacional Electoral to fulfill in it duty.

KEY WORDS:

Inclusion/disabilities / democracy

Para hablar de inclusión es necesario definir qué es, ya que sobre este tema se ha dicho mucho, pero no se asienta en una realidad y contexto propio. La Real Academia Española (2012) define a la inclusión como la “acción o efecto de incluir”. Incluir a su vez es “poner algo dentro de otra cosa o dentro de sus límites”. Hasta ahí no queda nada claro. Pero les invito a leer la segunda acepción de la palabra inclusión en el diccionario, que dice: “conexión o amistad de alguien con otra persona”.

Según la UNESCO, “la inclusión es un enfoque que responde positivamente a la diversidad de las personas y a las diferencias individuales, entendiendo que la diversidad no es un problema, sino una oportunidad para el enriquecimiento de la sociedad, a través de la activa participación en la vida familiar, en la educación, en el trabajo y en general en todos los procesos sociales, culturales y en las comunidades”, (Red PaPaz, 2010).

Por lo tanto, la inclusión no es “tratar bonito” a las personas con discapacidad, es generar una conexión con las demás personas, sean estas: mestizos, afros, blancos, montubios, cholos, hombres, mujeres, con discapacidad, jóvenes, extranjeros, amigos, conocidos, extraños, etc.

Si bien la inclusión no es un principio exclusivo hacia las personas con discapacidad, este documento se centra en ese grupo etario. En otros espacios se explicará sobre el tema de la inclusión desde otros sectores de la población.

Se busca entender de dónde vienen las personas con discapacidades diversas y hacia dónde va ese mismo conglomerado poblacional; que en

Ecuador llega a 416.177 personas censadas y carnetizadas por el Consejo Nacional de Discapacidades CONADIS- y el Ministerio de Salud Pública (CONADIS, 2015). Censo en el cual se encuentran personas con síndromes cerebrales agudos y diversos, que por ende son sujetos a interdicción y curatela civil, hasta los ciudadanos que adolecen de todo tipo de discapacidades físicas, en cualquier grado, que si bien han dificultado su día a día en el pasado, no han impedido su desarrollo intelectual, académico, familiar y laboral.

Pero lo interesante es saber dónde empieza el camino hacia las discapacidades en Ecuador. Apenas una o dos generaciones atrás, todavía una persona con discapacidad visual, auditiva o motriz de cierta consideración, pero con todas sus capacidades intelectivas intactas –quizás más desarrolladas que el común de los circunvecinos– era considerada una “persona problema” y destinada a vivir en un medio nada amigable.

Muchas veces se veía forzado a dejar sus estudios primarios, secundarios o superiores, alegando que se trataba de una persona minusválida, esto quiere decir de menor valía o cuantía social, por ende, un lastre social con el cual había que lidiar y acarrear o en muchos casos esconder, no visibilizar y apartar.

Aún hace poco tiempo se veía con tristeza, por la televisión, que muchas de las personas con discapacidad en el sector rural eran encadenadas y vivían en situaciones inhumanas.

De esa época aún nos quedan: un sistema de transporte caótico que no ayuda a la persona con discapacidad; ciudades poco amigables donde el

automóvil es prioridad y cuyas aceras están hechas pensando en el ciclista, en la publicidad, o la salvaguarda del automotor, no en el apoyo a quien usa una silla de ruedas, se sirve de un bastón para caminar, o adolece de una discapacidad visual; donde el tránsito vehicular tiene prioridad absoluta sobre el peatón.

Por otra parte, el sistema académico y de escolaridad, era rigorista, inflexible y excluyente. Consideraba a las personas con discapacidades visuales, auditivas, lingüísticas, motrices o con ciertos trastornos psicoconductuales, como un lastre académico del cual había que desembarazarse prestamente, pues estorbaban la buena marcha y desarrollo académico de los demás educandos, en lugar de considerarlos como un reto que había que ayudar para una mejor calidad de vida.

“la inclusión es un enfoque que responde positivamente a la diversidad de las personas y a las diferencias individuales, entendiendo que la diversidad no es un problema, sino una oportunidad para el enriquecimiento de la sociedad, a través de la activa participación...”

Todos estos antecedentes empezaron a cambiar a fines de los años 70, cuando al regresar el país al sistema democrático, se empezaron a dar los primeros pasos en lo atinente a inclusión social, académica y jurídica. Se dictó la Ley de Protección del No-vidente, que surgió gracias a la organización de este colectivo en la Asociación Luis Braille y al trabajo de la Escuela Mariana de Jesús.

Pero, lastimosamente, estos pasos fueron erráticos o “palazos de ciego”, pues con ese texto legal se convenció a este grupo social que todos ellos eran un grupo de minusválidos y que era el Estado el que debía tomarlos a cargo y ocuparse de sus requerimientos; sin aporte para la autonomía laboral, impidiendo disfrutar del orgullo de lograr sus metas u objetivos, esperando con la mano extendida y sin hacer ningún esfuerzo. De alguna manera este es un mensaje de incapacidad hacia la personas con discapacidad.

A partir de los años 80, entidades privadas como la Fundación General Ecuatoriana, la Fundación EINA y otras entidades privadas de todo el país trabajaron codo a codo con el Instituto del Niño y la Familia (INFA) y el Patronato Municipal San José en Quito. Se tomaron en serio la tarea de velar a la par por la familia y los menores en situación de indefensión; así como la inclusión académica, social y laboral de las personas con toda suerte de discapacidades.

De este primer empuje, más pensado y organizado, salieron entidades como la Escuela El Parvulario, para la educación de niños con síndrome de Down, el Colegio Leonardo Ponce para la educación formal de personas con discapacidad visual, el Liceo Internacional (unidad educativa pionera en la educación inclusiva) y otras instituciones académicas de tipo muy inclusivo donde el menor con la discapacidad que fuere, es acogido, incluido y educado bajo programas regulares, que los orienta hacia una autovaloración personal y una autonomía de vida.

Al comenzar los años 90 nace en el país el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), institución que

como primer paso se dedicó a fondo a determinar cuáles y cuántas discapacidades y enfermedades catastróficas existían en el país, su tipo e incidencia.

Luego, procedieron a levantar un censo urbano para determinar la cantidad de ecuatorianos con discapacidad; adicionalmente, se dicta la Ley sobre Discapacidades que favorecía educativa, tributaria y laboralmente al conglomerado que ocupa a este escrito y que mejoró de manera notable a partir del año 2006 -2007 en adelante, sobre todo, con el denodado trabajo de la Misión Manuela Espejo a cargo del ex-vicepresidente Lenín Moreno Garcés, y la emisión de la Ley Orgánica sobre Discapacidades del año 2012 ampliada y reformada en el año 2014 que, entre otras cosas, garantiza el derecho al trabajo y la salud de las personas con discapacidades diversas.

Sin embargo, en materia electoral, para las personas con discapacidad, la parte que nunca fue tocada y de la cual en la práctica poco o nada se habla es de la obligatoriedad de comparecer a elegir, hacer uso del derecho de sufragio, dejándosela solo en el campo arbitral, “si deseo voy a sufragar, si no deseo no lo hago” y cuando una persona con cualquier discapacidad comparece a hacer uso de su derecho al voto, lo primero que se le dice es “si no desea votar no lo haga, nosotros le extendemos el certificado”.

Al coartar el camino a elegir, de forma implícita, también se corta el camino a ser elegido, porque se destruye el interés de estas personas por considerar que pueden ser designadas para tal o cual dignidad de votación popular.

Pese a esto y como acciones ejecutadas a partir del año 2012 por el

Consejo Nacional Electoral, Ecuador vive un avance extraordinario y de reconocimiento internacional en procesos de inclusión y, sobre todo, de atención prioritaria a personas con discapacidad en época electoral.

Solo para dar algunas cifras: en cambios de domicilio para los comicios de 2013 se registraron 15.338 solicitudes de personas con discapacidad; para 2014 la cifra fue 15.346. Según los registros del Consejo Nacional Electoral, en la primera elección de 2009 habían 253.724 personas con discapacidad empadronadas y votaron el 70,5%; para 2014 los empadronados con discapacidad fueron 304.108 y la participación fue de 75,7% (Consejo Nacional Electoral, 2015).

De ese gran universo, tenemos apenas 155 autoridades electas (de más de 5.100) que presentan algún tipo de discapacidad. Ha mejorado mucho la participación de personas con discapacidad en el derecho de elegir; falta mucho en el derecho a ser elegidos.

En cuanto al proyecto emblemático Voto en Casa, no solo hay un reconocimiento internacional de los Observadores Electorales, también hay el reconocimiento de las familias de las 316 personas que se registraron para ejercer su derecho desde el hogar. Lastimosamente 17 de ellos fallecieron antes de la votación y 24 no lograron presentarse por una u otra razón.

Este proyecto debe continuar y ampliarse; en 2013 fue solo la provincia de Tungurahua, para el 2014 se sumaron Azuay, Bolívar, Carchi, Chimborazo, Imbabura, Loja, Manabí, Morona Santiago, Napo, Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas. El Consejo Nacional Electoral estima llegar, pronto, a las 24 provincias de Ecuador.

Para definir con claridad políticas de inclusión de las personas con discapacidad en temas electorales, es necesario examinar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2015), aprobado el 13 de diciembre de 2006 a escala mundial, y firmada por Ecuador en marzo de 2007 y ratificada en el año 2012.

El artículo 29, de la Convención citada se enfoca en la participación política y pública de las personas con discapacidad en cada país.

De sus numerales hay varios pendientes a cumplir:

Participación en igualdad de condiciones con las personas sin discapacidad:

Actualmente, la Constitución y la Ley permiten el voto facultativo para las personas con discapacidad. Esa ya no es una participación equitativa, al considerar la obligatoriedad del voto para las personas sin discapacidad.

Instalaciones físicas adecuadas:

Si bien en los últimos dos años se ha trabajado intensamente por la inclusión participativa en elecciones, todavía falta mucho:

- Instalaciones adecuadas para el fácil acceso de personas con discapacidad y asistencia en caso de requerirla.
- Material electoral de fácil uso, sin importar el tipo de discapacidad que presente.

El uso de tecnologías en general y tecnologías de apoyo específicas:

Como CNE ya se ha hablado del camino irreversible del voto electrónico; en el caso del voto inclusivo esto es una necesidad, no es

un lujo ni una posibilidad, es un requisito indispensable para garantizar el secreto del voto de la persona con discapacidad y el cumplimiento óptimo de su derecho a elegir y su deber de participar activamente en las decisiones de una ciudad, provincia y del Ecuador entero.

Participar directamente o a través de representantes libremente elegidos:

Actualmente, son muy pocos los representantes de las personas con discapacidad que han ocupado un cargo de elección popular (155 de 5100) y, por tanto, autoridades que representen a este conglomerado y pertenezcan a él (casi como la condición para ser candidato de haber nacido o residido en la circunscripción por la que quiere participar). No existe representación real y menos aún autorepresentación, con organizaciones políticas inclusivas que no buscan incluir a una persona con discapacidad al final de una lista para decir que se está cumpliendo o porque “se ve bien ante los votantes”.

Presentarse efectivamente como candidatas y candidatos:

- La Ley exige un porcentaje de empleados con discapacidad en instituciones públicas y privadas; si consideramos que las organizaciones políticas son públicas no estatales ¿No se debería exigir cumplir con un porcentaje mínimo y con participación acorde a sus capacidades (incluso en algunos casos sobrecapacidades)?
- El artículo 108 de la Constitución dice:

Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales,

que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.

Su organización, estructura y funcionamiento serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias. (Asamblea Constituyente, 2008)

Incorporación de asociaciones y gremios de personas con discapacidad en la toma de decisiones públicas:

Una estrategia claramente delineada por el CNE es la creación de un Consejo Consultivo de Organizaciones Sociales locales y nacionales; en respuesta al compromiso de inclusión se debe facilitar el acceso de gremios de personas con discapacidad, legalmente establecidos, a estos consejos provinciales y nacionales.

La pregunta aquí es:

¿Hacia dónde se debe ir como país?

La respuesta es simple: hacia un Ecuador que no tenga que hablar de inclusión, sino que sepa vivir en armonía gracias a sus diferencias. El exvicepresidente Lenín Moreno Garcés a principios del año 2015 en Guayaquil dijo: "La sociedad que no sabe reconocer la diversidad no avanza, no se desarrolla".

Hay un compromiso político institucional desde el Estado por cumplir con lo dispuesto en la Convención sobre los

Derechos de las Personas con Discapacidad.

El Consejo Nacional Electoral busca herramientas para cumplir con lo señalado en el artículo 29 de la Convención, en lo atinente a la participación política y pública. Uno de los sectores poblacionales a ser tomados en cuenta dentro del principal proyecto emblemático de capacitación cívico democrática que desarrolla el CNE en este año, es el ABC de la Democracia de las personas con discapacidad.

Nick Vujicic, escritor y motivador cristiano australiano, que no tiene ni brazos ni piernas, dice en sus charlas: "El miedo es la más grande discapacidad de todas". Ecuador no debe tener miedo a aceptar sus diferencias, porque gracias a ellas, sus ciudadanos buscan un mismo destino.

Bibliografía

- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Asamblea Constituyente.
- CONADIS. (2015). Registro Nacional de Discapacidades. Recuperado el 2015, de Consejo de Discapacidades CONADIS: http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/registro_nacional_discapacidades.pdf
- Consejo Nacional Electoral. (2015). La participación política de las personas con discapacidad en el Ecuador. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- ONU. (2015). ONU. Recuperado el 2015, de ONU: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- Real Academia Española. (2012). Diccionario de la Real Academia Española. Madrid: Espasa Calpe.
- Red PaPaz. (2010). Kit Papaz Inclusión. Recuperado el 2015, de Red PaPaz: http://www.redpapaz.org/inclusion/index.php?option=com_content&view=article&id=122&Itemid=75



COMUNICACIÓN Y POLÍTICA

FRANCISCO TOMALÁ MEDINA *

** Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Central del Ecuador; cuenta con estudios postgrado en Jóvenes, Sociedad, Cultura y Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador, y en la Universidad Andina Simón Bolívar el postgrado en Adolescencia, Salud y Sociedad. Ha desempeñado varios cargos: consultor en Comunicación y Abogacía para el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA); Comunicador del ex Consejo Nacional de las Mujeres; Técnico responsable a nivel nacional del área de comunicación del Proyecto "Ecuador Adolescente"; Coordinador de Comunicación de la Dirección Provincial de Salud de Pichincha, Investigador y Productor del documental "Érase una vez"; actualmente es Especialista Contencioso Electoral 2, Coordinador Unidad de Comunicación del Tribunal Contencioso Electoral. Correo Electrónico: frantomala@yahoo.com*



RESUMEN:

El artículo analiza la importancia de la comunicación en la política, el gran desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación TICs, y como los medios de comunicación de masas han transformado la vida de los hombres y su entorno.

PALABRAS CLAVES:

Comunicación/política

ABSTRACT:

Relates media with politics and its influence.

KEY WORDS:

Communication/politics

Según McLuhan, los medios de comunicación de masas han transformado la vida de los hombres y su relación con el entorno, estos tienen el mérito de constituirse en extensiones de nuestra capacidad de conocer, pues construyen un lenguaje social específico, que hace cambiar nuestras percepciones sobre la sociedad y nuestras relaciones con los demás. (McLuhan 1998:70)

Las comunicaciones han cambiado, hemos pasado del boca a boca al teléfono, y de este a internet y las redes sociales y, con ello, también ha aumentado la difusión de los mensajes. La narración siempre ha sido el vehículo para transmitir experiencias; hoy en día el poder de internet multiplica la capacidad de expansión del relato porque aumenta la capacidad de los narradores, de las voces.

Las posibilidades virales de la cultura digital amplifican el mensaje implícito en el relato político, dada su capacidad de propagación, multiplicación y transmisión. Parece difícil recordar la época en que las familias se reunían alrededor de la televisión y guardaban silencio mientras observaban atentos, como en una especie de ritual, lo que se emitía en ese aparato.

En la actualidad, no nos basta con lo que sucede en un dispositivo, necesitamos conectarnos al mundo de varias maneras y estar en muchos sitios a la vez: ver el programa favorito, contestar *whatsapps*, revisar facebook, leer noticias, enviar correos y, en fin, infinitas tareas en más de un dispositivo.

La gente está en las redes sociales, mientras que la política está viviendo en sus sedes, la gente está viviendo en redes sociales, está conectándose y

adaptándose a través de ellas. Si la política quiere conectarse con la gente, tendrá que estar donde está la gente.

Las redes sociales sirven como instrumentos democráticos para vigilar, pero también para que los políticos contrasten y participen de la representación política que ostentan, porque al final no deja de ser una representación de la soberanía.

Aunque la preocupación del hombre por la política y su difusión data del origen de la civilización, explica Oscar Ochoa, en nuestro tiempo aún no es posible establecer y conciliar intereses, lograr consensos, entregar de una manera adecuada, equilibrada y equitativamente justa de comunicación. Por el contrario, el autor señala que los medios ejercen un poder que sobrepasa las posibilidades del ciudadano común, y la política sigue siendo más el privilegio de unos pocos que el ejercicio donde todos actúan por igual.

Desde la perspectiva del autor, "la política es una ciencia que estudia las relaciones entre los ciudadanos y el Estado". Es decir, se genera una complicidad entre ambos en la que no está ausente la comunicación, ya sea en forma directa o no, esto, ya que en democracia la vida política para Ochoa es un gran sistema de diálogos.

Las redes sociales sirven como instrumentos democráticos para vigilar, pero también para que los políticos contrasten y participen de la representación política que ostentan...

Los medios son el espacio donde se configuran hoy las culturas políticas, y no precisamente, por esos diez minutos *al aire* que se le entregan a los diversos movimientos políticos; quizás a pesar de que llevan el rótulo de *político* sean lo más apolítico que hay en la actualidad.

Los tres elementos principales que permiten identificar a los medios como espacio de configuración de culturas políticas, son: su oferta de un sistema de interpretación política, la posibilidad de generar instancias del debate político y de confrontación electoral; y, la condición de sitio social de expresión de los actores como también de silenciamiento y exclusión.

Bajo esta perspectiva, cabe recordar los últimos estudios de Paul Virilio, quien dice que a la postre es más importante lo que no nos dicen los medios, lo que callan, que lo que dicen; y si vamos más allá, a propósito del silenciamiento y la exclusión, Virilio afirma que las redes de informatización no están contribuyendo a crear precisamente una *nueva ágora electrónica*, todo lo contrario.

Jesús Martín-Barbero sostiene que pensar la política desde la comunicación significa poner en primer plano los ingredientes simbólicos e imaginarios presentes en el proceso de formación del poder. Lo que deriva la democratización de la sociedad hacia un trabajo en la propia trama cultural y comunicativa de las prácticas políticas.

Ni la productividad social de la política es separable de las batallas que se libran en el terreno simbólico, ni el carácter participativo de la democracia es hoy real por fuera de la escena pública que construye la comunicación masiva.

Entonces, en cuanto a objetos de políticas, la comunicación y la cultura se convierten en un campo primordial de batalla política: el estratégico escenario que le exige a la política recuperar su dimensión simbólica –su capacidad de representar el vínculo entre los ciudadanos, el sentimiento de pertenencia a una comunidad- para enfrentar la erosión del orden colectivo. (Martín-Barbero, 2002: 222)

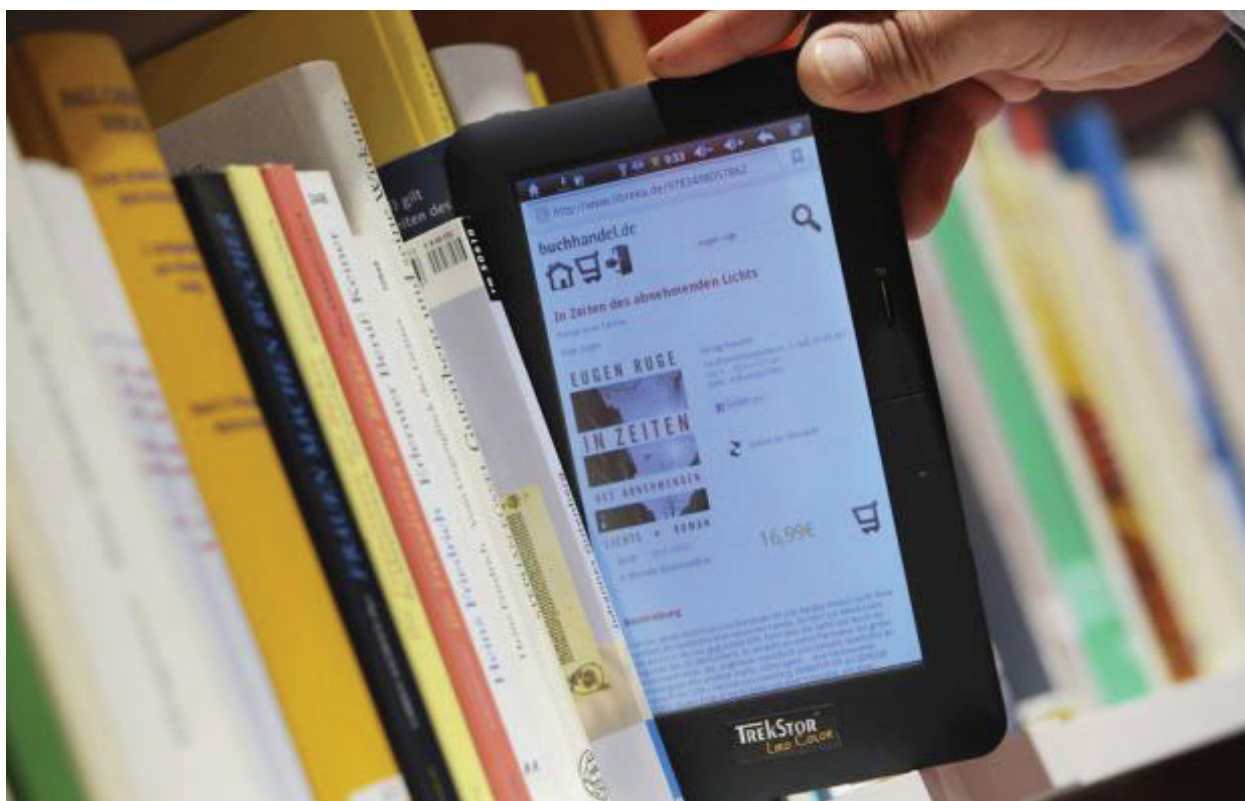
**Los medios son el espacio
donde se configuran hoy
las culturas políticas...**

Cifras

Para entender la importancia de la tecnología en aspectos como la política, basta ver las cifras en Latinoamérica.

En el año 2012, el mercado móvil latinoamericano experimentó un crecimiento del 9 % y generó ingresos por 107.000 millones de dólares estadounidenses, que lo ha convertido en el segundo mercado de más rápido crecimiento y el cuarto mercado más grande del mundo, detrás de Asia-Pacífico, Europa y África, pero por delante de América del Norte y Oriente Medio. La industria móvil latinoamericana generó, en 2012, más del 3,7 % del Producto Interior Bruto de la región, mayor que la producción de esta industria en regiones más desarrolladas.

Las redes y los servicios móviles son, cada vez más, el principal método de acceso a Internet en toda América Latina.



Flicker

En 2011, el número de conexiones de banda ancha móvil ya superaba al de conexiones de banda ancha fija. Como resultado del rápido crecimiento experimentado en los últimos dos o tres años, ahora hay más conexiones de banda ancha móvil que suscripciones de banda ancha fija en los principales mercados de la región, y en algunos casos el número es superior.

Los usuarios latinoamericanos de teléfonos inteligentes son también más propensos a tomar fotos y a grabar videos que de otras regiones; en Venezuela, por ejemplo, tres de cada cuatro usuarios toman fotos y graban videos con regularidad, y en Chile, aunque la proporción es algo menor, la producción audiovisual de los usuarios de móviles también es significativa (67 %).

También en Latinoamérica se encuentra bastante extendido el uso del móvil para la obtención de información.

Incluso en Venezuela, el 39 % de los usuarios dicen utilizar su teléfono para buscar información política. Los dos datos sobre este país: la creación audiovisual y la información política están relacionados y se han exteriorizado en la última oleada de manifestaciones, donde los activistas utilizaron sus móviles para captar los temas de coyuntura y luego compartir las fotos y videos en las redes sociales.

La industria móvil en América Latina ha crecido a un ritmo vertiginoso durante más de cuatro años; ahora la región se enfrenta a una fase de maduración, en la que se espera una tasa de crecimiento anual del 4 % para los próximos años.

Para 2017 se espera que la tasa de penetración de suscriptores ascienda al 58 % (hoy en el 52 %), que la penetración de la telefonía inteligente alcance el 44 % (hoy en el 20 %) y que se

logren quinientos millones de conexiones de banda ancha móvil (hoy, aproximadamente, doscientos millones). Y, en materia económica, se prevé que en 2020 la industria generará el 4,5 % del PIB de la región.

La forma es el fondo

Como manifiesta Gutiérrez (2014), la forma es el fondo. Cambiar el modo de hacer política es, también, un símbolo de cambiar la política.

Los políticos están tomando conciencia, poco a poco, de la importancia que tienen las redes sociales. Lo que deben comprender es que su práctica natural y su cultura es diferente a la de la cultura analógica. La cultura digital ha favorecido cambios a la hora de realizar política.

Vamos hacia un universo que se caracterice por la transparencia y por la rendición de cuentas. Es importante, por tanto, que los políticos cumplan estas premisas en tiempo real y permanente.

Las nuevas fronteras son internet y el ciberespacio, y el nuevo lema es ser digitales. El salto es grande y la diferencia está en que el televisor es un instrumento monovalente que recibe imágenes con un espectador pasivo que lo mira, mientras que el mundo multimedia es un mundo interactivo (y, por tanto, de usuarios activos) y polivalente (de múltiple utilización) cuya máquina es un ordenador que recibe y transmite mensajes digitalizados. (Sartori 1998:53)

Internet tiene un porvenir revolucionario como instrumento cultural, de crecimiento de nuestra cultura, preveo que tiene un futuro modesto (Sartori 1998:56).

Los verdaderos estudiosos seguirán leyendo libros, sirviéndose de Internet para completar datos, para las bibliografías y la información que antes encontraban en los diccionarios; pero dudo que se enamoren de la red.

Al leer lo expresado por Sartori, en el año 1998, diríamos que su predicción no fue acertada, solo basta ver en las calles como los ciudadanos utilizan el internet como un servicio básico.

Hace poco tiempo revisamos la aplicación Appgree, creada para posibilitar y agilizar la toma de decisión de un grupo numeroso sobre las ideas propuestas por sus miembros, de forma fácil y justa. Se basa en el principio estadístico que establece que una muestra de personas elegidas al azar de un grupo es representativa del mismo en su conjunto. Gracias a esto, Appgree encuentra la idea que mejor representa al grupo por cada pregunta planteada y recoge la valoración de cada persona sobre unas pocas ideas. Esto hace que la respuesta de un grupo, tenga el tamaño que tenga, sea inmediata.

Si la democracia tuviera que ser un sistema de gobierno guiado y controlado por la opinión de los gobernados, entonces la pregunta que nos deberíamos replantear es: ¿cómo nace y cómo se forma una opinión pública?

Casi siempre, o con mucha frecuencia, la opinión pública es un dato que se da por descontado. Existe y con eso es suficiente. Es como si las opiniones de la opinión pública fueran, como las ideas de Platón, ideas innatas.

El valor ideológico político que se le confiere hoy al trabajo de los medios (mediación), incluso en el seno del

mundo político, junto al contexto del progresivo debilitamiento de la producción de las ideas políticas nuevas y su fuerte repercusión en las convicciones del discurso político, han terminado en generar un verdadero abismo entre el ciudadano común y sus gobernantes.

Omar Rincón asegura que “la ciudadanía es una figura política” (Rincón, 2004). Para sostenerlo cita a Fabrizio Cabrera cuando señala que estamos hablando de “la adquisición de referentes y competencias prácticas capaces de propiciar y estimular la participación activa en los espacios políticos” y agrega que “obviamente se trata de ir más allá de votar. Se trata de adquirir información, desplegar intereses, cultivar actitudes y adoptar criterios que contribuyan a construir y enriquecer un espacio político cultural” (Cabrera, 2002).

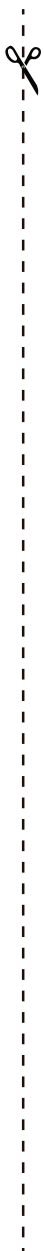
Una de las primeras características que encontramos al hablar de medios es que son un escenario de representación de lo social. Los medios escenifican ficciones de los conflictos sociales, con mayor o menor distorsión, diríamos que mayor de las versiones que están en conflicto, de los puntos de vista que están en competencia en la sociedad, de las posiciones antagonistas respecto a ciertos temas o intereses.

Aristóteles creía que la memoria estaba alojada en el corazón (que consideraba mucho más importante como órgano humano que al cerebro), por eso los romanos empleaban la palabra *recordari*, derivada del *cor* (corazón) cuando hablaban de lo que no se podía o debía olvidar. La memoria no garantiza el recuerdo si no es emocional. Sólo los recuerdos vividos son perdurables y no se olvidan.

Ahí están las oportunidades para la política, para los progresistas. Vivir el presente, vivir las ideas, para no olvidarlas y, así, ser capaces de un relato de la esperanza y del futuro.

Bibliografía

- Mc Luhan, Marshall (1998). En: Vera, Héctor. *Desafíos democráticos del periodismo Chileno*. Santiago, Chile. Editorial Universidad de Santiago.
- Ochoa, Oscar (2000). *Comunicación política y opinión pública*. México D.F. Editorial McGraw-Hill/ Interamericana SA.
- Sartory, Giovanni (1998). *Homo Videns*. Buenos Aires, Argentina. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, SA.
- Martín-Barbero, Jesús (2002). *Oficio del cartógrafo*. FCE: Santiago de Chile.
- Rey, Germán (s/f). *La crisis política y los medios de comunicación*.
- GSMA y Boston Consulting Group (2013). *Economía móvil América Latina*. Disponible en <http://www.gsamobileeconomylatinamerica.com/> consultado el 20/06/2015.
- Cabrera, Fabrizio. (20 de septiembre de 2002). Multiculturalidad, ciudadanía y ciudad. Conferencia en el Simposio “Pensar en Cali”. Cit. en Rincón, Omar, Desde los medios de comunicación.
- ¿Cómo formar ciudadanía?. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina (2004).



JUSTICIA ELECTORAL
Y DEMOCRACIA
Revista Especializada

FICHA PARA CANJE Y SUSCRIPCIONES

Nombre de la publicación:

Tipo de publicación:

Área(s) de conocimiento:

Periodicidad de la publicación:

Organización/Institución:

Dirección de contacto:

E-mail:

Persona responsable del canje:

Número de ejemplares:

Para uso en:

Fecha de la solicitud:

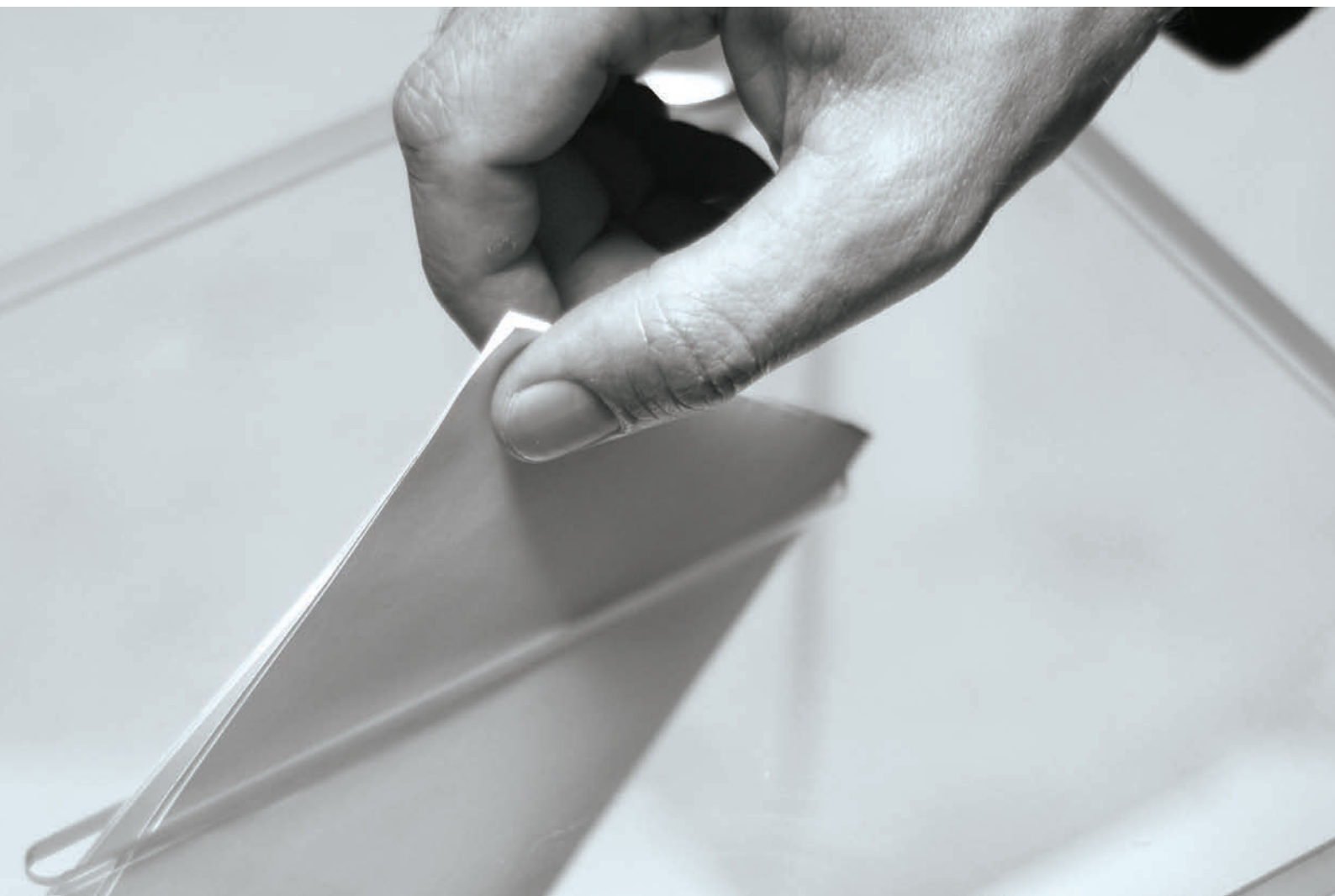
Los contenidos que se difunden en la revista especializada “Justicia Electoral y Democracia” son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y de ninguna manera constituyen el punto de vista del Consejo Editorial, de quienes elaboran la presente publicación, ni tampoco del Tribunal Contencioso Electoral.

TCE 2015



JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA

Revista Especializada



Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador
@tce_ecuador

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
Quito, Ecuador. Casilla Postal 17 – 17 – 949
Correo electrónico: justiciaelectoralydemocracia@tce.gob.ec
Teléfono: PBX (593) 02 – 381 – 5000

www.tce.gob.ec