

CONTENIDOS



LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER



EL ACTIVISMO JUDICIAL EN LA DEFENSA DE LAS INSTITUCIONES
DEMOCRÁTICAS FRENTE AL FENÓMENO DE LAS FAKE NEWS
ELECTORALES: EL CASO PRÁCTICO BRASILEÑO



PLURALISMO POLÍTICO E IGUALDAD DE CONDICIONES.
CASO DE ESTUDIO CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS DE PAZ (CITREP)



REFORMAS EN EL SISTEMA ELECTORAL CHILENO QUE HAN FAVORECIDO
LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

EL IMPACTO DE LA JUSTICIA ELECTORAL, SUS AVANCES Y DESAFÍOS
PARA LA OPTIMIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN ECUADOR

PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL CONTEXTO ELECTORAL:
ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA



ECUADOR: ELECCIONES Y DISCAPACIDADES UN DEBATE PENDIENTE

LA IMPORTANCIA DEL PLURALISMO POLÍTICO EN LA ESFERA
JURÍDICA ECUATORIANA



REPÚBLICA DEL ECUADOR
TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

REVISTA ESPECIALIZADA



JUSTICIA
ELECTORAL Y
DEMOCRACIA

Número 8

Año 7

Justicia que garantiza democracia



Revista Especializada Justicia Electoral y Democracia Nro. 8

Las opiniones vertidas en esta revista son responsabilidad de cada autor, así como la originalidad de los contenidos que se generen en sus artículos y la adecuada citación de las fuentes bibliográficas e investigativas. Se exime de responsabilidad a la “*Revista Justicia Electoral y Democracia*”, y al Tribunal Contencioso Electoral por cualquier implicación legal que pudiese surgir.

Con base en la Política Editorial todos los trabajos se sometieron al sistema de evaluación bajo la modalidad de “pares ciegos”.

Para la publicación de los artículos los autores suscribieron la carta de Declaración de Propiedad Intelectual y Cesión de derechos sobre publicaciones, así como la autorización expresa para que el Tribunal Contencioso Electoral proceda a la publicación materia de convocatoria, en formato digital o impreso.

Creative Commons



REVISTA JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA, Número 8, anual (julio 2024), ISSN: 1390-8294,
e- ISSN: 2960-8155, publicaciones@tce.gob.ec, www.tce.gob.ec.

REVISTA JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA
REPÚBLICA DEL ECUADOR
TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

COMITÉ EDITORIAL

Miembros internos

Dr. Fernando Muñoz Benítez (Tribunal Contencioso Electoral, Ecuador)
Mgs. Estefanía Moreno Navarro (Tribunal Contencioso Electoral, Ecuador)
Mgs Francisco Tomalá Medina (Tribunal Contencioso Electoral, Ecuador)

Miembros externos

Dr. José Alfredo Pérez Duharte / Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la
Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI (Perú)
Ab. Karla Eliana Loor Zambrano, Mgs./ Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (Ecuador)
Dra. Ana Jessenia Arteaga Moreira, Mg. Sc. / Universidad San Gregorio de Portoviejo (Ecuador)

EDITOR GENERAL

Mgs. Estefanía Moreno Navarro
Dirección de Investigación Contencioso Electoral

GESTIÓN EDITORIAL

Lic. María Daniela Sánchez

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Ing. Jorge Gallegos Vaca
FOTOGRAFÍAS: Varios / FLICKR

ISSN: 1390-8294

e- ISSN: 2960-8155

Julio 2024 (anual)

Dirección de contacto, canje y suscripciones:
Revista Justicia Electoral y Democracia
Tribunal Contencioso Electoral (TCE)

Juan León Mera N21-152 y Vicente Ramón Roca
Quito, Ecuador. Apartado Postal 170526
Correo electrónico: publicaciones@tce.gob.ec
Teléfono: PBX (593) 02 – 381 – 5000

Las opiniones vertidas en esta revista son responsabilidad de cada autor



**TRIBUNAL CONTENCIOSO
ELECTORAL DEL ECUADOR**

ÍNDICE

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER

WOMEN'S POLITICAL PARTICIPATION

Alberto R. Dalla Via

1

EL ACTIVISMO JUDICIAL EN LA DEFENSA DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS FRENTE AL FENÓMENO DE LAS FAKE NEWS ELECTORALES: EL CASO PRÁCTICO BRASILEÑO

*JUDICIAL ACTIVISM IN DEFENSE OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS IN FACE OF THE
PHENOMENON OF ELECTORAL FAKE NEWS: THE BRAZILIAN PRACTICAL CASE*

Carlos Eduardo Teixeira de Godoi

23

PLURALISMO POLÍTICO E IGUALDAD DE CONDICIONES. CASO DE ESTUDIO CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS DE PAZ (CITREP)

POLITICAL PLURALISM AND EQUALITY OF CONDITIONS.

CASE STUDY TRANSITIONAL PEACE CIRCUMSCRIPTIONS (CITREP)

Sarita Rico Valdés / Soraya Gómez Restrepo / Diego Cediel Nova

49

REFORMAS EN EL SISTEMA ELECTORAL CHILENO QUE HAN FAVORECIDO LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

*REFORMS IN THE CHILEAN ELECTORAL SYSTEM THAT HAVE FAVORED WOMEN'S
PARTICIPATION AND THE GENDER PERSPECTIVE*

Lamberto Cisternas Rocha

89

EL IMPACTO DE LA JUSTICIA ELECTORAL, SUS AVANCES Y DESAFÍOS PARA LA OPTIMIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN ECUADOR

*THE IMPACT OF ELECTORAL JUSTICE, ITS ADVANCES AND CHALLENGES FOR THE
OPTIMIZATION OF DEMOCRACY IN ECUADOR*

Santiago Vallejo Vásquez

103

PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL CONTEXTO ELECTORAL: ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA

*PROTECTION OF PERSONAL DATA IN THE ELECTORAL CONTEXT: ANALYSIS OF
ECUADORIAN LEGISLATION*

Darío Echeverría Muñoz

119

ECUADOR: ELECCIONES Y DISCAPACIDADES UN DEBATE PENDIENTE

ECUADOR: ELECTIONS AND DISABILITIES A PENDING DEBATE

Alfredo Espinosa Rodríguez

157

LA IMPORTANCIA DEL PLURALISMO POLÍTICO EN LA ESFERA JURÍDICA ECUATORIANA

POLITICAL PLURALISM AND ITS IMPORTANCE IN ECUADORIAN LEGAL SYSTEM

Mayra Belén Cantos Suquillo

185

GARANTIZAMOS
Democracia





PRESENTACIÓN

Me complace presentar el octavo número de la Revista Especializada “Justicia Electoral y Democracia”, una publicación que reúne artículos científicos y ensayos sobre la Justicia Electoral y la democracia en América Latina. Este número es particularmente significativo para el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), ya que nuestra revista ahora cuenta con una renovada página web y ha sido indexada en el catálogo Latindex.

Estas acciones reflejan el compromiso institucional de elevar continuamente los estándares de calidad en nuestros escritos, consolidándonos como un referente de consulta en materia electoral.

En la edición de este año, se abordan temas de relevancia actual en el ámbito electoral, como: la participación política de la mujer, la protección de datos personales en el contexto electoral, el impacto de la Justicia Electoral en la optimización de la democracia, el activismo judicial frente a las noticias falsas en procesos electorales, la importancia del pluralismo político; y, las elecciones y discapacidades.

Los artículos publicados contienen aportes de reconocidos académicos y profesionales de varios países de la región, como: Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Ecuador, desde una diversidad de perspectivas y enfoques. Compartir las experiencias de los modelos de Justicia Electoral en nuestra región es fundamental para fortalecer las instituciones democráticas a partir de las discusiones en el campo electoral.

Nuestro objetivo con esta publicación es que estudiantes, juristas y la ciudadanía en general valoren la importancia de afianzar sistemas electorales que protejan y garanticen los principios y valores democráticos. Consideramos que tanto la educación como la información son elementos esenciales para una participación ciudadana activa y consciente en el ámbito democrático, por lo que invitamos a los lectores a difundir esta publicación; así como a participar con sus aportes académicos en los próximos números.

Con cada nueva edición de esta revista, el TCE avanza en su misión de promover el análisis, la discusión y la investigación sobre temas electorales en las democracias contemporáneas. Este esfuerzo continuo evidencia nuestro compromiso con una Justicia Electoral abierta, un entorno electoral transparente y una ciudadanía participativa.



Dr. Fernando Muñoz Benítez
PRESIDENTE
Tribunal Contencioso Electoral

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 pudiere surgir.



TRIBUNAL CONTENCIOSO
ELECTORAL DEL ECUADOR



Alberto R. Dalla Via

Abogado, por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Doctor en Derecho Constitucional (Facultad de Derecho UBA) y Doctor en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales UBA). Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Director de la Comisión de Doctorado y de la Maestría en Magistratura de la Facultad de Derecho de la UBA. Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, y Académico de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Miembro correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España. Presidente de la Cámara Nacional Electoral.

Correo electrónico:
alberto.dalla-via@pjn.gov.ar

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER

WOMEN'S POLITICAL PARTICIPATION

RESUMEN

En América Latina y el Caribe, en las últimas décadas, se han producido -en sintonía con una marcada tendencia mundial- notorios avances en materia de participación de las mujeres en el plano político y electoral para lograr ocupar lugares de representación y autonomía en la toma de decisiones, tanto a nivel de los cargos electivos nacionales y subnacionales como al interior de los partidos. Para dar cuenta de ello, en el presente artículo abordamos la evolución en la protección y garantía de los derechos políticos de las mujeres en el marco del sistema interamericano, así como en la legislación y jurisprudencia argentina, con el objeto de contribuir a la consolidación del mandato constitucional que obliga a garantizar la igualdad real de oportunidades en el sistema democrático de la República Argentina y los compromisos internacionales asumidos por el Estado Nacional en materia de género.

- Fecha de recepción: 30/11/2023
- Fechas de revisión pares: 26/01/2024 - 09/02/2024
- Fecha de aceptación: 13/03/2024
- Fecha de publicación: 11/07/2024



PALABRAS CLAVE

Derechos políticos, género, participación, representación, igualdad sustantiva.

ABSTRACT

In Latin America and the Caribbean, in recent decades -in line with a marked global trend- notable advances have been made in terms of women's participation at the political and electoral level, to achieve positions of representation and autonomy in decision making, both at the level of national and subnational elected officials, and within the parties. To account for this, in this article we address the evolution in the protection and guarantee of the political rights of women within the framework of the inter-American system, as well as in Argentine legislation and jurisprudence, with the aim of contributing to the consolidation of the constitutional mandate that requires guaranteeing real equality of opportunities in the democratic system of the Argentine Republic and the international commitments assumed by the National State in matters of gender.

KEYWORDS

Political rights, gender, participation, representation, substantive equality.

Introducción

En Argentina, la reforma constitucional de 1994 incorporó en la norma fundamental, el capítulo II denominado “Nuevos derechos y garantías”, que constituyó una ampliación del catálogo clásico de derechos, a partir de la inclusión de aquellos conocidos como de incidencia colectiva o “nuevos derechos”.

Allí se encuentran contenidos -entre otros- los derechos electorales y de los partidos políticos que, si bien se consideran clásicamente de primera generación, se

ubican en este nuevo capítulo dado que no fueron contemplados expresamente en el texto de la Constitución histórica, aunque la doctrina y la jurisprudencia los habían recogido -a partir de la norma de habilitación del artículo 33¹- con un criterio amplio. Seguido a ello, se agregaron los llamados nuevos derechos de participación política, como la iniciativa popular y la consulta popular.

De este modo, en Argentina, la Constitución acentuó el tránsito desde un modelo individualista y representativo

1 “Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno” (art. 33, Constitución Nacional).

a un modelo democrático que también contempla la participación como valor. En este sentido, podríamos decir que el valor sobre el cual se fundaron los llamados derechos de primera generación fue en la libertad, los de segunda generación lo hicieron en la igualdad y los de tercera generación lo hacen en la solidaridad. Estos últimos son, en definitiva, derechos de participación.

Mucho se ha hablado de los derechos políticos, sobre todo en Argentina, donde tantas veces se ha visto cercenado su ejercicio y, precisamente, en oportunidad de conmemorar cuarenta años ininterrumpidos desde la recuperación democrática en 1983, se torna necesario tener presente cómo se ha ido extendiendo la participación a través del sufragio -tanto en su faz activa como pasiva- y la ampliación de su protección judicial. Dentro de ese marco, en este artículo se abordará la participación de la mujer en la vida política.

1. Los derechos de participación política de la mujer a nivel internacional y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En el sistema democrático las elecciones cumplen un rol fundamental. Mediante ellas, el pueblo pone en ejercicio su soberanía a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación. El artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

(1969) impone la obligación positiva a los Estados de diseñar un sistema electoral para que los derechos políticos contenidos en este instrumento puedan ser ejercidos mediante: “elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.

En este sentido, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH, 2017) tiene dicho que uno de los aspectos imprescindibles para la realización de “elecciones libres y democráticas” está constituido por el despliegue de una serie de normas y prácticas que permitan asegurar la igualdad de oportunidades, así como la equidad electoral (2017, p. 99).

En materia de derechos políticos existen importantes precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), principalmente a través de su competencia contenciosa, se expidió en los casos *Yatama vs. Nicaragua* de 23 de junio de 2005, *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* de 06 de agosto de 2008 y *López Mendoza vs. Venezuela* de 01 de septiembre de 2011. Lo cual debe integrarse con los demás casos contenciosos, sus opiniones consultivas y con los informes especiales, ya sea a partir de solicitudes de países, como de peticiones individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

De este modo, podemos decir que asistimos a un profuso desarrollo del derecho de participación política, que en

los términos de la propia CIDH (2002), según lo señalado en el capítulo IV de su Informe Anual sobre Cuba, presupone una “concepción amplia acerca de la democracia representativa que (...) descansa en la soberanía del pueblo y en la cual las funciones a través de las que se ejerce el poder, son desempeñadas por personas escogidas en elecciones libres y auténticas” (párr. 11).

En los lineamientos del referido caso *Castañeda Gutman*, se ha considerado que tal derecho a la participación política puede incluir una amplia y diversa gama de acciones o actividades que las personas efectúan, sea en forma individual o dentro de una organización colectiva, “con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa” (Corte IDH, 2008, párr. 146).

En cuanto a este último punto, agrega que la ciudadanía tiene el derecho a una participación activa en la dirección de los asuntos públicos, en forma directa -a través de instrumentos como los referendos, plebiscitos, consultas populares- o bien mediante representantes elegidos libremente (párr. 147). Ahora bien, en lo que respecta a la participación política, mediante el ejercicio del derecho a ser elegido, ello “supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a

elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello” (párr. 148).

Específicamente, en el campo de la participación política de las mujeres, cabe recordar que con relación a las cuotas electorales -en lo sustancial- no hay jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ni de la Corte IDH. Asimismo, El Tribunal Constitucional español y otras Cortes análogas, en sentencias recientes, admiten su constitucionalidad, aunque también existen sentencias constitucionales de rechazo más antiguas de varios tribunales europeos.

No obstante, la Corte IDH, en su Opinión Consultiva 18/03 (2003) precisó que:

Los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias. (p. 110)

En el Informe Anual de la CIDH (1999), con relación a la compatibilidad, se expidieron medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer en atención a los principios de igualdad y no discriminación. En este sentido, se señaló que:

Mientras las constituciones de nuestra región garantizan la igualdad entre la mujer y el hombre, la mujer sigue teniendo una representación minoritaria en virtualmente todos los aspectos de la vida política. Tampoco es cierto que las leyes y políticas neutrales en materia de género necesariamente produzcan resultados neutrales en materia de género. En consecuencia, los instrumentos y las políticas adoptados tanto a nivel regional como universal requieren de la adopción de medidas especiales, cuando sea necesario, para promover la igualdad de acceso de la mujer a la participación en la vida pública. El objetivo de brindar a la mujer una igualdad efectiva de acceso a la participación en la vida pública es, evidentemente, en sí y de por sí, un objetivo legítimo y necesario. (CIDH, 1999, pto. III, C, párr. 2)

Es importante mencionar que en el sistema universal, muchos de los países de la región ratificaron la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que en su artículo 7 establece que los Estados Partes deberán tomar “todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país” debiendo garantizar “a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a votar en todas las elecciones” y de ser elegibles para la elección, participar en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, ocupar cargos públicos

y ejercer funciones públicas en todos los planos públicos.

A su vez, en el ámbito interamericano, la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, ratificada por varios países de la región, determina en su único artículo dispositivo que: “Las Altas Partes Contratantes convienen en que el derecho a voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo”.

Precisamente, en cuanto al papel de los Estados, la CIDH indicó que:

La representación minoritaria de la mujer en el gobierno en todos los países de las Américas demuestra la necesidad de acciones adicionales por parte del Estado, juntamente con iniciativas de la sociedad civil, para lograr un verdadero respeto al derecho de la mujer de participar en la vida política, en cumplimiento de las normas internacionales. (1999, pto. IV, párr. 6)

Este razonamiento ha sido consolidado recientemente por esa Comisión, en el Informe N° 61/22, del 24 de abril de 2022, cuando destaca que: “el derecho de participación política genera la obligación del Estado de otorgar condiciones favorables para garantizar a los ciudadanos la realización de aquellas actividades relacionadas a la designación de sus gobernantes o en la formación política estatal” (2022, p. 5).

Tales prescripciones -como hemos señalado (García Roca y Dalla Via, 2013)- se enmarcan en una concepción progresiva de los derechos fundamentales que no solo requieren del Estado una posición de mero garante neutral o abstencionista, sino que le encomienda remover los obstáculos para hacer verdaderamente efectiva la realización de tales derechos, en este caso, a la participación política de las mujeres.

Por su parte, en el tratamiento de otras peticiones individuales, la CIDH, el 27 de septiembre de 1999, declara admisible en el Informe 102/99 una petición de María Merciadri de Morini, en la que alegaba que en las listas electorales de su partido se había colocado una mujer en el cuarto y a otra en el sexto puesto, violando la ley argentina de cupo femenino N° 24.012 y su decreto reglamentario, dado que las bancas a renovar por el partido eran cinco y, en consecuencia, correspondía que dos mujeres estén en los primeros cinco puestos para respetar la cuota del 30% (1999, p. III, A, 5).

En este caso, las partes llegaron a un acuerdo de solución amistosa -aprobado por la CIDH en el Informe 103/01- basada en la nueva reglamentación sobre cupo femenino del Poder Ejecutivo argentino mediante el Decreto N° 1246 que, en su artículo 8, contempla como facultad del juez electoral la de emplazar al partido para que proceda a sustituir o reubicar las candidaturas y lo faculta, en caso contrario, a hacerlo de oficio con las mujeres que sigan en el orden de la lista.

En el citado Informe, la Comisión valora los esfuerzos desplegados por ambas partes para lograr esta solución basada en el objeto y fin de la Convención. Como la Comisión ha destacado, en otras ocasiones, la consecución de la participación libre y plena de la mujer en la vida política es una prioridad para nuestro hemisferio (1999, p. IV, párr. 1). En este sentido, la Ley N° 24.012 tiene el propósito de conseguir la integración efectiva de la mujer en la actividad política y el Decreto N° 1246, dictado como producto de la solución lograda, tiene el objetivo complementario de garantizar el cumplimiento eficaz de dicha Ley (CIDH, 2001, párr. 16).

El 10 de octubre de 2002 la CIDH resolvió la admisibilidad de otra petición por el Informe 31/02 del caso Janet Espinoza Feria y otras, en la cual los peticionantes alegan que el Jurado Nacional de Elecciones de Perú no había respetado las cuotas electorales contempladas en la Ley Electoral N° 26.859, favoreciendo la discriminación de género.

Por otra parte, la Comisión en su Informe sobre los Derechos de la Mujer en Chile, en el año 2009, relevó el impacto negativo del sistema binominal chileno, cuyo objetivo era reducir el número de partidos políticos y se caracteriza por ser un sistema de representación en donde todos los distritos escogen el mismo número de legisladores; sin embargo, operaba un obstáculo para el ingreso de las mujeres a la vida política, en consecuencia, recomienda al Estado chileno que promueva investigaciones sobre el impacto del sistema.

Asimismo, la CIDH, el 18 de abril de 2011, aprobó el informe *“El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas”*, donde resalta que:

El involucramiento de las mujeres en todos los ámbitos de la vida política es una condición necesaria para garantizar una sociedad verdaderamente igualitaria y consolidar la democracia participativa y representativa en las Américas. La inclusión de las mujeres en la política fomenta sociedades más democráticas y la rendición de cuentas, puesto que se escuchan las voces y demandas de las mujeres, que constituyen aproximadamente la mitad de la población en las Américas y del padrón electoral. (2011, p. 18, p. 47)

Por ello, señala que:

Los derechos políticos de las mujeres en una democracia participativa y representativa tienen dos aristas: la incursión de las mujeres en los cargos públicos y la necesidad de que las prioridades de las mujeres se vean representadas en la agenda pública; siendo el involucramiento, tanto de hombres y mujeres, indispensable para alcanzar estos fines. (2011, p. IX, pto. 8)

Agregando, que:

Los Estados pueden institucionalizar canales de participación a partir de los cuales las mujeres puedan ayudar de modo sustantivo en la creación, diseño, desarrollo e incluso en la

implementación de diversas políticas públicas y programas en materia de igualdad de género, en los distintos ámbitos de gobierno e instancias del poder público para poder conseguir la efectiva igualdad de jure y de facto de las mujeres en la vida pública (2011, p. XII, pto. 18).

En este Informe la Comisión reconoce avances significativos en la participación y representación política de las mujeres en América, impulsada en gran medida por la promoción que tuvieron por entonces las leyes de cuota de género, constatándose un aumento significativo en la representación femenina en los cargos públicos y en las instancias de toma de decisión, en los ámbitos legislativo y ejecutivo, así como en la administración de justicia.

Sin perjuicio de ello, resalta que aún persisten desafíos para alcanzar una participación política igualitaria y plena entre hombres y mujeres en la región. Entre los cuales se incluye la cuestión de acelerar la inserción de las mujeres en la vida política de los países, que si bien es un proceso paulatino y continuo, existen grandes disparidades en los países de las Américas. También refiere a la implementación de leyes y políticas públicas que promuevan y garanticen la participación e incluso la representación efectiva de las mujeres en cargos y/o puestos de toma de decisión. “Un punto entonces central para la CIDH es lograr la disminución de los altos grados de subrepresentación femenina en las distintas instancias de poder público,

sean estos de carácter representativo o por designación” (2011, pto. 46, p. 18).

A su vez, hace eje en la implementación de medidas para abordar la dicotomía entre los avances desiguales en la incursión de las mujeres en puestos políticos a nivel nacional y local, en el combate a prácticas discriminatorias de los partidos políticos que restringen la participación femenina, así como en superar la exclusión y escasa representación de las mujeres indígenas y afrodescendientes en las instancias de decisión, atendiendo a la interseccionalidad.

Los datos actuales demuestran que, a pesar de los avances en la materia, según el último mapa “*Mujeres en la política: 2023*”, que la Unión Interparlamentaria (UIP) y ONU Mujeres publica anualmente, persiste la representación minoritaria de las mujeres en la política. Así, el mapeo muestra la situación al 1° de enero de este año a nivel global, en la que solo en treinta y un países mujeres ocupan las máximas magistraturas nacionales como Jefas de Estado y/o de Gobierno, en el ámbito legislativo representan el 26,5% de las bancas o escaños parlamentarios y el 22,8% de las carteras ministeriales que, en general, se relacionan con temas como familia, infancia, género, mientras que en su mayoría son varones quienes ocupan los Ministerios donde se concentra el poder político, como Defensa y Economía. En lo que a las Américas respecta, un 34,9% de las Cámaras Legislativas son ocupadas por mujeres, por encima del

promedio mundial y con relación a los cargos ministeriales, solo Colombia y México superan el 40% (ONU Mujeres y UIP, 2023).

2. La participación política de la mujer en la legislación Argentina

En la República Argentina, el sufragio femenino se aplicó por primera vez a nivel local en la provincia de San Juan en 1927 y en el orden nacional -instaurado por la Ley N° 13.010, impulsada especialmente por Eva Perón- en 1947 con efectiva implementación en las elecciones de 1951, dada la ardua tarea de confección del padrón femenino.

Desde el retorno de la democracia en 1983, uno de los temas relevantes fue la protección de las mujeres en su derecho de sufragio pasivo, lo que trajo como consecuencia -en sintonía con la tendencia en el sistema interamericano- la sanción en 1991 de la mencionada Ley N° 24.012, llamada de “cupos femeninos” o “cuota de género”, fijando la obligatoriedad de incluir un mínimo del 30% de mujeres en las listas de candidatos para elecciones nacionales.

Luego de veintiséis años de sancionada aquella Ley, el 14 de diciembre de 2017 fue promulgada -mediante Decreto N° 1035/2017- la Ley de paridad de género en ámbitos de la representación política N° 27.412. Dicha normativa modifica el Código Electoral Nacional (CEN), la Ley N° 26.571 (de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias,

artículo 26 inc. 'a') y la Ley Orgánica de Partidos Políticos N° 23.298 como su modificatorias.

Así, por medio de esta Ley se establece, principalmente, que las "listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente" (Código Electoral Nacional, art. 60).

Deotrolado, en cuanto a las sustituciones, el artículo 157 del CEN dispone que:

En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a senador/a nacional de la lista que hubiere obtenido la mayoría de votos emitidos lo/la sustituirá el/la senador/a suplente de igual sexo. Si no quedaran mujeres en la lista, se considerará la banca como vacante y será de aplicación el artículo 62 de la Constitución Nacional. En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a senador/a nacional de la lista que hubiere resultado siguiente en cantidad de votos emitidos, será sustituido/a por el/la suplente por su orden.

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, en idéntico caso que lo descrito en el artículo precedente, determina que:

Lo/a sustituirán los/as candidatos/as de su mismo sexo que figuren en la lista como candidatos/as titulares según el orden establecido. Una vez que ésta se hubiere agotado ocuparán los cargos vacantes los/as suplentes que sigan de conformidad con la prelación consignada en la lista respectiva y el criterio establecido en el párrafo anterior. Si no quedaran mujeres o varones en la lista, se considerará la banca como vacante y será de aplicación el artículo 51 de la Constitución Nacional. En todos los casos los/as reemplazantes se desempeñarán hasta que finalice el mandato que le hubiere correspondido al titular. (Código Electoral Nacional, art. 164)

Y, por último, si se tratara de "un/a parlamentario/a del Mercosur lo/a sustituirá el/la primer/a suplente del mismo sexo de su lista de acuerdo con el artículo 164 septies". (Código Electoral Nacional, artículo 164).

En lo que corresponde a la Ley Orgánica de Partidos Políticos N° 23.298 y modificatorias, la nueva normativa incorpora al artículo 3, en el inciso b, la condición de respetar la paridad de género como requisito sustancial para la existencia de los partidos. Y, en complemento con ello, se incluye en el artículo 50, una causal más de caducidad -esto es la pérdida de la personería política- de un partido, a la violación de tal paridad en las elecciones de autoridades y de los organismos partidarios, previa intimación a las autoridades partidarias a ajustarse a dicho principio (inciso 'h').

Luego de un año y medio de sancionada la Ley en cuestión, el 07 de marzo de 2019, se dicta su decreto reglamentario N° 171/19.

Finalmente, no podemos dejar de citar a la Ley N° 26.485 de 2009 modificada por las leyes 27.501 y 27.533 de 2019, sobre *“Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”*, que presenta entre sus objetivos la eliminación de la discriminación entre mujeres y varones en todos los órdenes de la vida, y consagra entre los derechos protegidos la igualdad de derechos, de oportunidades y de trato entre varones y mujeres. En su artículo 4 se dispuso el concepto de violencia contra las mujeres:

Se entiende por violencia contra las mujeres toda conducta, por acción u omisión, basada en razones de género, que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, participación política, como así también su seguridad personal”.

Asimismo, destaca que

Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente Ley, toda conducta, acción, omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón.

Esta normativa es muy importante porque regula, al tiempo que visibiliza, lo que se dio a conocer como “violencia política” por razones de género. Así, señala que es aquella que tiende o se dirige a: “menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir la participación política de la mujer, vulnerando el derecho a una vida política libre de violencia y/o el derecho a participar en los asuntos públicos y políticos en condiciones de igualdad con los varones. (artículo 5, inc. 6)

A nivel legal, vale decir que recientemente se incorporó a la mencionada Ley sobre violencia de género, lo que se conoce como Ley Olimpia -inspirada en el caso de la activista mexicana y la ley que en ese país también lleva su nombre- que incluye a la violencia digital entre las modalidades de violencia contra las mujeres. En consecuencia, y acorde con los niveles de inserción de los medios masivos y redes sociales en el debate público, y en las campañas electorales en particular, el Estado debe garantizar que no sean un vehículo más de canalización de la violencia por motivos de género en la política.

De otro lado y a nivel constitucional, la reforma de 1994 incorporó el artículo 37 de la Constitución Nacional que en su segundo párrafo señala que el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio -recogiendo así la tradición en materia electoral que arranca desde la Ley Sáenz Peña (N° 8.871)- y la última parte del mismo artículo favorece la adopción de

acciones que tiendan progresivamente a la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a los cargos electivos y partidarios.

También la Constitución Nacional manda a asegurar mediante la implementación de “acciones positivas” en los textos de los artículos 37 y 75 inc. 23 la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso de cargos electivos.

Por su parte, la cláusula transitoria 2º de la Constitución Nacional señala que: “Las acciones positivas a que alude el artículo 37 [...], no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine”.

En este punto, nuestro país ha seguido los principios consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y en la Convención contra toda Forma de Discriminación de la Mujer, que en materia electoral y de partidos políticos se pronuncian claramente a favor de una participación igualitaria y sin discriminaciones fundadas en meros prejuicios de género.

Además, resulta de suma importancia mencionar la Convención Interamericana

para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención de Belém do Pará- que en su artículo 5 determina que: “Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

La Sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, preparatoria de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995, es parte de los instrumentos y conferencias internacionales que adoptaron esta concepción de medidas de acción positiva como condición o piso necesario para la visibilización de la violencia por motivos de género, incluyendo en particular al tipo específico de darse en el terreno político-electoral. En este sentido, los Estados aún tienen trabajo por efectuar, en cuanto al establecimiento de protocolos de actuación, recolección de datos, campañas de difusión y concientización, más allá de los necesarios avances normativos y su reconocimiento jurisdiccional.



Foto: Sergio F Cara (NotoPress)

3. En la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral

Por su parte, la Cámara Nacional Electoral (CNE) ha asumido, de un modo cabal, el rol que se le ha asignado de garante del cumplimiento de las medidas que procuran la igualdad real de oportunidades entre mujeres y varones para el acceso a cargos electivos y partidarios (Fallos CNE 1568/93; 1586/93; 1595/93; 1863/95; 1866/95; 1867/95; 1868/95; 1869/95; 1870/95; 1873/95; 1984/95; 2669/99; 2878/01; 2918/01; 3005/02; 3780/07; entre muchos otros) y veló por el respeto en todas las causas que fueron sometidas a su conocimiento (Fallos 3005/02; 3780/07, entre otros).

Así, la CNE cuenta con innumerables pronunciamientos en los cuales debió interpretar las disposiciones de la ley argentina de cupo femenino N° 24.012, preservando la participación política de la mujer, no solo respecto a la oficialización de listas partidarias sino también en la composición de los órganos partidarios internos.

De esta manera, el 20 de abril de 2017, el Tribunal Electoral en la causa “Villar, Daniel Osvaldo c/Unión Popular ON s/ formula petición – Unión Popular ON” (Expte. N° CNE 6713/2016/CA1) resolvió el caso planteado por algunos afiliados del partido político Unión Popular, quienes cuestionaban la legitimidad de la integración de los órganos directivos

de la entidad. En ese sentido, se dispuso la intervención judicial de la agrupación para normalizar situaciones irregulares vinculadas con el incumplimiento de la ley de cupo o cuota de género.

Para así decidir, la Cámara -que es el tribunal de alzada en materia electoral- consideró que “es imprescindible que los postulados democráticos que rigen la organización política en la cual los partidos encuentran su razón de ser y su génesis, se hallen presentes hacia el interior de esas asociaciones” (Fallo CNE, 4535/2011). Y resalta que el planteamiento que motivó aquella causa, se vincula con la propia legitimidad de los máximos órganos de gobierno de la agrupación política, cuya normal constitución y funcionamiento debe resguardar la justicia electoral.

En otra oportunidad la CNE se pronunció sobre esta materia en el “Incidente de Ciudad Futura Nro. 202 – distrito Santa Fe en autos Ciudad Futura Nro. 202 -distrito Santa Fe/s/elecciones primarias-elecciones 2017” (Expte. N° CNE 5385 /2017/1/CA1), mediante sentencia de fecha 13 de julio de 2017. En dicho caso, se pretendía oficializar una lista integrada en su totalidad por mujeres. El Tribunal -por voto mayoritario- resolvió confirmar la sentencia de primera instancia que ordenaba al apoderado de la citada agrupación a que presente una nueva nómina de precandidatos compuesta por varones y mujeres, en virtud, principalmente, del mandato constitucional del artículo 37 que habla,

específicamente, de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a los cargos electivos y partidarios, reafirmando con ello la democracia representativa frente a la inclusiva.

Este Tribunal Electoral también abordó la cuestión de género relacionada con la sustitución de candidatas/os o de diputadas/os y senadoras/es nacionales frente a diversos supuestos. Al respecto, uno de los pronunciamientos fue el de Juntos por el Cambio de Neuquén (Expte CNE N° 6459/2019/CA1), en donde la jueza de primera instancia dispuso:

El reemplazo del primer candidato a Senador Nacional de la Alianza Juntos por el Cambio del [d]istrito Neuquén de la lista de titulares, que falleció [...] [el 12 de octubre de 2019], por el primer suplente de la lista, Mario Pablo Cervi, quedando en consecuencia integrada la lista de candidatos a Senadores Nacionales Titulares [...] para los comicios del 27 de [o]ctubre de 2019, de la siguiente manera: [...] 1° Mario Pablo C[ervi] [...]; 2° Carmen Lucila C[rexell].

Esto basándose en el artículo 7 del Decreto 171/19.

Posteriormente, la CNE revocó la decisión de 1° instancia. Señaló mediante sentencia de 24 de octubre de 2019 que debían ser considerados primordialmente, “el principio de representación basado en la soberanía

popular y en el régimen político republicano (arts. 1, 22 y 33 CN) y la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el ejercicio de cargos públicos electivos” (CN, artículo 37).

Asimismo, destacó que a diferencia de otras fórmulas de equilibrio paritarias que podrían haberse adoptado, en donde no sean establecidas como un tipo de acción afirmativa nuestro poder legislativo reguló la paridad de forma tal que la Ley 27.412 solo puede ser entendida como una medida más de acción positiva para tratar de equilibrar la situación de un grupo de la sociedad históricamente postergado en materia de participación política, las mujeres.

En virtud de ello, dice la Cámara:

No puede sino advertirse que, en el caso, la aplicación directa de la pauta de sustitución por personas del mismo género, prevista en el citado artículo 7° del Decreto 171/2019, conduce a una solución contradictoria con la finalidad esencial de la ley que reglamenta (27.412), pues implica que un candidato suplente sea ubicado con prelación a una candidata titular.

En efecto, más allá de que la intercalación entre varones y mujeres que incorporó la ley, concibe una lista sin distinciones. No cabe ignorar la diferente condición entre candidaturas titulares y suplentes, pues de lo contrario el decreto reglamentario -cuya técnica

se presenta, como mínimo, imperfecta en este punto- implicaría en los hechos una tutela en favor de un candidato varón suplente, respecto de una candidata mujer titular.

Si bien la aplicación estricta de un criterio de paridad pareciera autorizar esa solución, no puede soslayarse que, como se dijo, ello contrariaría -en el singular caso que aquí se presenta- el propósito final de la ley que reglamenta, que es la protección de la mujer en cuanto a las oportunidades efectivas de acceder a cargos públicos electivos. Ello, en particular, teniendo en cuenta que se trata de una candidatura al Senado Nacional, cuya elección se rige por el sistema de lista incompleta, con solo dos postulantes titulares.

Por tanto, el Tribunal Electoral resolvió que: “corresponde aplicar el corrimiento respetando la alternancia de género exigida, quedando en consecuencia como primera titular la candidata a senadora nacional Carmen Lucila Crexell, y como segundo candidato titular Mario Pablo Cervi”.

Posteriormente, el 12 de noviembre de 2019 la Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó la decisión de la CNE -por mayoría integrada por los jueces Highton, Maqueda, Lorenzetti y Rosatti con el voto concurrente del magistrado Rosenkrantz-.

Otro caso que tiene que ver con las vacancias legislativas se dio en el

marco de la causa “Cáceres, Adriana Cintia s/amparo – Reemplazo del señor Diputado Nacional Guillermo Tristán Montenegro”, (Expte N° CNE 9467/2019/CA1), mediante sentencia de la CNE del 11 de febrero de 2020.

Aquí el voto mayoritario señaló que la cuestión sustancial consiste en determinar si se aplica solo la Ley 24.012 de cupo (1991), o también la 27.412 (2017) de paridad en la representación política, a los fines del reemplazo del Diputado Montenegro.

Vale indicar que el Diputado Guillermo T. Montenegro fue elegido en los comicios del 22 de octubre de 2017, es decir, previo a la sanción y entrada en vigencia de la Ley de paridad 27.412.

El voto de la mayoría entendió que conforme lo dispone el artículo 7° del Código Civil y Comercial de la Nación: “Las leyes no tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, excepto disposición en contrario. Y La retroactividad establecida por la ley no puede afectar derechos amparados por garantías constitucionales (...)”.

Sobre tales premisas, corresponde señalar que, en primer lugar, la Ley 27.412 sancionada en diciembre de 2017 no determina ningún plazo de inicio de su vigencia; por lo tanto, empezó a regir el 24 de diciembre del mencionado año, luego de que se hubieren realizado las elecciones para diputados nacionales, cuya vacante debe cubrirse.

En segundo lugar, la Ley 27.412 tampoco indica -de manera expresa- su aplicación retroactiva, por lo que cabe emplear el principio general de la irretroactividad de la ley consagrado en el mentado artículo 7° del Código Civil y Comercial de la Nación. De modo que la situación jurídica quedó consolidada con la lista de diputados titulares y su correspondiente orden de sucesión por los suplentes electos en los comicios del 22 de octubre de 2017, de conformidad con la ley vigente conocida en ese tiempo por la ciudadanía en su conjunto, esto es la Ley de cupo 24.012.

De esta manera, es clara la inaplicabilidad al caso de la Ley 27.412 de paridad a una lista que fue conformada bajo otro régimen de cupo o cuota femenina, más allá de que ambos regímenes apunten a una finalidad en común, la mayor participación política de la mujer.

En tales condiciones, el Tribunal resolvió:

Disponer -en el caso- la aplicación de la Ley 27.412, importa emplear retroactivamente la norma en cuestión, vulnerando así los principios de soberanía popular, seguridad jurídica, legalidad procesal, legalidad y los derechos políticos electorales de la ciudadanía y de los diputados electos en los comicios de octubre de 2017, consagrados por la Constitución Nacional (cf. artículos 1, 22, 33, 18, 19, 37 y 38, respectivamente).

En nada altera la conclusión que antecede el hecho de que la renuncia de los legisladores se hubiera realizado durante la vigencia de la Ley 27.412; pues el aludido principio de legalidad impone inexorablemente la necesidad de que la ley estipule previamente una obligación o una prohibición para que pueda luego considerarse que alguien ha incurrido en falta por haber obrado u omitido obrar en sentido diverso al establecido.

Por tanto, el Tribunal entiende que:

A los fines de salvaguardar la decisión de la soberanía popular y los derechos de participación política de los legisladores involucrados, la vacante producida en la Cámara de Diputados de la Nación por la renuncia del Diputado Guillermo Montenegro debe ser ocupada por la Diputada Adriana C. Cáceres, bajo los términos de la normativa vigente al tiempo de la elección.

Luego se dictaron dos casos en los que se remite al precedente “Cáceres”:

- “Schwindt, María Liliana y otros/ formula petición – Declaración de Certeza – reemplazo por vacancia Diputados Nacionales art. 164 del C.E.N.” (Expte. N° CNE 9527/2019/CA1), sentencia del 11 de febrero de 2020.
- “Holzman, Patricia Noemí y otro c/Poder Legislativo Nacional

-Cámara de Diputados de la Nación s/amparo” (Expte. N° CNE 9429/2019/CA1), sentencia del 28 de febrero de 2020.

Otro pronunciamiento fue dictado en el marco de la causa “Souto, Natalia Marcela c/H. Cámara de Diputados de la Nación s/amparo -Reemplazo del señor Diputado Nacional Andrés Larroque- Art. 164 C.E.N.” (Expte. N° CNE 1572/2020/CA1), mediante sentencia de fecha 28 de septiembre de 2021.

Aquí el señor juez federal subrogante de primera instancia resolvió rechazar el pedido de declaración de inconstitucionalidad del artículo 164 del Código Electoral Nacional -modificado por Ley 27.412-, la inaplicación al caso concreto de dicha norma y la acción de amparo incoada por la ciudadana Natalia Marcela Souto (Fallo cit.).

Allí, la CNE no hizo lugar al recurso interpuesto y señaló que:

El legislador ha tenido el propósito de garantizar [...] la protección de la mujer frente a la desigualdad que aún se advierte en el campo de la representación política. A tal fin -y en lo que aquí interesa- estableció una solución expresa y clara para aquellos casos en los que deba producirse una sustitución por renuncia de un/a diputado/a nacional que, hasta entonces, no estaba contemplada en el ordenamiento legal vigente (Código Electoral Nacional, artículo 164).

Asimismo, en la sentencia se dijo que, más allá de las consideraciones que puedan efectuarse en cuanto a la concreción de la norma citada, lo indiscutible es que al sancionar la ley, el legislador optó por uno de los criterios dentro de un abanico de posibles alternativas, sin que pueda válidamente afirmarse que tal elección implique una transgresión al derecho de participación política de la peticionante, aun cuando pueda discutirse la conveniencia de esa decisión legislativa.

Finalmente, la CNE destacó que:

De seguirse el criterio que expone la recurrente -quien parte de la premisa que “dicha fórmula, para hacerla compatible con los objetivos de la norma, debe ser interpretada como una cuestión que solo adquiere razonabilidad en un contexto de paridad real de las bancas”- carecería de todo objeto lo dispuesto en la norma [...] [art. 164, CEN] pues precisamente estableció -para supuestos como el de autos- esta regla general de sustitución por “el mismo sexo”. (Fallo cit.)

Así, el Tribunal entendió que se tornaba evidente que si el legislador hubiera considerado la existencia de un período de transición en el que se hacía necesario favorecer a las mujeres por sobre los varones, incluso ante casos de renunciadas de un diputado nacional -como el caso- hasta que se lograra la paridad, lo habría establecido expresamente.

De otro lado, es oportuno referirnos a la sentencia de la CNE del 19 de mayo de 2022, en el caso “UCR y otros/ impugnación de acto de órgano o autoridad partidaria -Integrante del Tribunal de conducta UCR solicita se deje sin efecto decisión del comité provincial UCR” (Expte N° CNE 392/2021/CA1), dado que fue la primera vez que el Tribunal tuvo la oportunidad de expedirse sobre un caso de violencia política por razones de género en el ámbito interno de los partidos políticos.

En dicho precedente, la CNE dejó sin efecto una sanción disciplinaria que había sido aplicada a un grupo de mujeres afiliadas a la Unión Cívica Radical de Catamarca, por haber impugnado a un candidato a presidente del Comité partidario, por encontrarse denunciado penalmente por el delito de abuso sexual. De esta manera, el Tribunal entendió que ese proceso disciplinario configuró un supuesto de violencia política contra la mujer.

En tal sentido, precisó que: “la aplicación de la sanción cuestionada claramente conduce a debilitar los mecanismos de reclamo y protección de las mujeres en el seno de la organización y deja en evidencia el ejercicio de la violencia política ejercida por parte de quienes se arrogaban funciones sancionatorias” (Fallo cit.).

La sentencia remarca, entre otras cosas, la necesidad de juzgar el caso

con perspectiva de género, superando deficiencias procesales que, de otro modo, podrían mantener en situación de desprotección a los grupos vulnerables y señaló que lo manifestado por CIDH, en cuanto a la perspectiva de género:

Es un abordaje que visibiliza la posición de desigualdad y subordinación estructural de las mujeres, niñas y adolescentes a los hombres debido a su género y es una herramienta clave para combatir la discriminación y la violencia contra las mujeres, de conformidad con los estándares interamericanos en la materia. Adicionalmente, entendida desde una visión amplia, la perspectiva de género es una herramienta clave para combatir la discriminación y la violencia contra las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (2021, p. 7).

Así, destacó la necesidad de que circunstancias como las que se debatieron en esa causa sean objeto de un profundo análisis no solo por parte de los señores jueces cuando lleguen a su conocimiento, debiendo considerarlas como parte del accionar progresivo y necesario del Estado tendiente a remover los obstáculos a una mayor participación que, previamente, debe realizarse en el ámbito interno partidario.

Por último, en la órbita de la secretaria penal del máximo Tribunal Electoral del país, se ha dictado una sentencia el 03 de

noviembre de 2022² de gran importancia para el tema que hoy nos ocupa, especialmente, porque aborda la temática de la violencia de género y la perspectiva de género en las sentencias judiciales.

En este caso, la señora jueza de primera instancia resolvió:

Decretar el procesamiento sin prisión preventiva de Valeria Vanesa Camaño [...], por considerar ‘prima facie’ su conducta -no haberse presentado injustificadamente a cumplir con la función de [p]residente de la Mesa N° 464 para la cual fue designad[a] [...], en oportunidad de celebrarse las elecciones generales del 27/10/2019-, incurso en el delito previsto y sancionado en el art. 132 del Código Electoral Nacional. Esto, más embargo por la suma de pesos diez mil (\$10.000). (Expte. N° CNE 9562/2019/CA1).

En el marco de su declaración en carácter de imputada, la señora Camaño expresó que, no obstante haber tenido conocimiento de su designación como autoridad de mesa para el día de los comicios, se vio impedida de cumplir dicha función debido a la necesidad de quedarse al cuidado de sus hijos menores de edad. Ello, -según alega- ante la imposibilidad de dejarlos al cuidado del progenitor de su hijo menor, a quien en reiteradas ocasiones -afirma- denunció por diversos hechos de abuso

2 CAUSA: “Camaño, Valeria Vanesa – Generales 27/10/2019 s/no concurrencia o abandono de funciones electorales (art. 132 CEN)” (Expte. N° CNE 9562/2019/CA1).

y hostigamiento en su contra, así como también porque no pudo dejarlos a cargo de sus propios padres, quienes debían concurrir a sus respectivos trabajos el día de los comicios (Fallo cit.).

Ante tales circunstancias la CNE manifestó que si bien la resolución de primera instancia aseguró las garantías del debido proceso, había omitido la consideración acerca de la situación de violencia de género invocada por la señora Camaño, pues consideró que, en situaciones como esta, el juzgamiento desde la perspectiva de género se torna imperativo.

En ese marco, y teniendo en cuenta el compromiso de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer plasmada en la Convención de Belém do Pará (artículo 7°, primer párrafo e inciso “b”) tal como ha sido interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cf. caso *González y otras - “Campo Algodonero” vs. México*, sentencia del 16 de noviembre de 2009), solo puede concluirse que en circunstancias como las de autos las situaciones alegadas por la imputada no pueden dejar de ser contempladas por la justicia (Fallo cit.).

Así:

Se ha sostenido que la ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia contra las mujeres propicia un ambiente de impunidad que

facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad de las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia. Dicha ineficacia o indiferencia constituye en sí misma una discriminación [de la mujer] en el acceso a la justicia (caso ‘*Véliz Franco y otros vs. Guatemala*’, sentencia del 19 de mayo de 2014, parágrafo 208; caso ‘*Espinoza González vs. Perú*’, sentencia del 20 de noviembre de 2014, parágrafo 280; caso ‘*Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala*’, sentencia del 19 de noviembre de 2015, parágrafo 176) (del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite, Fallos 345:140).

Igualmente, se precisa que la cuestión de género no puede ser examinada de modo aislado, ya que se requiere un análisis integral del caso, al tratarse de una mujer que asegura ser víctima de violencia de género por parte de su expareja, a quien no puede confiar el cuidado de sus hijos, motivo por el cual se vio imposibilitada de cumplir con la obligación legal el día de los comicios como autoridad de mesa.

Por ello, en atención a las particulares circunstancias del caso y a las constancias

obrantes en el expediente, se concluye que, previo a evaluar la justificación invocada, la señora magistrada debió disponer las medidas correspondientes, a fin de constatar -de manera cierta- la ausencia de riesgos de violencia o temor frente a su expareja, lo cual se traduce en el activismo necesario desde el mandato convencional de actuar con debida diligencia estatal a partir de cualquiera de sus órganos, al tomar conocimiento de esas situaciones. (sentencia cit.)

Sentado ello, la CNE sostuvo que la ‘violencia contra la mujer’ en todas sus manifestaciones dejó ya de ser un problema íntimo y oculto, para convertirse en un interés del Estado, que -desde una posición de garante de los derechos de las mujeres- está obligado a prevenir, erradicar y sancionar por todos los medios y órganos posibles, los actos atentatorios contra la mujer por su sola calidad de tal, ello bajo pena de incurrir en responsabilidad internacional.

En virtud de ello, la CNE decide revocar la resolución de primera instancia y disponer la falta de mérito de Valeria Vanesa Camaño (art. 309 C.P.P.N) en orden al delito previsto y reprimido por el artículo 132 del Código Electoral Nacional. A la vez, se exhorta a que en caso de darse situaciones como la presente, con relación a cuestiones de género, se juzgue desde esa perspectiva, acorde con lo señalado en el presente.

4. Consideraciones finales

Desde la Ley Sáenz Peña se produjo un significativo avance civil en la construcción de la democracia representativa diseñada en nuestra Constitución histórica, en tanto la reforma constitucional de 1994 -la más importante y extensa de nuestra historia- fue también una muy importante reforma política en dirección a una democracia participativa, cuyas consecuencias se reflejan en una mayor equidad de los procesos electorales.

Por ello, al implementar el carácter universal del sufragio, la Ley N° 8871 ha inspirado otras normas que extendieron luego la composición del cuerpo electoral (Acordada CNE N° 23/12), como ocurrió -por ejemplo- con la participación de la mujer a partir de la incorporación del voto femenino en las elecciones del año 1951 (Ley N° 13.010).

En la mayoría de los países de América Latina se ha dado una revolución normativa con la intención de mejorar la participación y representación de las mujeres. En efecto, 16 países de la región entre 1991 y 2015 sancionaron leyes que establecieron algún tipo de cuotas de género (Freidenberg, 2015). Los países que adoptaron la paridad y alternancia en su legislación son: Costa Rica (2009), Ecuador (2009), Bolivia (2010), Honduras (2012), Panamá (2012), Nicaragua (2012), México (2014), Argentina (2017) y Perú (2020). En México, además se aprobó la paridad horizontal entre las cabeceras de los distritos uninominales (Freidenberg y Molina, 2021).

En la Argentina la aplicación de las cuotas de género en las listas electorales ha dado resultados favorables para la participación política de las mujeres, situación que -unida a un amplio criterio reglamentario y jurisprudencial en sentido progresivo- ha abierto los cauces de participación, aún más allá de los cupos formales. También ese impulso fue el que derivó en que nuestro país cuente desde fines del año 2017 con una ley de paridad (27.412). Con estos avances normativos y de su implementación, Argentina ha conseguido una representación del 44,8% de mujeres en la Cámara de Diputados (115 de 257) y un 43,1% (31 de 72) 43% en el Senado, ocupando el puesto número 16 a nivel global (ONU Mujeres y UIP, 2023). Cabe señalar, por último, que ambas Cámaras son actualmente presididas por mujeres.

El informe de la CIDH de 2011, manifiesta que, el reto:

No sólo es lograr una representación cuantitativa de las mujeres en los puestos e instancias de decisión, sino una representación cualitativa de sus intereses y de aquellos que benefician la equidad de género. Diferentes estudios coinciden en que la mera existencia de mujeres en puestos de toma de decisión no es una condición suficiente para asegurar cambios en las leyes y políticas a favor de la igualdad de género. Por ejemplo, en Argentina, los informes de las organizaciones de la sociedad civil manifiestan que a pesar de una

representación significativa de las mujeres en el Congreso: “los números no dicen nada acerca de su verdadero grado de inclusión en la vida pública, ni del nivel de influencia e impacto que han logrado ejercer en sus respectivos puestos. (p. 19, pto. 50)

En tal sentido, es necesario seguir adoptando las medidas necesarias para garantizar la adecuada inclusión y participación de las mujeres en las instancias de decisión pública que puedan influir en la elaboración de normas y políticas más equitativas.

En otras palabras, como continúan enfatizando las expertas, es fundamental ir más allá de los números para lograr una igualdad sustantiva en materia de participación política de las mujeres.

Referencias bibliográficas

Código Nacional Electoral, Ley N° 19.945 de la República Argentina sancionada el 14 de noviembre y publicada B.O. 19 de diciembre 1972 y sus modificatorias. https://www.electoral.gob.ar/nuevo_legislacion/pdf/19945.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1999). Informe Anual, vol. II, capítulo VI, sección IV, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*. https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/5_participacion_politica/2.pdf

(1999). Informe N° 102/99, Caso 11.307, María Merciadri de Morini Argentina, 27 de septiembre de 1999. <https://cidh.oas.org/annualrep/99span/Admisible/Argentina11.307.htm>

(2001). *Informe Anual 2008 103/01*, Capítulo III, Sección D: Estado de Cumplimiento de las Recomendaciones de la CIDH, párrs. 38-40. <https://www.cidh.org/annualrep/2008sp/cap3.D.9sp.htm>

(2002). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Cap. IV Cuba, OEA/Ser.L/V/II.117. Doc. 1 rev. 1, 07 marzo 2003. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/cap.4a.htm>

(2002). *Informe Anual N° 51/02*, Admisibilidad, Petición 12.404, Janet Espinoza Feria y otras, Perú, 10 de octubre de 2002. <https://cidh.oas.org/annualrep/2002sp/Peru12404.htm>

(2009). *Informe sobre el Derecho de las Mujeres en Chile: La igualdad en la Familia, el Trabajo y la Familia*, 27 de marzo de 2009. <https://www.cidh.org/countryrep/ChileMujer2009sp/Chilemujer09iv.sp.htm>

(2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*. <https://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/mujeres%20participacion%20politica.pdf>

(2021). *Guía Práctica para la eliminación de la violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/01_GuiaPractica_MV_V1_SPA.pdf

(2022). *Informe No. 61/22, Petición 1287-19*, Informe de Solución Amistosa Roberto Molina Barreto, Zury Mayte Ríos Sosa y Mwr Guatemala. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2022/gusa1287-19es.pdf>

Constitución de la Nación Argentina [Const]. sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva Oc-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>

(2005). *Caso Yatama vs. Nicaragua*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

(2008). *Caso Castañeda Gutman vs. México*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/castanedagutman.pdf>

Dalla Via, A. (2012). *Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales* en “Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales”, Serie Cuadernos de CAPEL N° 57, Costa Rica.

Freidenberg, F. (2015). ¿Por qué las leyes (solas) no pueden cambiar la desigualdad de género?, *Electoral World Magazine*, Año 8, N° 24, pp. 48-53.

Freidenberg, F. y Molina, X. (2021). *Reformas al régimen electoral de género en el poder legislativo nacional*, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021). Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJUNAM) y Washington, D.C.: Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia de Organización de Estados Americanos. <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2021/04/Regimen-elec-de-genero-14.04.21.pdf>

García Roca, J. y Dalla Via, A. R. (2013). *Los derechos políticos y electorales: un orden público democrático*, La Ley, Año XIII.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2017). *Diccionario Electoral*, Tomo I, Vol.1, tercera edición, Serie Elecciones y Democracia.

ONU Mujeres y Unión Interparlamentaria. (2023). *Mujeres en la política: 2023* (mapa). <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2023/03/women-in-politics-map-2023>



**Carlos Eduardo
Teixeira de Godoi**

Doctorando en Administración Hacienda y Justicia en el Estado Social por la Universidad de Salamanca, Maestro en Derecho Penal Económico por la Universidad Europea de Madrid.

Abogado por la Universidad Federal de Juiz de Fora. Socio Fundador del Bufete Legal Teixeira de Godoi Sociedad Individual de Abogacía.

Actualmente, desempeña sus funciones como Abogado General del Ayuntamiento de Matozinhos.

Correo electrónico:
carlosgodoi@me.com

EL ACTIVISMO JUDICIAL EN LA DEFENSA DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS FRENTE AL FENÓMENO DE LAS FAKE NEWS ELECTORALES: EL CASO PRÁCTICO BRASILEÑO

JUDICIAL ACTIVISM IN DEFENSE OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS IN FACE OF THE PHENOMENON OF ELECTORAL FAKE NEWS: THE BRAZILIAN PRACTICAL CASE

RESUMEN

Las instituciones de la Función Electoral en Brasil surgen como resultado de la instauración de la Justicia Electoral en el Estado brasileño, con atribuciones administrativas y contencioso electorales a partir de la necesidad de organizar, dirigir, vigilar y garantizar de manera transparente los procesos electorales; así como, conocer y resolver recursos electorales, y asuntos litigiosos de las organizaciones políticas propiciando su autonomía frente a las demás funciones del Estado, a partir de la redemocratización de Brasil en 1988.

En el presente trabajo, se analizará el activismo judicial del Tribunal Superior Electoral en la defensa de las instituciones democráticas brasileñas frente a noticias falsas difundidas por candidatos y grupos políticos organizados en las últimas elecciones, con el objetivo de desacreditar el proceso electoral e incitar a la población contra las demás funciones del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

- Fecha de recepción: 05/02/2024
- Fechas de revisión pares: 23/02/2024 - 21/02/2024
- Fecha de aceptación: 13/03/2024
- Fecha de publicación: 11/07/2024



Los medios digitales de interacción social, hasta entonces incipientemente regulados por el sistema de justicia electoral, se convirtieron en campos peligrosos de la difusión de noticias falsas bajo la fachada de una aparente libertad de expresión ilimitada para justificar discursos de odio contra las instituciones democráticas y ministros de los Tribunales de Justicia Electoral y de la Suprema Corte, fomentando el cierre de estos órganos y la anulación de las elecciones.

Este artículo, a modo de contexto, analizará los límites del activismo judicial con relación al principio de inercia jurisdiccional y el derecho fundamental a la libre expresión frente al principio democrático, a partir de un análisis de la experiencia electoral brasileña.

PALABRAS CLAVE

Activismo judicial, elecciones, Función Electoral, noticias falsas, libre expresión.

ABSTRACT

The institutions of the Electoral Function in Brazil arise as a result of the establishment of Electoral Justice in the Brazilian State, with powers of administration and electoral litigation, based on the need to organize, direct, monitor and guarantee electoral processes in a transparent manner; as well as, knowing and resolving electoral resources, and contentious matters of political organizations, promoting their autonomy from the other functions of the State, since the redemocratization of Brazil in 1988.

In this essay, the judicial activism of the Superior Electoral Tribunal will be analyzed in the defense of Brazilian democratic institutions against false news spread by candidates and political groups organized in the last elections with the aim of discrediting the electoral process and inciting the population against the other functions of the State: Executive, Legislative and Judicial.

The digital media of social interaction until then incipiently regulated by the electoral justice system became dangerous fields for the dissemination of fake news under the façade of an apparent unlimited freedom of expression to justify hate speech against democratic institutions. and ministers of the Electoral Justice Courts and the Supreme Court, promoting the closure of these bodies and the annulment of the elections with the encouragement of the then President of the Republic.

This article, as a context, will analyze the limits of judicial activism against the principle of jurisdictional inertia and the fundamental right to free expression against the democratic principle, based on an analysis of the Brazilian electoral experience.

KEYWORDS

Judicial activism, elections, Electoral Function, Fake news, free expression.

Introducción

Este estudio aborda el tema de las noticias falsas, popularmente conocidas como *fake news*, su papel en el resultado de las elecciones brasileñas y cómo las acciones de los Tribunales Electorales brasileños contribuyeron al desarrollo y resolución del problema, en el contexto de las elecciones del año 2022.

Con la evolución de la tecnología y el surgimiento de las redes sociales, el fenómeno de las noticias falsas ha adquirido una dimensión global, cuyos efectos- demostrablemente nocivos para la democracia- no se limitan a la jurisdicción de los Estados y cuyo alcance no se restringe a la difusión de noticias falsas. La red mundial de computadores se convirtió en una “tierra sin ley”, donde la rápida difusión en grandes cantidades de contenido online, muchas veces distorsionadas y no comprobadas, maximizan una inexistente percepción de la realidad, con potencial de influenciar y manipular la opinión pública o grupos específicos sobre determinados asuntos (Mendes, et al., 2021; Scarabelli, 2019).

Se puede decir que las *fake news* pretenden mucho más que influir directa e indirectamente en la libre conciencia del elector, respecto de las elecciones, dañando el proceso electoral y, en consecuencia, la democracia del país, pues además toma la forma de un

verdadero mecanismo de socavamiento del sistema democrático en el centro de una intensificación de las disputas ideológicas por el poder, cada vez más polarizadas, teniendo como ejemplo la elección de Donald Trump en los EE.UU. (Scarabelli, 2019) y la de Jair Bolsonaro en Brasil (Sparemberger y Silva, 2021).

El complejo sistema electoral brasileño de dimensiones continentales es una referencia en el mundo, debido al protagonismo de las máquinas de votación electrónica, desarrolladas por el Tribunal Superior Electoral (TSE) en 1996, con el objetivo de garantizar mayor seguridad y transparencia, eliminando intervenciones en el escrutinio y reduciendo los llamados “corrales electorales” (prácticas de imponer opciones de voto, ya sea a través del poder, el dinero o la amenaza), convirtiéndose en un verdadero símbolo de la credibilidad de la participación democrática (Martinelli, 2021).

Aunque con toda la transparencia en cuanto a los medios tecnológicos de seguridad de los datos y la información procesada por las máquinas de votación electrónica, con votos sistemáticamente auditables en todas las elecciones, el expresidente Jair Bolsonaro, su familia y fieles seguidores provocaron una campaña de desinformación a gran escala que logró provocar un alto nivel de desconfianza en el sistema electoral y un descrédito significativo de las instituciones brasileñas, a través

de acusaciones, sin pruebas, de baja confiabilidad del modelo electoral y de fraude en las elecciones de 2018, en las que fue elegido y en las elecciones de 2014 que eligieron a Dilma Rouseff (Martinelli, 2021).

La desinformación sobre la confiabilidad del modelo electoral brasileño ganó tal proporción, que el voto impreso auditable pasó a ser considerado como una alternativa para evitar un nuevo fraude electoral que elegiría al oponente político de Jair Bolsonaro, el actual presidente Lula, con una gran campaña impulsada en las redes sociales y medios de comunicación por parte de sus partidarios, basándose en muchas mentiras (De Oliveira, 2024), idea que fue materializada por la diputada Bia Kicis en la Propuesta de Enmienda a la Constitución 135/2019, que fue rechazada por la Cámara de Diputados.

La movilización en internet para el descrédito del sistema democrático brasileño, simultáneamente con las insistentes amenazas del presidente de no celebrar las elecciones en 2022, cobró tal proporción que Brasil fue tendencia en Google, mediante etiquetas o titulares como: “fraude en las urnas electrónicas”, “fraude electoral” y “El voto impreso”, con números exponenciales, lo que llevó a la Corte Suprema y al Tribunal Superior Electoral a citar a Bolsonaro para presentar pruebas de las acusaciones contra el sistema electrónico, las cuales nunca se exhibieron (Simonato, 2021).

Es de destacar que la problematización en torno al uso de noticias falsas no solo tuvo como objetivo manipular cuestiones internas, sino también llegar a debates en torno a la política exterior brasileña y a la creación de narrativas sobre países específicos, con el propósito de influir en la opinión pública, como, por ejemplo, el trato dado a China, uno de los países más afectados por las noticias falsas provenientes de grupos afines a Bolsonaro. China se ha convertido en un objeto principal de teorías conspirativas, incluida la manipulación del virus del Covid-19, como parte de una guerra biológica y una amenaza comunista global o incluso en asuntos internos, con repercusiones negativas sobre la supuesta interferencia del Partido Comunista Chino en la política brasileña y en el Supremo Tribunal Federal (STF) (De Souza, et al., 2022).

El Tribunal Superior Electoral (TSE) aprobó por unanimidad la apertura de una investigación administrativa al presidente Bolsonaro y sus aliados por ataques a la legitimidad de las elecciones. Las investigaciones tenían como finalidad encontrar posibles indicios de abusos de poder político y económico, fraude, corrupción, propaganda extemporánea y conductas prohibidas. Además, el TSE solicitó al Tribunal Supremo Federal que iniciara una investigación contra el presidente, por difundir noticias falsas relacionadas con la máquina de votación electrónica y las elecciones, en el ámbito de la “investigación de noticias falsas”, que fue rápidamente aceptada por el relator del caso.

El ministro del Supremo Tribunal Federal (STF), Luís Roberto Barroso, quien asumió la presidencia del TSE, calificó estas acciones de “antidemocráticas”. El ministro Alexandre de Moraes, relator de la investigación, subrayó que “no se debe jugar con la democracia”. El Tribunal Electoral reconoció el abuso de poder político y el mal uso de los medios de comunicación, a través de una reunión convocada con embajadores e inhabilitó a Jair Bolsonaro por ocho años (D’Agosatino, 2021).

El TSE también estableció alianzas con importantes plataformas de redes sociales, como Facebook, Instagram y WhatsApp para combatir la desinformación. Se desarrollaron varias medidas, incluido un canal de denuncia para identificar cuentas sospechosas de difundir noticias falsas a gran escala, herramientas para promover contenidos reales, la creación de pegatinas relacionadas con las elecciones y la implementación de un robot que publica información oficial. Estas medidas pretenden, principalmente, identificar cuentas creadas por empresas para propagar noticias falsas, conocidas como “robots”, que desempeñaron un papel importante durante la campaña electoral (Martinelli, 2021).

Si bien parte del sector jurídico y de la sociedad apoya la postura adoptada por el TSE y el STF, durante las elecciones presidenciales de 2022, por considerarla crucial para la defensa de la democracia, otra porción de los operadores jurídicos y de la población vio con malos ojos el activismo judicial de estos Tribunales y

la restricción del derecho a la libertad de expresión.

En resumen, el activismo judicial se refiere a la tendencia de los tribunales a interpretar la ley de manera creativa, anticipando o complementando la legislación existente. Implica una postura proactiva de los jueces para ampliar los principios constitucionales y garantizar su aplicación efectiva. Por otro lado, la defensa de las instituciones democráticas supone proteger y promover los valores fundamentales de la democracia, como el Estado de derecho y la separación de poderes. El fenómeno de las *fake news* electorales se refiere a la propagación deliberada de información falsa para influir en los resultados de las elecciones. En el caso práctico brasileño, se analiza cómo el activismo judicial puede proteger las instituciones democráticas ante las *fake news* electorales. Este análisis pragmático se centra en ejemplos concretos de decisiones judiciales y su impacto en el proceso electoral en Brasil.

El primer capítulo de este artículo abordará las funciones administrativas, jurisdiccionales, normativas y consultivas del Tribunal Electoral; así como, la jurisdicción, organización y competencia de los órganos del sistema electoral brasileño. A continuación, se analizará el tratamiento jurídico de las noticias falsas por parte de los Tribunales Electorales brasileños. El tercer capítulo de este estudio se enfocará en el conflicto entre el activismo judicial de los Tribunales Electorales brasileños en el combate a las noticias falsas y el principio de

inercia jurisdiccional; finalmente, se centrará en el conflicto entre el derecho fundamental a la libertad de expresión y el principio democrático que rodea la discusión sobre noticias falsas y su impacto en el proceso electoral.

La metodología de investigación empleada adopta un abordaje cualitativo de los datos analizados, teniendo un propósito exploratorio con relación a las noticias falsas en el contexto electoral contemporáneo, influenciadas por factores como las redes sociales y la falta de control en entornos virtuales. Igualmente, un propósito descriptivo al examinar la experiencia reciente de Brasil en las elecciones y el papel activo de la Justicia Electoral; y, un propósito explicativo al analizar tanto los principios como derechos en conflicto, el activismo judicial del Tribunal Electoral, la defensa del principio democrático y los límites a la inercia jurisdiccional, además del derecho a la libertad de expresión.

Los métodos utilizados incluyen investigaciones bibliográficas basadas en estudios científicos y doctrinales; así como, documentos sobre la jurisprudencia electoral y constitucional de los tribunales brasileños con relación al tema.

La tesis planteada en este artículo busca responder a las siguientes cuestiones: ¿Cuál es el papel de la Justicia Electoral en la lucha contra las noticias falsas durante las elecciones en Brasil y cómo afectó esto a las instituciones democráticas? ¿Cómo las redes sociales

y los medios digitales de interacción social se han convertido en plataformas para la difusión de noticias falsas que amenazan las elecciones y las instituciones democráticas en Brasil? ¿Cuál es el impacto de las *fake news* en la opinión pública y la confianza en las instituciones democráticas? ¿Cómo encaja el activismo judicial de la Justicia Electoral, en el contexto del principio de inercia jurisdiccional y cuáles son los límites de este activismo? ¿Cómo se equilibra la protección del derecho a la libertad de expresión con la necesidad de preservar el principio democrático y combatir la desinformación durante las elecciones? ¿Cómo puede la experiencia electoral brasileña brindar información a otros países que enfrentan desafíos similares en materia de desinformación y activismo judicial durante el proceso electoral?

1. Las características orgánicas de la Función Electoral brasileña

Las instituciones de la Función Electoral del Estado brasileño nacen para fortalecer la democracia buscando garantizar, de manera transparente, el ejercicio de los derechos de participación de los ciudadanos a cargo del Poder Legislativo, en un primer momento de la historia de Brasil, que adoptó el sistema legislativo de verificación de poderes en la Carta Imperial de 1824 y en la Constitución de 1891 hasta el final de República Vieja, cuando fue sustituido por el sistema de jurisdicción especializada, con el objetivo de combatir la farsa electoral y la falta de representación

política en el Imperio y la República Vieja, inicialmente prevista en el Código Electoral instituido por el Decreto N° 21.076, del 24 de febrero de 1932 y; posteriormente, constitucionalizado en la Carta Magna de 1934.

En 1937, el Tribunal Electoral, como órgano del Poder Judicial, fue extinguido por la Constitución del Estado Novo dictada por Getulio Vargas, también llamada “polaca” por su carácter autoritario, siendo restablecido solo después del Decreto-Ley N° 7.586/45 y, luego garantizado en la Constitución de 1946, siendo preservado en la Constitución de 1967, sobreviviendo al régimen militar y conservado en la actual Constitución de 1988, conocida como Constitución Ciudadana (De Oliveira, 2009).

El actual modelo constitucional brasileño, de control de elecciones, se identifica como de competencia especializada, confiando la verificación de la regularidad de las elecciones y el litigio electoral a una rama específica del Poder Judicial, de carácter federal y, por tanto, mantenida por la Unión. Mientras los empleados públicos son federales y su presupuesto es aprobado por el Congreso Nacional, los jueces y fiscales electorales provienen de tribunales diferentes, con investidura temporal por un período mínimo de dos años renovables en el período posterior. Esta característica de la Justicia Electoral, de no contar con un cuerpo de jueces propio e independiente, como los demás órganos del Poder Judicial, busca evitar

la erosión de corrientes de fricción política y cumplir con la finalidad de que el ejercicio del control electoral se realice de manera imparcial, ya que la no prórroga del cargo de magistrado por dos elecciones para el mismo cargo, evita que se acumulen consecuencias e intereses contrapuestos de una elección a otra (Gomes, 2023).

La estructura de la Justicia Electoral brasileña está compuesta por tres órganos de diferentes niveles, que desempeñan funciones complementarias para garantizar la fluidez del proceso electoral, desde la elaboración de reglas electorales hasta la celebración de elecciones a nivel federal, estatal y municipal, a saber: Tribunal Superior Electoral (TSE), Tribunales Electorales Regionales (TRE) y Jueces Electorales. Esta estructura es fundamental para la consolidación de la democracia en Brasil, asegurando que los votos de los ciudadanos sean respetados y que los representantes electos sean elegidos de manera justa y legítima (Ignacio, 2020).

El TSE es la máxima instancia de Justicia Electoral de Brasil, cuyas decisiones son inapelables, salvo aquellas que contradigan inmediata y directamente el texto de la Constitución, las que serán evaluadas por el Supremo Tribunal Federal (STF) y las denegaciones de *habeas corpus* o auto de garantía. Está compuesto por al menos siete ministros, tres de los cuales son elegidos entre los ministros del Tribunal Supremo y dos jueces entre los ministros del Tribunal Superior de Justicia, mediante votación

secreta; y, dos jueces elegidos entre seis abogados de notable conocimiento jurídico e integridad moral, propuestos por el STF y designados por el Presidente de la República.

El Tribunal Regional Electoral (TRE) en Brasil, presente en cada Estado y en el Distrito Federal, se encarga de organizar, supervisar y juzgar asuntos relacionados con el proceso electoral en su jurisdicción. Según la Constitución Federal y el Código Electoral, su composición incluye miembros de diversas procedencias: dos desembargadores del Tribunal de Justicia, que son seleccionados por este último y uno de ellos actúa como presidente del TRE; dos jueces entre los de derecho, elegidos también por el Tribunal de Justicia basándose en antigüedad y mérito; un juez del Tribunal Regional Federal (TRF), escogido por dicho tribunal; y, dos abogados de notable conocimiento jurídico y moralidad, nombrados por el presidente de la República a partir de una lista séxtupla presentada por el Tribunal de Justicia. Además, los TRE cuentan con un representante del Ministerio Público Electoral, normalmente el Procurador Regional Electoral, seleccionado a partir de una lista elaborada por el Ministerio Público Federal o Estatal. Los miembros, a excepción de los desembargadores, tienen mandatos de dos años, renovables por otro período similar, lo que permite una combinación de experiencia y renovación en la composición del Tribunal. La función principal de los TRE es la administración de elecciones en los Estados y en el Distrito Federal,

son responsables de organizar las elecciones estatales y municipales, juzgar las apelaciones relacionadas con estas elecciones y monitorear el cumplimiento de las leyes electorales a nivel regional.

Los Jueces Electorales son jueces de primer grado de los Tribunales de Justicia estatales y del Distrito Federal que trabajan directamente en los municipios, y son responsables de velar por el orden y regularidad de las elecciones en sus respectivas jurisdicciones. Son nombrados por los Tribunales Electorales Regionales y desempeñan un papel crucial en la conducción de los procesos electorales locales. Los Jueces Electorales tienen la función de juzgar los casos de inscripción de candidaturas, investigación de irregularidades y demás cuestiones electorales que ocurran en sus municipios. Además, trabajan para monitorear los anuncios electorales y garantizar la integridad de las máquinas de votación electrónica durante las elecciones.

Desde su creación el Tribunal Electoral ha asumido cuatro funciones bien definidas: jurisdiccional, que básicamente consiste en resolver conflictos de intereses electorales, función de todo el Poder Judicial; administrativa, que le atribuye gestionar todo el proceso electoral, desde el alistamiento hasta la diplomacia, así como, su organización interna; consultiva, al atribuir al TSE y TRE la responsabilidad de responder a las consultas en materia electoral realizadas por autoridades con competencia federal o un órgano partidario político

nacional; y, normativa, al dotar el TSE de competencia para emitir resoluciones para normalizar el proceso electoral de manera secundaria (Costa, 2016).

Es conocido que la función típica de un órgano judicial es la función jurisdiccional, que se enfoca en resolver conflictos, juzgar infracciones y velar por el cumplimiento de las leyes y reglamentos relacionados con el proceso electoral, la cual no se diferencia de la mayoría de los modelos electorales adoptados por otros países, razón por la que existe una vasta literatura sobre el tema y, por lo tanto, este no será el foco principal de nuestro estudio. Sin embargo, la Justicia Electoral brasileña es *sui generis*, en el sentido de que, además de ejercer la función jurisdiccional, está dotada de funciones administrativas, normativas y consultivas, lo que no es común a otros órganos del Poder Judicial brasileño.

Analizando las funciones de la Justicia Electoral brasileña, se observa que desempeña una función administrativa que se divide en dos esferas distintas, llamadas por Paula Filho (1998) de funcional y electoral. La primera de ellas se centra en la gestión interna del propio órgano judicial, siendo fundamental para el cumplimiento de su función principal, jurisdiccional, lo que no es ajeno a otros Tribunales brasileños. Esto incluye la toma de decisiones relacionadas con cuestiones de recursos humanos, tales como licencias, vacaciones y ascensos del personal, conforme con lo previsto en el artículo 23, III y IV, del

Código Electoral. A su vez, la segunda competencia administrativa atribuida a la Justicia Electoral es atípica de otros órganos jurisdiccionales, que es la celebración de elecciones. Esta responsabilidad es distinta de la primera, ya que - en este caso- la Justicia Electoral ejerce una función administrativa que tiene como objetivo satisfacer una necesidad de la sociedad y no solo los intereses del propio órgano judicial. Esta necesidad se refiere a la selección de los representantes del pueblo, es decir, a la elección de quienes gobernarán en nombre del colectivo (Soares, 2006).

Por su función administrativa, la Justicia Electoral brasileña no puede asumir un comportamiento estático y pasivo, ya que el juez electoral es responsable de ejercer el poder de policía que ostenta, independientemente de la provocación del interesado, para que sus acciones estén dotadas de un poder de iniciativa, que permite a sus órganos actuar de oficio, lo que plantea interrogantes legítimas sobre la inaplicabilidad del principio procesal de exigencia y, por otra parte, encuentra defensores que señalan la inexistencia de conflicto o disputa a resolver en el ejercicio de esta función; por lo que, no aplicaría el principio de la inercia jurisdiccional en este seno (Ribeiro, 1998).

La función normativa de la Justicia Electoral merece atención, ya que en ocasiones ha sido un punto de tensión entre esta institución y el Poder Legislativo brasileño. Cabe señalar que el tema está poco investigado en la doctrina

y no existe un marco teórico seguro al respecto. Esta función de la Justicia Electoral atrae dilemas de dimensión política, porque implica legislar sobre la propia investidura y mantener el mandato político de quienes legislan, lo que de por sí termina creando tensiones entre los poderes, los propios candidatos, los parlamentarios y los partidos.

A pesar de ello, no es necesario confundir la potestad normativa de la Justicia Electoral con la potestad regulatoria común a los tres Poderes, dado que el Poder Ejecutivo ostenta legítimamente la potestad regulatoria en innumerables ámbitos de su actividad, cuando la generalidad y abstracción de la ley impide la actividad administrativa, que es su función principal, al igual que los decretos. No ocurre lo mismo con la actividad judicial, que en numerosas ocasiones utiliza el poder normativo para organizar y operacionalizar las tareas judiciales de sus órganos auxiliares e incluso de la propia actividad judicial (Macedo, 2013).

El Código Electoral concedió al TSE la competencia normativa para emitir Resoluciones que dictarán reglas a observarse en las elecciones, pero por su ingreso en ámbitos propios de la producción legislativa, la Ley N° 9.504/97, conocida como Ley Electoral, limitó esta facultad normativa en cuanto a la cuestión temporal; así como, a su contenido, señalando que la Resolución no puede restringir derechos ni siquiera innovar en las sanciones que asegura la ley. Además, la Ley

N° 9.096/95, que regula los partidos políticos, convirtió esta potestad normativa en potestad regulatoria, al vincular las instrucciones del TSE a los límites de lo previsto en aquel cuerpo legal.

Como ya se ha tratado, la versatilidad de la Justicia Electoral no se limita a la labor de resolver conflictos abarcando, entre otras funciones, la tarea de organizar el procedimiento para la realización de la consulta popular, resolviendo las dudas planteadas en el contexto de disputa electoral, lo que revela un papel real en la prevención de disputas que podrían afectar la regularidad y legitimidad de la elección. En otras palabras, la función consultiva de la Justicia Electoral, al resolver dudas sobre la interpretación de la legislación electoral, permite la máxima seguridad jurídica a los actores del escenario político-electoral y una función tan atípica se justifica por el hecho de que cualquier revocación del diploma de un ciudadano elegido por eventuales irregularidades electorales no se restringe, únicamente, al derecho subjetivo del candidato, pues deshace la voluntad popular representada en los votos obtenidos en la elección (Azevedo, 2020).

Ciertamente, la función jurisdiccional del Tribunal Electoral brasileño desempeñó un destacado y decisivo rol en el tratamiento jurídico atribuido a las noticias falsas durante las últimas elecciones electorales y continúa dando forma a las situaciones que rodean este fenómeno, después del final de las



Foto: TSE Brasil. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/>

elecciones presidenciales de 2022. Las funciones de esta justicia especializada son cruciales para resolver cuestiones legítimas sobre los límites de la Justicia Electoral y las libertades individuales de los ciudadanos durante el proceso electoral y, especialmente, sobre cómo debe ser conducida la lucha por la defensa de la democracia y de la legitimidad de las elecciones, como se discutirá más adelante.

2. El proceso de desinformación generado por las noticias falsas, su impacto sobre la democracia y el tratamiento jurídico dado al fenómeno

Es innegable que el proceso de globalización se da después de la Segunda Guerra Mundial, impulsado

por la carrera tecnológica provocada por la Guerra Fría, siendo hechos históricos significativos para explicar la ruptura de las barreras intangibles entre países; el ejemplo más notable de este escenario es el desarrollo de internet y las tecnologías de la información que, en conjunto, lograron unir a personas del otro lado del mundo, redujeron los costos de la comunicación masiva y cambiaron la dinámica de la opinión pública con una versatilidad de fuentes de información en tiempo real sobre los más variados hechos que suceden en el mundo convirtiéndolos, instantáneamente, en noticia desde el otro lado del planeta.

Al mismo tiempo que el internet debilitó el poder de los medios tradicionales como la radio, la televisión y los periódicos, otorgó a las personas mayor

libertad y control sobre la información de su interés con miras a enfrentar las manipulaciones de los grandes medios de comunicación; las redes sociales, sobre todo, ocasionaron daños colaterales imprevisibles en el apogeo de su popularización, como la proliferación de noticias falsas difundidas, a menudo, por robots o grupos políticos anclados en el anonimato, dentro de un ecosistema virtual antes mal regulado y sin mecanismos para comprobar la veracidad de lo divulgado ni para identificar la verdadera identidad del autor, convirtiéndose en un fenómeno social anclado en manifestaciones colectivas que subvirtieron la opinión pública en torno a una realidad falsa y pusieron en peligro la legitimidad de los procesos electorales.

Vale la pena señalar que el poder de los medios de comunicación para influir en la opinión pública, con el objetivo de obtener beneficios en el proceso de elección política no surgió con los avances tecnológicos, habiendo existido siempre en el ámbito político público, como una forma de conferir legitimidad popular a las opciones políticas, en lo que Habermas (1984) planteó que es la intersección de dos procesos; por un lado, la creación comunicativa del poder legítimo; y, por el otro, el uso manipulador del poder de los medios para reproducir la lealtad masiva.

En teoría, la opinión pública consistiría en el proceso de defender el mejor argumento a partir de las interacciones que ocurren en la esfera pública, lo

que naturalmente lleva a suponer que la amplificación de la participación popular, a través de las redes sociales, sería un catalizador de este compromiso en su más pura expresión. La forma ideal en que se construyeron las redes sociales no se materializó, ya que los algoritmos originalmente pensados para promover la agrupación de personas con intereses comunes, en realidad contribuyó a aislar a las personas en burbujas y segregarlas de la contradicción, que es un factor fundamental para la formación de opciones políticas democráticas (Wünsch y Ferreira, 2021).

La opinión pública que, teóricamente, debería ser el principal motor que moviliza a las democracias (Lippmann, 2008), ha sido blanco de cambios artificiales provocados por noticias falsas impulsadas por el uso masivo de la tecnología para satisfacer los intereses privados de una minoría interesada en ostentar o mantener el poder político y, en medio de este caos, surge el fenómeno de las *fake news* para distorsionar o falsificar hechos inexistentes, con el propósito de desinformar a los electores y lograr el éxito en las urnas de un determinado candidato a un cargo electivo.

La relevancia de internet en las campañas electorales se ha consolidado, mostrando un aumento de su injerencia desde 2008, cuando contrastó la disputa electoral por la presidencia norteamericana entre Barack Obama y John McCain, marcada por una gran inversión en plataformas como Myspace, Facebook y YouTube; así como, anuncios y

enlaces patrocinados en Google. Desde entonces, las redes sociales e internet han desempeñado un papel destacado en importantes acontecimientos políticos como la Primavera Árabe, el Brexit y las elecciones estadounidenses de 2016 (Arruda y Tadeu, 2020).

Es fundamental resaltar que el fenómeno de las noticias falsas tuvo sus primeras manifestaciones durante las elecciones brasileñas de 2018, cuando agentes políticos utilizaron las redes sociales, especialmente, Twitter (ahora X), como armas para impulsar sus campañas o intereses; así como, para denigrar a sus oponentes, lo que al año siguiente, dio lugar a la promulgación de la Ley N° 13.834/2019, que tipifica el delito de denuncia calumniosa con fines electorales.

Las *fake news* hacen referencia a noticias falsas, pero su complejidad va más allá de comprobar la falsedad de la información. Tiene raíces históricas y profundos impactos sociales que requieren un análisis más minucioso. Algunos estudiosos sostienen que las noticias falsas no son estrictamente noticias, ya que la definición de noticia está relacionada con la producción por parte de una sala de redacción profesional. Este punto de vista considera conservador asociar automáticamente la información a la idea de noticia producida por el periodismo, especialmente, cuando las noticias falsas se difunden ampliamente en las redes sociales, haciendo que la comunicación sea accesible a cualquier persona. Por tanto, el tema de las *fake*

news entraña matices que van más allá de la falsedad de la información y afecta a la propia definición de noticia e información (Meirelles, et al., 2022).

Ante esta situación, la doctrina propone una nueva terminología para lo que llama desorden de la información, categoría que se puede dividir en desinformación -información falsa, sin intención de causar daño-, y mala información -información basada en hechos, con la intención de causar daño- (Ruediger y Grassi, 2020).

En el caso de las noticias falsas, la mentira es parte de una narrativa política que captura los miedos y aspiraciones del electorado, haciendo que el discurso de la verdad deje de ser creíble. La difusión de noticias falsas genera desconfianza en las fuentes tradicionales de información, dando lugar al concepto de posverdad, en el que se distorsiona la noción de verdad para satisfacer intereses electorales momentáneos. La era digital, con internet como medio de comunicación, favorece las noticias falsas, ya que no existen precedentes tecnológicos comparables (Empoli, 2020).

Se debe tener cuidado para garantizar que el término “noticias falsas” no se convierta en un arma discursiva y retórica para negar medidas gubernamentales impopulares o rechazar las críticas de los medios a los gobiernos, dado que muchos políticos han utilizado inapropiadamente el término para categorizar todo tipo de información que

considera que no es “completamente” correcta (Erlanger, 2017).

En el nivel infra constitucional brasileño, el Código Electoral se ocupó de regular la organización y el ejercicio de los derechos políticos, principalmente, el de votar y ser votado. A su vez, la Ley N° 9.504, de 30 de septiembre de 1997, que establece, específicamente, la tramitación de elecciones electivas y disposiciones relativas a campañas electorales. Pero, fue a partir de la función normativa del Tribunal Electoral que el TSE buscó combatir de inmediato las noticias falsas, a través de la Resoluciones N°. 23.551, del 18 de diciembre de 2017 y N° 23.610, del 18 de diciembre de 2019.

La Resolución N° 23.551, del 18 de diciembre de 2017, fue más reservada al enfrentar las noticias falsas, centrándose más en procedimientos relativos a la propaganda electoral en internet, como la promoción de publicaciones en redes sociales y el uso de enlaces patrocinados; y, en materia de desinformación, insistió en reiterar las normas legales, disposiciones que establecen que la libre expresión del pensamiento de un elector identificado o identificable en internet solo está sujeta a limitación, cuando exista ofensa al honor de terceros o la revelación de hechos que se sabe que son falsos, refiriéndose a la sanción penal prevista en el Código Electoral. Con la Resolución N° 23.671, del 14 de diciembre de 2021, se innovó en el tratamiento de la desinformación al disponer la prohibición expresa de la

propaganda, a través de mensajes masivos instantáneos sin el consentimiento del destinatario o mediante la contratación de recursos, tecnologías o servicios no proporcionados por la aplicación proveedora y en desacuerdo con sus condiciones de uso.

Además, la Resolución definió, por primera vez y en un apartado propio, los términos sobre desinformación en la propaganda electoral, en sus artículos 9 y 9-A (esto dado por la Resolución N°23.671/2021), señalando que el uso de cualquier tipo de contenido, incluidos los transmitidos por terceros, presupone que el candidato, candidato, partido, federación o coalición haya verificado la presencia de elementos que permitan concluir, con razonable seguridad, la confiabilidad de la información, sujetando a los responsables la declaración de inelegibilidad del representado y de quienes contribuyeron a la práctica del acto; además, de imputarles una sanción de inelegibilidad para las elecciones a celebrarse en los ocho años siguientes a que se verifique la conducta y revocación de la inscripción o diploma del beneficiado o candidato, por mal uso o abuso de los medios de comunicación, sin perjuicio de su posible responsabilidad penal. También, existe una prohibición de revelar o compartir hechos que se conoce que son falsos o gravemente fuera de contexto que puedan afectar la integridad del proceso electoral, incluidos los procesos de votación, conteo y totalización de votos. Asimismo, al Tribunal Electoral, en solicitud del Ministerio Público, le

corresponde establecer el cese del hecho ilícito, sin perjuicio de la determinación de la responsabilidad penal.

La Resolución de 2019 presentó avances, pero no consideró la naturaleza esencialmente humana de la desinformación en Brasil, ya que todavía la ve como el resultado de grupos organizados que utilizan las Tecnologías de la Información y la Comunicación para obtener ganancias electorales de manera ilícita y coordinada. Si bien las medidas propuestas son importantes para combatir la desinformación, todavía dependen de personas y estrategias discursivas que desalientan la verificación de hechos, lo que indica que un porcentaje significativo de la población está involucrado en la difusión de desinformación, lo que limita la efectividad de la Resolución. A pesar de ser un enfoque normativo y subordinado a las leyes, el análisis muestra que la Corte perdió la oportunidad de avanzar más en la regulación de la lucha contra la desinformación, con omisiones aún sin resolver y en la aplicación de una legislación, cada vez más vulnerable a los cambios en herramientas tecnológicas (Fagundes, et al., 2022).

Hay un cambio real en la postura del TSE al abordar las *fake news* desde las elecciones de 2018 hasta las elecciones de 2022. A pesar de la magnitud del fenómeno, solo el 12% de los casos juzgados por el Tribunal Electoral involucraron noticias falsas y el entendimiento jurisprudencial se limitó a abordar la problemática desde una

perspectiva en la que las noticias falsas deben ser una mentira descarada, con tonos de ofensa al honor o la imagen de uno de los actores electorales, mientras que en las siguientes elecciones el número de casos considerados por la Corte Electoral aumentó considerablemente, esta vez buscando garantizar la integridad de la campaña electoral contra los abusos que utilizaron la retórica de la “libertad de expresión” para atacar las decisiones judiciales y las instituciones democráticas. El hito de este cambio fue la creación por parte del Tribunal Supremo de Instrucción N° 4.781/DF, conocida como investigación de noticias falsas, contra los ataques promovidos hacia el Tribunal Constitucional, que resultaron en remociones de contenidos y revocaciones de mandatos (Braga; Alarcón, 2023).

Si, por un lado, los ciudadanos acusaron a los Tribunales Electoral y Constitucional de activismo judicial contra su derecho fundamental a la libertad de expresión; por el otro, el Poder Judicial se posicionó como defensor de la democracia y garantista de la integridad de la elección electoral, lo que llama la atención del próximo capítulo.

3. El activismo judicial de la Justicia Electoral brasileña bajo el pretexto de defensa de democracia versus el derecho a la libre expresión y el principio de la inercia judicial

La clásica concepción francesa del Estado elaborada por Montesquieu de separación de poderes para evitar la

concentración depótica y el autoritarismo absolutista se refleja en la Constitución Federal de la República Brasileña, algo común entre los países occidentales; sin embargo, esta disociación de atribuciones y contención del poder por el poder se ha relativizado en Brasil en las últimas décadas, a partir de una fuerte judicialización de cuestiones de carácter eminentemente político, en un escenario en el que el Poder Judicial asume la decisión sobre cuestiones que deben ser objeto de una construcción política de consenso, bajo el argumento de que la demora u omisión de los demás poderes abriría espacio para que el Poder Judicial llene el vacío con miras a dar vigencia a la Constitución; todo ello basado en interpretaciones de un grupo selecto de magistrados (Goltzman; Neto, 2023).

El activismo judicial se refiere a la tendencia de los tribunales a desempeñar un papel creativo en el derecho, contribuyendo con nuevas interpretaciones y decisiones que a menudo anticipan o complementan la legislación existente. Implica una postura adoptada por ciertos magistrados que buscan, a través de una interpretación expansiva del derecho, concretizar los valores constitucionales y garantizar derechos de manera efectiva, especialmente frente a la lentitud u omisión legislativa. Esta aproximación se caracteriza por la revisión y contestación de decisiones de otros poderes del Estado, por la promoción de políticas públicas a través de las decisiones judiciales y por la flexibilización de los principios de

la coherencia del derecho y la seguridad jurídica. No es necesario que todos estos criterios se cumplan simultáneamente para identificar un caso de activismo judicial, pero la negación de cualquiera de ellos implica que el juez no sea considerado un activista (Silva et al., 2023).

Esta postura activista del Poder Judicial suele ser respaldada por los ciudadanos, ya que los políticos son vistos en el imaginario popular como personas corruptas y los jueces como honestos y agentes del orden, idea que se ve reforzada por la mayor exposición de casos que involucran esquemas ilegales practicados por políticos en la prensa, lo que no significa que la corrupción se presente en menor medida en el Poder Judicial, ya que la publicidad en los medios no es un indicador seguro para medir la corrupción, sirviendo más como un factor de percepción del fenómeno. Este proceso de transferir la última palabra en cuestiones importantes, desde el punto de vista político al Poder Judicial, que se está replicando en varios países, se debe en gran medida a la crisis de representación y funcionalidad de los parlamentos en general, que ha minado la confianza de la población en la clase política; el fortalecimiento e independencia del Poder Judicial y, notablemente, la connivencia de la clase política que prefiere que el Poder Judicial decida asuntos controvertidos que dañan su imagen ante el electorado (Barroso, 2014).

Las críticas que se hacen a la conducta proactiva de los jueces se basan en su actitud expansiva, pues deciden más allá de las competencias previstas en el texto constitucional y, por tanto, estos actos proactivos realizados por personas no elegidas por la voluntad popular en cuestiones propias de los órganos electos, tienen fama de carecer de legitimidad democrática. Considerando que el ordenamiento jurídico brasileño admite un control de constitucionalidad, tan difuso entre todas las instancias jurisdiccionales como concentrado dentro de la competencia exclusiva del STF, este contexto fomenta una inclinación activista por parte del Poder Judicial, con el pretexto de ejercer un control de constitucionalidad que, a menudo, adopta decisiones fuertemente basadas en principios con poca o ninguna base normativa (Silva; Golambiuk, 2017).

Idealmente, el Poder Judicial no debería decidir cuestiones de naturaleza política para llenar vacíos resultantes del flagrante incumplimiento de otros poderes de los mandatos constitucionales. Por otro lado, lo ideal es que los Poderes Ejecutivo y Legislativo no dejen de resolver eficazmente las cuestiones políticas y cumplir con sus deberes constitucionales. En el escenario no ideal, en el que los Poderes Legislativo y Ejecutivo se abstienen de ejercer al máximo sus funciones políticas, el Poder Judicial no puede dejar de resolver estas cuestiones con el pretexto de preservar la separación de poderes, pero manteniendo el desorden social.

En otras palabras, situaciones no ideales conducen a decisiones igualmente no ideales; lo que, obviamente, no justifica mantener este cuadrante.

Para comprender el activismo judicial en cuestiones políticas ejercido por la Justicia Electoral, es necesario revisar el modelo de organización de la Función Electoral adoptado por el Estado brasileño.

La gobernanza electoral ejercida por un Estado consiste en un conjunto de reglas e instituciones que tienen como objetivo organizar las elecciones electorales y que operan en tres niveles: elaboración de reglas (*rule making*), aplicación de reglas (*rule application*) y adjudicación de reglas (*rule adjudication*). La elaboración de reglas corresponde al proceso legislativo que orienta las reglas elegidas para la disputa electoral. La aplicación de reglas se refiere a la instancia administrativa de aplicación y gestión de estas reglas, tales como: el registro de partidos políticos, registro de electores, reglas de transparencia, distribución de urnas y otros procedimientos del día de las elecciones. Finalmente, la adjudicación de reglas se refiere al litigio electoral y la forma en que se resuelven los conflictos entre candidatos y otras disputas vinculadas a la elección (Marchetti, 2008).

Como se discutió, el diseño institucional de la Justicia Electoral brasileña le otorga prerrogativas y funciones que no se observan en ninguna otra rama del Poder Judicial y que favorecen

comportamientos más activistas. Lo que es común es que los tres niveles de gobernanza electoral mencionados, no está vinculados a un solo organismo, lo que deja a cada país la elección del mejor arreglo institucional. El modelo brasileño se diferencia de sus homólogos internacionales, siendo el único país de América Latina junto con Costa Rica que concentra las actividades de gobernanza electoral en un solo organismo, excluyendo al Poder Legislativo de su formación (Pereira, 2012). Este formato encuentra expresión en las funciones constitucional y legalmente atribuidas al Tribunal Electoral: normativa (*rule making*), administrativa (*rule application*); y, jurisdiccional y consultiva (*rule adjudication*).

No pocas veces, pero especialmente en las últimas elecciones, el Tribunal Electoral ha sido cuestionado por actuar más allá de sus competencias, crear obligaciones e innovar en el Derecho. El Tribunal Supremo de Brasil no escapa a la mirada crítica de parte de la población, principalmente, por su alineamiento con el máximo órgano electoral, pues se observa que cuando el STF decide sobre un tema sobre el cual ya recibió una interpretación del TSE, no hay divergencia entre sus decisiones, por lo que acaban reforzándose mutuamente (Goltzman; Neto, 2023).

Especial atención merece el principio de inercia jurisdiccional, ya que -en ocasiones- es invocado para deslegitimar actos oficiales realizados por el Tribunal Electoral para frenar las

noticias falsas, ya sea a través de la función normativa expresada en resoluciones o en el ejercicio de la función administrativa, con la apertura de investigaciones y posterior ejercicio de la Función Judicial, por el mismo órgano electoral.

El principio de inercia establece que el juez únicamente actuará cuando es requerido por las partes; sin embargo, este principio no puede abordarse de forma tan rígida. En general, la doctrina lo ha reinterpretado, sugiriendo que el precepto va mucho más allá de impedir que el Poder Judicial interfiera en las relaciones privadas, excepto cuando el interesado lo solicite o evitar que fomente conflictos. Esto se debe a que el Poder Judicial no solo se ocupa de cuestiones privadas, pues no es menos común la judicialización de políticas públicas, lo que dado su amplio impacto, ha puesto en evidencia la falta de un principio absoluto que dé lugar a una acción más amplia y proactiva por parte del Judiciario para abordar temas complejos, como los asuntos políticos y garantizar la efectividad de las decisiones judiciales, convirtiendo al juez en un verdadero colaborador en la consecución de la justicia (Gonçalves, 2015).

Adoptar de forma tan rígida el principio de inercia jurisdiccional para imputar como abusivas las actuaciones del Tribunal Electoral en el combate a las noticias falsas cercenaría una discusión mucho más extensa, ya que las funciones de este Tribunal son diferentes a las de

otros órganos jurisdiccionales, pues van más allá de la Función Judicial.

Es cierto que los demás poderes del Poder Judicial brasileño desempeñan funciones administrativas atípicas, como licitar para la contratación de obras y servicios; así como, realizar concursos públicos para cubrir sus cargos; sin embargo, el Tribunal Electoral tiene la función administrativa de gestionar el proceso electoral. Es natural resaltar las críticas respecto de que el control jurisdiccional sobre los actos administrativos que realiza el Tribunal Electoral en la gestión de las elecciones se efectúa por sí solo, como ocurre con la acumulación de funciones judiciales y administrativas en un solo órgano; el control de actos lo hace él mismo, sin escrutinio externo; no obstante, este modelo de gobernanza electoral fue constitucional y legalmente elegido por el sistema jurídico brasileño.

La segunda función peculiar del Tribunal Electoral es normativa, la cual le permite dictar resoluciones sobre diversos asuntos, aunque la Constitución no le otorga la facultad de exorbitar esta función para innovar en Derecho, pues excede sus facultades y usurpa la competencia del Poder Legislativo, como ya lo declaró el STF en Acción Directa de Inconstitucionalidad - ADI - N° 6.032/2019, pero la Corte Suprema no siempre frenó este exceso, como en la sentencia de ADI N° 5.122. Por otro lado, con relación a la función consultiva del Tribunal Electoral, legalmente prevista, las consultas generalmente son contestadas por los magistrados que

juzgan los casos sometidos al propio Tribunal, lo que también representa una contradicción. Los mismos jueces explicarán dudas sobre reglas electorales y situaciones que en el futuro podrán juzgar.

Considerando que es deber constitucional y legal de esta rama especializada del Poder Judicial realizar procedimientos de carácter administrativo, consultivo y normativo, no es necesario hablar de activismo judicial, ya que son parte de las responsabilidades de la rama especializada. A pesar de ello, aun cuando estas funciones sean consideradas constitucionales, es innegable que su ejercicio puede crear un ambiente propicio para la adopción de posiciones con un sesgo claramente activista.

Otro aspecto que se plantea en el debate sobre el combate a las noticias falsas por parte del Tribunal Electoral tiene que ver con la garantía del derecho a la libertad de expresión.

En el contexto del derecho internacional, la libertad de expresión está protegida por varios instrumentos jurídicos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; y, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que fueron incorporados en Brasil mediante el Decreto N° 592/1992. Además, en el plan regional, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Pacto de San José de Costa Rica, también garantizan este derecho en sus disposiciones. Estos instrumentos jurídicos comunes enfatizan que la libertad de expresión

no es un derecho absoluto y puede verse limitada en determinadas circunstancias. Tales limitaciones pueden incluir el cumplimiento de “deberes y responsabilidades especiales” y la promulgación de leyes que restrinjan la libertad de expresión, cuando sea necesario para mantener el orden público. Estas restricciones tienen como objetivo equilibrar la libertad de expresión con otros derechos y valores en una sociedad democrática.

La Constitución brasileña garantiza el derecho fundamental a la libertad de expresión en sus más variadas formas: libertad de expresión de pensamiento, libertad de información en general y libertad de información periodística. Entre los argumentos que justifican la necesidad de proteger la libertad de expresión, como derecho fundamental, está su indispensabilidad para el debate político democrático, ya que es imperativo que se protejan los discursos antagónicos entre sí, con posiciones divergentes contra actos arbitrarios, como la censura, con el fin de incluir las diferentes voces de la sociedad en la dirección de la política del país (Oliveira; Gomes, 2019).

Si por un lado, existe el derecho a expresar libremente ideas, por otro, existe el derecho colectivo a estar informado y a tener acceso a fuentes de información, sin alterar la verdad ni privarla de su significado original; de lo contrario, se enfrentará la desinformación. Un ciudadano, bajo el pretexto de ejercer la libertad de expresión, no puede violar el

derecho de acceso a la información. La creación y difusión de noticias que no pueden ser verificadas y, por tanto, no confiables, es una violación a la libertad de información en sí, ya que causa un daño individual y colectivo, pues tiene el poder de formar opinión pública en debates sobre temas importantes para la sociedad. Así como, la censura estatal es una vulneración del derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información, las noticias falsas consisten en una vulneración de esos mismos derechos, a manos de agentes privados (Oliveira; Gomes, 2019).

La Resolución del TSE N° 23.551, del 18 de diciembre de 2017, estableció que la libre expresión del pensamiento del elector estaría sujeta a limitación cuando exista ofensa al honor de terceros o la revelación de hechos conocidos como falsos. El acto normativo producido por el Tribunal Electoral está en línea con la jurisprudencia del STF que define los lineamientos para el ejercicio de la libertad de expresión, a saber: la veracidad del hecho; la legalidad de los medios utilizados para obtener la información; personalidad pública o privada del sujeto de la noticia identificada; el lugar del incidente; la naturaleza del hecho; la existencia de interés público en la divulgación teórica; la existencia de interés público en revelar hechos relacionados con la actuación de los organismos públicos; y, la preferencia por sanciones posteriores, que no impliquen una prohibición previa de divulgación (Cunha, 2019).

En consecuencia, todas las personas tienen garantizado el derecho a la libertad de expresión en suelo brasileño, siempre que no difundan noticias falsas, entendidas no como la mera inexactitud de una información, sino como la difusión de contenidos intencionadamente falsos, con el fin de engañar a un público indeterminado, compartidos en plataformas digitales y transmitidos como un evento real. Se trata de una verdadera limitación constitucional, en línea con el consentimiento internacional, del derecho a la libertad de expresión, siendo la democracia el principal derecho a proteger por el Estado.

No se puede aceptar que las personas tengan la libertad de expresar ideas sobre cierre del parlamento y de la Corte Constitucional, golpes de Estado, ataques contra minorías sociales, entre otras manifestaciones que revelan violaciones a derechos humanos y fundamentales. Tampoco puede confundirse la divulgación intencionada de noticias falsas conocidas para confundir a los electores y generar desinformación para obtener ventajas en la elección electoral, con el ejercicio legítimo de la libertad de expresión, que debe realizarse de buena fe.

La propagación de noticias falsas que buscan deslegitimar la confiabilidad del proceso electoral es un ataque a las instituciones democráticas y no produce efectos beneficiosos para la sociedad, siendo deber del Tribunal Electoral ejercer sus facultades en todas sus funciones constitucionales y legales, controlando estas intenciones

antidemocráticas, como expresión de garantizar la preservación del de los principios impuestos al Poder Público brasileño.

La Justicia Electoral desempeñó un papel fundamental en el combate a las noticias falsas durante las dos últimas elecciones en Brasil. Varias medidas han sido tomadas por el TSE para enfrentar este desafío y proteger las instituciones democráticas:

- Monitoreo e identificación de noticias falsas: El TSE estableció un equipo dedicado a detectar noticias falsas que circulan en redes sociales y otras plataformas en línea. Esto implicó cooperar con organismos de ciberseguridad y agencias de inteligencia para rastrear el origen, así como, la difusión de contenido engañoso;
- Alianzas con plataformas de redes sociales: El TSE colaboró con empresas de redes sociales, como Facebook, Twitter (ahora X) y WhatsApp para combatir la difusión de noticias falsas. Se han establecido canales de denuncia e incorporado medidas para eliminar cuentas falsas y contenidos engañosos;
- Educación y concientización cívica: El TSE ejecutó campañas de concientización para educar a los votantes sobre cómo identificar y denunciar noticias falsas. Con ello se pretendía fortalecer la resiliencia de la población frente a la información falsa;

- Acciones legales: El TSE también emprendió acciones legales contra candidatos y grupos políticos que fueron identificados como divulgadores de noticias falsas. Esto demostró la determinación del Tribunal de responsabilizarlos de la desinformación.

Los resultados de esta acción fueron varios. Por un lado, el TSE logró identificar y neutralizar muchas fuentes de noticias falsas, ayudando a reducir el impacto de la desinformación en las elecciones. Por otro, la difusión de noticias falsas sigue representando un desafío importante y algunas de ellas lograron influir en la opinión pública.

4. Consideraciones finales

El rol que la Justicia Electoral desempeñó en la democracia fue vital para frenar los ataques contra la legitimidad y confiabilidad de las elecciones, a través de noticias falsas en las redes sociales y medios de interacción social. En las elecciones de 2017, el TSE aprendió sobre los mecanismos de lucha contra la desinformación para considerarlos en las elecciones de 2022, pues los ataques crecieron debido a la polarización de la disputa electoral presidencial y las debilidades de los instrumentos de la Justicia Electoral.

En cuanto al impacto en las instituciones democráticas, el esfuerzo del TSE para combatir las noticias falsas fue fundamental el momento de proteger la integridad del proceso electoral.

Esto ayudó a mantener la confianza pública en las elecciones y las instituciones democráticas, demostrando la capacidad del Tribunal para enfrentar amenazas a la democracia.

También se plantearon dudas sobre el equilibrio entre la libertad de expresión y la necesidad de combatir la desinformación. Algunos críticos argumentan que las medidas estrictas pueden restringir indebidamente la libertad de expresión. Por lo tanto, el papel del TSE en el combate a las noticias falsas generó debates sobre cómo preservar los principios democráticos y, al mismo tiempo, la divulgación de información falsa.

Las redes sociales y los medios digitales de interacción social han desempeñado un papel clave en la difusión de noticias falsas en Brasil, lo que amenaza las elecciones y las instituciones democráticas. Esto se debe a la facilidad de difusión, algoritmos de contenido, anonimato, viralidad, manipulación política, desinformación coordinada y dificultad para verificar la veracidad de los contenidos en línea. Estos factores han contribuido a la proliferación de noticias falsas y representan un desafío para la integridad electoral y la confianza en las instituciones democráticas. Se requieren esfuerzos para abordar este problema, incluida la regulación de las redes sociales y la educación cívica sobre la verificación de noticias.

Las *fake news* tienen un impacto negativo en la opinión pública y la confianza en

las instituciones democráticas, provocan desinformación y polarización. Además, pueden manipular elecciones y dejar efectos a largo plazo. Es esencial combatirlas y fomentar la alfabetización mediática para mantener una sociedad democrática saludable.

El activismo judicial de la Justicia Electoral en Brasil desafía el principio de inercia jurisdiccional al impulsar acciones proactivas para abordar cuestiones electorales. Los límites incluyen respetar la base legal, equilibrarlo con otros derechos, mantener la transparencia, imparcialidad e independencia judicial.

Durante las elecciones, mediante regulaciones proporcionadas, verificación de hechos, alfabetización mediática, transparencia en las plataformas, apoyo al periodismo de calidad, supervisión electoral y cooperación internacional se logra un equilibrio entre la protección de la libertad de expresión y la lucha contra la desinformación. Esto garantiza la libertad de expresión, sin comprometer el proceso democrático.

La experiencia electoral brasileña puede ofrecer lecciones valiosas a otros países con desafíos similares. Esto incluye compartir estrategias efectivas de regulación, promover la educación cívica y la alfabetización mediática, destacar la importancia de la transparencia en las plataformas en línea y resaltar la protección de la democracia. En resumen, Brasil puede ser un ejemplo para abordar la desinformación y el activismo judicial en el proceso electoral,

pero hay mucho que desarrollar en lucha contra este fenómeno contemporáneo y relativamente nuevo.

Referencias bibliográficas

Arruda, G. y Tadeu, D. (2020). A desinformação influencia eleições ao redor do mundo. *Le Monde Diplomatique Brasil. Diplomatie*. <https://diplomatie.org.br/a-desinformacao-influencia-eleicoes-ao-redor-do-mundo/>.

Azevedo, A. F. (2020). A não recepção da competência consultiva dos Tribunais Regionais Eleitorais. *Revista Novos Direitos*, Vol. 9, Nº 1, pp.1-17.

Barroso, L. Jurisdição constitucional: a tênue fronteira entre o Direito e a política. *Migalhas*. <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/2/art20140204-06.pdf>.

Braga, S. S.; Alarcón, A. (2023). Sociedade da (des)informação: uma análise longitudinal da jurisprudência e das decisões do TSE sobre fake news nas eleições (2018-2022). *Revista Justiça do Direito*, Vol. 37, Nº 1, pp. 6-35.

Costa, R. A. (2016). As funções da Justiça Eleitoral. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, Vol. 8, Nº 15, pp. 131-148.

Cunha, L. G. (2019). *O confronto entre liberdade de expressão e fake news no Brasil: uma análise dogmática e jurisprudencial*. [Trabajo Fin de Grado]. Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas, Universidad Federal de Rio de Janeiro.

D'Agosatino, R. (2020). TSE firma parceria com redes sociais para combate à desinformação nas eleições. *Jornal G1*. <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/02/15/tse-firma-parceria-com-redes-sociais-para-combate-a-desinformacao-nas-eleicoes.ghtml>.

De Oliveira, M. R. (2009). *O sistema jurisdiccional de controle das eleições: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro*

de apuração da verdade eleitoral. [Trabajo Fin de Máster]. Centro de Ciencias Jurídicas. Universidad de Fortaleza.

De Oliveira, A. N. C. (2024). Democracia, populismo e discurso do voto impresso: análise de conteúdo no Facebook por mineração de texto e redes semânticas. *Revista Dados*, Vol. 67, Nº 4, pp. 1-43.

De Souza, A. T. L. M.; Abrão, R. A. F. y Dos Santos, V. H. (2022). Fake News em grupos bolsonaristas: a construção da China como uma ameaça externa. *Mundo e Desenvolvimento Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais*, Vol. 6, Nº 7, pp. 21-38.

Empoli, G. (2020). *Os engenheiros do caos* (Traducción Arnaldo Bloch). 1ª Ed. Ed. Vestigio.

Erlanger, S. (2017, diciembre 14). Los políticos adoptan la excusa de 'noticias falsas' de Trump. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2017/12/14/excusa-noticias-falsas-trump-china-filipinas-putin/>

Fagundes, V. F.; Bastos, B. y Oliveira, R. S. (2022). Combate à desinformação nas eleições de 2022: uma análise da Resolução N. 23.610 de 18 de dezembro de 2019 do Tribunal Superior Eleitoral. *Anais do 6º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede*. Universidade Federal de Santa Maria.

Goltzman E. M.; Neto, N. P. R. (2023). Ativismo judicial e Justiça Eleitoral em suas funções não judicantes: uma análise crítica. *Revista Direito GV*, Vol 19, Nº 1, pp. 1-31.

Gomes, J. J. (2023) *Direito Eleitoral*. 19ª Ed. Ed. Atlas.

Gonçalves, F.M. (2015). Controle jurisdicional de políticas públicas: da jurisdição clássica rumo à instauração de um modelo dialógico. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Vol. 11, Nº 1, pp.129-151.

Habermas, J. (1984). *Mudança estrutural na esfera pública*. Ed. Tempo Brasileiro.

Ignácio, R. P. (2020) Justiça Eleitoral e seu funcionamento no Brasil. *Boletim de Conjuntura*, Vol. 1, Nº 3, pp. 21-24.

Lippmann, W. (2008). *Opinião Pública*. Ed. Vozes.

Macedo, E. H. (2013). A função normativa da função da Justiça Eleitoral brasileira no quadro da separação de poderes. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*. Vol. 2, Nº 12, pp. 13871-13884.

Marchetti, V. (2008). Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*. Vol. 51, Nº 4, pp. 865-893.

Martinelli, Y. (2021). Urna, conspirações e fake news: de onde viemos e para onde vamos. *Revista Petrel*, Vol. 3, Nº 6, pp. 23-33.

Meirelles, F. S. L., Marconcini, L. S. y Silva, R. B. (2022). Fake news, proteção de dados e eleições no Brasil: uma análise jurídica. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, Vol 22, Nº 1, pp. 66-82.

Mendes, A. G. L.; Militão, P. A. y Simões, R. M. (2021). O Fenômeno das Fake News: Implicações para a Política Externa do Governo Bolsonaro durante a Pandemia do COVID-19. *Revista NEIBA Cadernos Argentina-Brasil*, Vol. 10, Nº 1, pp.1-22.

Oliveira, A. S. y Gomes, P. O. (2019). Os limites da liberdade de expressão: fake news como ameaça a democracia. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vol 20, Nº 2, pp. 93-117.

Paula Filho, A. (1998). *Sistemas de controle do processo eleitoral*. Ed. Lumen Juris.

Ribeiro, F. (1998). *Direito Eleitoral*. 5ª Ed. Ed. Forense.

Ruediger, M. A.; Grassi, A. (2020). Desinformação on-line e eleições no Brasil: a circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014-2020). Ed. FGV.

Scarabelli, A. C. P. (2019). How did fake news run voters' opinions in the brazilian elections? *Diggit Magazine*. <https://www.diggitmagazine.com/articles/fake-news-brazilian-elections>.

Silva, L.F. A. S.; Araújo, T. S. R. y Pessoa, A. N. L. S. (2023). Ativismo judicial e principios de interpretação legal. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, Vol. 9, Nº 11, pp. 2070-2088.

Silva, F. M. y Golambiuk, P. H. (2017). A missão constitucional da Justiça Eleitoral - Entre o ativismo e a autocontenção judicial. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, Vol 9, Nº 17, pp. 95-106.

Simonato, L. (2021). Voto impresso, a roupa nova da desinformação. *Revista Piauí*. <https://piaui.folha.uol.com.br/voto-impresso-roupa-nova-da-desinformacao/>.

Soares, M. A. S. (2006). Jurisdição e Administração: duas funções da justiça eleitoral. *Revista Jurídica da UniFil*, Vol. 3, Nº 1, pp. 117-124.

Sparemberger, R. y Silva, A. C. E. S. (2021). O impacto das fake news no processo eleitoral brasileiro. *Revista Reflexão e Crítica do Direito*, Vol. 9, Nº 2, pp. 251-277.

Wünsch, M. S. y Ferreira, N. A. (2021). O impacto das fake news na democracia e o papel da cláusula democrática. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, Vol. 49, Nº 2, pp. 472-497.

Descarga nuestras publicaciones institucionales:



**Gaceta
Contencioso
Electoral**



**Gaceta
Americana de
Justicia Electoral**



www.tce.gob.ec

PLURALISMO POLÍTICO E IGUALDAD DE CONDICIONES. CASO DE ESTUDIO CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS DE PAZ (CITREP)

POLITICAL PLURALISM AND EQUALITY OF CONDITIONS. CASE STUDY TRANSITIONAL PEACE CIRCUMSCRIPTIONS (CITREP)



Sarita Rico Valdés

Politóloga de la Universidad de La Sabana (Colombia), próxima a iniciar un máster en Acción Política y Gestión Pública en la Universidad Francisco de Vitoria (España). Su experiencia como investigadora se centra en proyectos de cooperación para grupos vulnerables como mujeres, niños, comunidad LGBTQ+ y migrantes. Además, ha realizado investigaciones sobre políticas públicas en el sector cultural y las condiciones laborales de este sector en Colombia.

Correo electrónico: saritaricov1@gmail.com



Soraya Gómez Restrepo

Politóloga de la Universidad de La Sabana (Colombia), investigadora sobre los procesos de paz en Colombia y los mecanismos de justicia transicional. Además, se ha desempeñado en ámbitos relacionados con la cooperación internacional, con los procesos electorales y con el posicionamiento de entidades públicas a nivel internacional.

Correo electrónico: sorayarestrepo98@hotmail.com



Diego Cediel Nova

Politólogo de la Universidad del Rosario (Colombia) con Maestría en Historia de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México (México). Ha sido analista internacional, profesor e investigador de la Universidad del Rosario (Colombia), de la Universidad de La Sabana (Colombia), Universidad Sergio Arboleda (Colombia), profesional en Asuntos Internacionales de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.

Correo electrónico: diegocediel07@gmail.com

- Fecha de recepción: 30/11/2023
- Fechas de revisión pares: 05/02/2024 - 06/02/2024
- Fecha de aceptación: 13/03/2024
- Fecha de publicación: 11/07/2024

RESUMEN

El conflicto armado en Colombia ha dejado consecuencias institucionales que afectan directamente la democracia. Los territorios que han sufrido el rigor de la guerra, tienen algo en común: la falta de representación y de políticas que se adapten a sus necesidades. El sistema democrático colombiano, con el fin de promover el pluralismo político, la igualdad de condiciones en el Congreso de la República y resarcir a las miles de víctimas, creó las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) a través del Acuerdo Final firmado en el 2016. Estas fueron asignadas a las 16 circunscripciones con mayores índices de violencia en la historia del país y son representadas por víctimas del conflicto armado.

PALABRAS CLAVE

Conflicto Armado, CITREP, pluralismo, igualdad, representación y democracia.

ABSTRACT

The armed conflict in Colombia has left institutional consequences that directly affect democracy. The territories that have suffered the rigor of war have something in common: the lack of representation and policies that adapt to their needs. The Colombian democratic system, to promote political pluralism and equal conditions in the Congress of the Republic and compensate the thousands of victims, created the Transitional Peace Circumscriptions (CITREP) through the Final Agreement signed in 2016. These were assigned to the 16 constituencies with the highest rates of violence in the history of the country and are represented by victims of the armed conflict.

KEYWORDS

Armed Conflict, CITREP, pluralism, representation and democracy.



Introducción

El artículo 1 de la Constitución Política de Colombia de 1991 establece que:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

El Congreso de la República es un cuerpo colegiado bicameral, integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, responsable de reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración pública. Además, es el escenario que concreta a la democracia representativa y que busca, en una instancia de poder, representar la pluralidad ideológica de los colombianos. Por tales motivos, es necesario que todos los segmentos de la población tengan representatividad en dicho cuerpo colegiado y que el grado de renovación / estabilidad sea una muestra de la salud democrática. Ya que “uno de los asuntos básicos de las democracias es la posibilidad de que en sus espacios de representación refleje la diversidad de la sociedad” (Daza, 2022, p. 18). Hoy, en el Congreso nacional de Colombia hay una representación especial de indígenas, afrodescendientes, partidos religiosos cristianos, mujeres, comunidad LGTBIQ, excombatientes y víctimas del conflicto armado.

Según Giovanni Sartori (2001) una democracia es pluralista cuando se acepta la existencia de una multiplicidad de grupos y organizaciones que interactúan en consensos. Además, el pluralismo se subdivide en el pluralismo cultural y el social. En él se refiere a la diversidad de culturas, etnias, modos de vida y creencias. Mientras que el segundo, reconoce la coexistencia dentro de la sociedad de diferentes culturas.

Para Robert Dahl, el funcionamiento y origen de las democracias modernas del siglo XX ha devenido en los regímenes democráticos y/o poliarquías. La pluralidad está íntimamente relacionada con la noción de poliarquía del autor al estudiar: “las condiciones, procesos, características, instituciones que condensó en el modelo de la poliarquía, que al mismo tiempo explica el origen y desarrollo de las democracias modernas” (Chacín Fuenmayor, 1997, p. 48)¹.

Además, en la poliarquía, los ciudadanos pueden ocupar cargos públicos y expresar su opinión, sin miedo a sufrir represalias. Asimismo, pueden informarse a través de fuentes diferentes del Estado. Los ciudadanos también pueden asociarse libremente y aquellas personas elegidas para cargos públicos están supeditadas a quienes los eligieron y viceversa.

Dahl afirma que para que la poliarquía se establezca en un país es necesario

¹ Para Dahl, la poliarquía es el régimen político en el que los ciudadanos son capaces de oponerse al gobierno y hacen dimitir a los funcionarios públicos de sus cargos por medio del voto sin coacción. A pesar de las limitaciones de lo anterior, los ciudadanos pueden participar en los asuntos del gobierno.

que existan las siguientes condiciones: “adoctrinamiento social; sociedad moderna dinámica y pluralista (MDP); homogeneidad cultural; cultura política; no internación de países hostiles a la poliarquía; desigualdades de personas de ingresos, riqueza y status” (Chacín Fuenmayor, 1997, p. 51). Sin embargo, no es suficiente con que existan en una sociedad, es importante el grado en el cual se aplican dichas condiciones².

En el presente texto, se rescatan las tres condiciones de Dahl. Debido a que resultan fundamentales para la comprensión de los principios del pluralismo y la igualdad en el sistema democrático. En primer lugar, con respecto al adoctrinamiento social, se define como la disposición mental de las personas a propender por una democracia. Es caracterizada por tres tipos: “control civil de los medios de acción, ejercicio sobre las fuerzas militares y policiales, y el adoctrinamiento a los líderes y no líderes” (Chacín Fuenmayor, 1997, p. 52).

En segundo lugar, la existencia de una sociedad moderna, dinámica y pluralista (MDP). Dinámica, porque debe haber crecimiento económico. Moderna, en el entendido de que dentro de las sociedades existen personas con niveles altos de ingreso. Además, de una diversidad ocupacional y educativa. Y pluralista, dado a que existen diversos grupos sin el control estatal (Chacín Fuenmayor, 1997).

² De modo que la poliarquía se diferencia de otros regímenes en los que se excluye a la ciudadanía como agente legitimador del gobierno.

A través de las MDP se promueve la poliarquía, puesto que al poseer riqueza, educación, posición social o poder existe igualdad en las sociedades, el *demos* se extiende a personas que antes eran excluidas y el gobierno es entonces más plural. De tal manera, “se extiende la ciudadanía hasta llegar a la inclusión plena, todo lo cual apunta al desarrollo de la democracia en estas sociedades” (Chacín Fuenmayor, 1997, p. 53).

En tercer lugar, se encuentra la desigualdad en la distribución del estatus, riqueza e ingresos. Para Dahl es necesario que las sociedades distribuyan la riqueza, la ocupación, el conocimiento, entre otros, con el propósito de que desaparezcan las desigualdades. Ya que un exceso de concentración, bien del estatus, la riqueza o los ingresos, produce regímenes hegemónicos. De esta forma, Dahl exhorta a que en las democracias existan desigualdades lo más moderadas posibles.

1. Pluralismo político

Las autocracias, los regímenes despóticos y las tiranías se caracterizan por ser monocromáticos. Pero, con la introducción de la *democracia liberal* se comenzó a dar relevancia al disenso y la diversidad (Sartori, 2021, p. 113). Esto, por la preponderancia de la cultura en la formación de las identidades colectivas y el aumento de las acciones ciudadanas y las iniciativas sociales que afectaban la administración de lo público. Desde el siglo XX, se ha presentado un fenómeno

de movilizaciones extrainstitucionales en favor de la paz, el medio ambiente, los derechos de las mujeres y de los grupos étnicos (González, 1998) que necesitan representarse e incidir no solo del proceso de las políticas públicas, sino también de la distribución del poder a través de la democracia representativa y participativa.

La representación plural, en entornos políticos decisorios, necesita de la igualdad de condiciones, ya que permite intervenir en favor de intereses y concepciones propias. Para Norberto Bobbio (1963) la igualdad responde a los siguientes interrogantes: ¿igualdad entre quiénes? e ¿igualdad en qué? En este sentido, la igualdad de condiciones se refiere a la posibilidad de que todos los sectores socioculturales, de ser elegidos y/o ser representados en los ámbitos de poder, canalicen sus demandas a ser consideradas en la administración pública.

La literatura sobre el *Pluralismo político contemporáneo* es extensa. Sin embargo, para propósitos de este artículo se profundiza en las consideraciones del texto *Elecciones de Congreso en Colombia 2022 ¿Pluralismo, cambio y renovación?* de Javier Duque Daza. Para comenzar, Daza menciona cuatro componentes claves del pluralismo:

1. La existencia en la sociedad de una variedad de organizaciones y grupos sociales y políticos, y su capacidad de hacerse escuchar y hacer valer su voz.

2. La multiculturalidad, la diversidad sociocultural y étnica de la sociedad, y su expresión en la competencia política.
3. La inclusión de ambas, de la variedad y la diversidad, en las decisiones y en las políticas y programas.
4. La aceptación de la ciudadanía diferenciada, en los casos en los que existen minorías que históricamente han sido discriminadas y excluidas de la participación, de las decisiones y de la representación. (Daza, 2022, p. 18)

Por otro lado, entre los componentes que permiten el pluralismo dentro de corporaciones políticas, hay tres, en particular: (Von Beyme; Harmel & Robertson; Amorín & Cox, como se citó en Daza, 2022)

La existencia de clivajes sociales o de sectores de la sociedad que buscan expresarse en las esferas de poder; las reglas electorales plurales e incluyentes (carácter integrativo del sufragio, representación proporcional, “financiación estatal de campañas, flexibilidad en las normas de conformación de partidos, listas paritarias de género, distritos o circunscripciones exclusivas para minorías étnicas discriminadas o delimitación especial y otras medidas de acción afirmativa) y las tradiciones y capacidades organizativas de sectores sociales que incursionan en la competencia electoral.



Foto: <https://viacampesina.org>

2. El pluralismo en el Congreso de la República de Colombia

El 13 de marzo de 2022 se efectuaron elecciones legislativas, en donde las curules del Congreso³ se renovaron para el período 2022-2026. Resulta interesante observar cómo ha variado la composición de la Corporación Pública: en 2014 tenía un total de 268 miembros, en 2018 hubo 279 miembros y para el 2022 se finalizó con 295 miembros, incluyendo las 16 curules

3 El Congreso de la República de Colombia es bicameral y se divide en el Senado y la Cámara de Representantes. El Senado está compuesto por 108 miembros y la Cámara de Representantes por 187 miembros elegidos por circunscripciones territoriales, especiales y una circunscripción internacional (Vanegas, 2018). En ambos escenarios, los congresistas, de acuerdo con el artículo 132 de la Constitución Política de Colombia, son “elegidos para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección”. De los 187, 161 son electos en circunscripción territorial ordinaria (32 departamentos y Bogotá); 5 curules son otorgadas al Partido Comunes; 2 curules son por circunscripción especial de comunidades afrodescendientes; 1 curul para la circunscripción especial indígena; 1 curul por circunscripción especial para colombianos en el exterior; 1 curul para el candidato que ocupó el segundo lugar en la elección vicepresidencial y 16 curules por CITREP (MOE, 2022).

de las **Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP)**⁴.

En el punto 2.3.6 del Acuerdo de Paz de 2016, firmado entre el gobierno colombiano y las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se estableció la creación de 16 curules especiales de paz que representan las necesidades de las víctimas del conflicto armado. De esta forma, se priorizaron 167 municipios⁵ impactados por la violencia y se buscó la restitución de los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales⁶. El marco normativo que faculta la existencia de las CITREP es el siguiente:

4 En el 2017, se hundió en el Congreso la iniciativa de asignar las 16 curules de paz, a pesar de que en el Acuerdo Final estaban consignadas. Por esta razón, Roy Barreras presentó una tutela, la cual la Corte Constitucional falló a favor en 2021 y fue ordenado retomarlas (MOE, 2022).

5 Estos 167 municipios son representados por las 16 curules de paz.

6 Para conocer geográficamente cada una de las circunscripciones y los municipios que las componen, ver el siguiente enlace: <https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/Elecciones-citrep/>

Tabla 1
Marco normativo de las CITREP

Normativa	Especificaciones
El Acuerdo Final de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC.	En el punto 2.3.6 se expone la: “promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono”.
El Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021.	Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) para la Cámara de Representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030.
Sentencia de la Corte Constitucional SU-150 de 2021.	En la cual se pronuncia acerca del derecho a la representación de las víctimas mediante las CITREP para la Cámara de Representantes.
Decreto presidencial 1207 del 05 de octubre de 2021.	Reglamenta la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.
Resolución 9857 del 10 de septiembre de 2021- Registraduría Nacional del Estado Civil.	Por la cual se establece el calendario para las elecciones de los representantes a la Cámara de las CITREP el 13 de marzo de 2022.
Resolución 10592 de 2021- Registraduría Nacional del Estado Civil.	Por la cual se adoptan medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidatos y se establece el procedimiento para la organización y dirección de la elección de los representantes adicionales a la Cámara por las 16 CITREP.
Resolución 13144 del 12 de noviembre de 2021- Registraduría Nacional del Estado Civil.	Por la cual se autorizan las jornadas de inscripción de ciudadanos en algunos puestos de votación, para las elecciones del Congreso de la República.

Resolución 15403 del 29 de noviembre de 2021 (campañas de cedulación) - Registraduría Nacional del Estado Civil.	Campañas de cedulación, únicamente trámites de primera vez y renovación en los municipios de las 16 CITREP.
Resolución 15899 del 06 de diciembre de 2021 - Registraduría Nacional del Estado Civil.	Ampliar el término para la recepción de certificados de existencia de organizaciones campesinas, sociales de mujeres y de víctimas, que postulen candidatos a los comicios del 13 de marzo.
Resolución 5877 del 01 de octubre de 2021 - Consejo Nacional Electoral.	Se fijan los límites a los montos de gastos de las campañas electorales de las listas de candidatos de las organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres y grupos significativos de ciudadanos, entre otros, en las elecciones para las CITREP.
Resolución 5878 del 01 de octubre de 2021 - Consejo Nacional Electoral.	Por medio de la cual se regula el reporte de gastos en la recolección de firmas de candidaturas por parte de los grupos significativos de ciudadanos conformados para las elecciones de las CITREP.
Resolución 5879 del 01 de octubre de 2021 - Consejo Nacional Electoral.	Por la cual se limita el acceso a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético diferente a los gratuitos otorgados por el Estado y se fija el número de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias de que pueden hacer uso las organizaciones.
Resolución 5880 del 01 de octubre de 2021 - Consejo Nacional Electoral.	Por medio de la cual se regula y establece el procedimiento para el manejo de las donaciones realizadas a través del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales a las listas inscritas por las CITREP, Elecciones 2022-2026 y 2026 – 2030.

Resolución 5881 del 01 de octubre de 2021 - Consejo Nacional Electoral.	Por medio de la cual se establece el procedimiento para el registro de libros contables, la presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales, y la reposición de gastos de campaña para las elecciones de las 16 CITREP.
Resolución 5882 del 01 de octubre de 2021 - Consejo Nacional Electoral.	Por la cual se regulan aspectos relativos a los anticipos de la Financiación Estatal para las elecciones para las CITREP.
Resolución 7669 del 21 de octubre de 2021 - Consejo Nacional Electoral.	Por la cual se constituyen los Tribunales Electorales Transitorios de Paz.
Resoluciones 2817 del 15 de octubre de 2021 y 3700 del 07 de diciembre de 2021- UARIV.	Requisitos y certificados para demostrar la calidad de víctima.

Fuente: Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) 2022.

3. Contexto de la violencia en departamentos de las CITREP

El conflicto armado impactó de diferentes formas a las regiones del país, debido a las características propias de su territorio y de sus dinámicas. En las circunscripciones especiales de paz, se observó un impacto particular y recrudescido de la guerra. Es por esto que se eligieron, con especial atención, dichos territorios, con el ánimo de reparar a las víctimas a través de la representación política en el Congreso de la República. El análisis de la violencia en Colombia ha demostrado la correlación entre la geografía y las formas de violencia que se presentan en los territorios; por lo tanto, debe analizarse con detenimiento.

El departamento del Cauca, en el suroccidente del país. Limita con el Valle del Cauca y el Tolima al norte; Huila y Caquetá al oriente; Nariño y Putumayo al sur; y, el Océano Pacífico al occidente. Posee un total de 3.050.900 hectáreas en las cuales hay 42 municipios; cuenta con más de un millón de hectáreas de bosques, tres regiones naturales, múltiples pisos térmicos y cinco cuencas hidrográficas: Alto Cauca, Pacífico, Alto Magdalena, Patía y Caquetá.

En el Cauca, se presentan diversos conflictos relacionados con la tenencia de la tierra. Dado que existen distintos factores reivindicadores: grupos que trabajan en la explotación de la caña de azúcar (terratenientes, empresarios, trabajadores de plantas,

etc.), aquellos que se denominan dueños de las propiedades (pueblos Nasas, comunidades campesinas sin tierras, grupos de afros, entre otros), las instituciones (gubernaciones, el ejército) y los grupos armados ilegales (Dorado, 2023).

Hoy, los diferentes reivindicadores continúan su lucha. Las comunidades negras siguen resistiendo al defender su medio de trabajo, son apoyados en parte por los productores de caña, quienes rechazan con vehemencia la expansión de los indígenas⁷; los campesinos están en contra del monopolio de las industrias azucareras; y los indígenas prolongan su deseo de expansión en el departamento. Esto ha llevado a que existan casos de violencia y bloqueos de vías importantes para el departamento (Dorado, 2023).

Pero, además de las reivindicaciones por la tierra, hay presencia de grupos armados al margen de la ley. A pesar de la firma del Acuerdo de Paz en 2016, la violencia no cesa en este territorio, sobre todo en el norte y la cordillera por el control del narcotráfico y la minería ilegal; estos grupos han estado interesados en dominar los corredores que permiten el transporte de droga, armas, personas, entre otros. Por otro lado, el número de cultivos ilícitos ha aumentado⁸, en 2013, pasó de tener

7 Dentro del territorio existen diferentes pueblos indígenas entre ellos: los nasa, misak, embera chamí, chapa, ambalo, eperara siapiadara, inga, kizgo, kokonuco, yanacona, totoro y polindara (Comisión de la Verdad, 2021).

8 Se conoce que los límites del Cauca y Valle del Cauca existe un corredor con 1.436 hectáreas de cultivos ilícitos, estas ocupan los municipios de Timba, Jamundí y Buenos Aires (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023).

3.326 hectáreas de coca a 17.355,83 en 2019, lo que ocasiona mayor violencia dentro del departamento (Comisión de la Verdad, 2021).

Según el Registro Único de Víctimas, para 2021, había 473.533 víctimas del conflicto armado por diferentes tipos de delitos, en los municipios de: El Tambo, Argelia, Bolívar, Buenos Aires, López, Timbío, Guapi, Patía, Toribío y Sucre (Comisión de la Verdad, 2021). En los primeros meses de 2023, en el Municipio de Argelia, se reportaron 470 desplazamientos individuales, 8 personas asesinadas y 3 masacres. En lugares como Guapi, Timbiquí y López de Micay se presentan constantes combates y confinamientos, esto dado a que están cercanos a los departamentos de Nariño y Valle del Cauca. En cambio, en zonas como Almaguer, La Sierra, Rosas, La Vega y Sotará (Zona Macizo), donde normalmente actuaba con autonomía el Ejército de Liberación Nacional (ELN), ahora también se encuentran presentes las disidencias (Corredor, 2023)⁹.

Los grupos armados que actúan en el territorio son las disidencias de las FARC, el Estado Central Mayor, cuyos líderes son Iván Mordisco y Gentil Duarte; además de los frentes Carlos Patiño y Rafael Aguilera; y, las columnas móviles Jaime Martínez y Dagoberto Ramos. Asimismo, está presente la Segunda Marquetalia a través del frente Diomer Cortés y la columna móvil Cristian Pérez. De igual modo, el ELN, las bandas criminales y las

Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo controlan algunas zonas (Corredor, 2023).

El departamento de Nariño, ubicado en el suroccidente colombiano, limita al norte con el Cauca y al oriente con el Putumayo, y comparte frontera con Ecuador; tiene una extensión territorial de 33.268 km² (OCHA, 2023). De igual forma, posee 64 municipios distribuidos en 13 subregiones: Centro, Guambuyaco, Juanambú, La Cordillera, La Sabana, Los Abades, Obando, Occidente, Pacífico Sur, Piedemonte Costero, Río Mayo, Sanquianga y Telembí. Dentro del departamento existen 7 pueblos indígenas, 75 consejos comunitarios de población afrodescendiente e integrantes del pueblo ROM (OCHA, 2023). En Nariño, el conflicto pervive, a pesar de la firma del Acuerdo, y la violencia no cesa. En parte, por su ubicación geográfica estratégica que facilita el negocio del narcotráfico¹⁰. Se ha reportado la presencia de al menos una docena de grupos armados ilegales en la región.

En cuanto a los cultivos ilícitos, se ha reportado que Nariño, Putumayo y Norte de Santander para el año 2022, concentraron el 65 % de estos (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023). Solo en Nariño hay más de 37.000 hectáreas de cultivo de coca (El Tiempo, 2022). Los actores armados obligan a los pobladores de

⁹ Las disidencias son exintegrantes de las FARC que formaron nuevas facciones armadas tras el Acuerdo de Paz del 2016.

¹⁰ Este departamento tiene salida al mar y además comparte frontera con Ecuador. La ruta para exportar la droga recorre el Pacífico: Nariño, Cauca y Valle del Cauca (El Tiempo, 2022).

resguardos como Gran Rosario, Inda Zabaleta, La Turbia y Cuayquier, entre otros, a sembrar coca para su beneficio (El Tiempo, 2022).

En el primer semestre de 2023 se conoció que los desplazamientos individuales aumentaron en un 33% (4.788 víctimas) y los masivos en un 27%, respecto al 2022. (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2023). La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) reportó 6.756 ataques contra la población civil durante el 2022; la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (OACNUDH) comprobó 15 casos de homicidios de ciudadanos defensores de los derechos humanos¹¹ (OCHA, 2023). También se presentan casos de reclutamiento ilícito.

El Valle del Cauca se encuentra al suroccidente de Colombia, colinda con el Océano Pacífico, al norte con Chocó, al sur con el Cauca y al oriente con los departamentos de Caldas, Quindío, Tolima y Risaralda; posee 42 municipios en 22.195 kilómetros cuadrados. El conflicto armado también ha permeado las dinámicas sociales dentro del mismo, la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV) ha dado a conocer que, en el primer semestre de 2022, 8.128 ciudadanos se desplazaron de forma forzosa a causa de amenazas y enfrentamientos constantes de los Grupos Armados (OCHA, 2022).

Se observa que durante el primer semestre

11 Dentro de ellos, 5 líderes afrocolombianos, 5 líderes indígenas y 2 presidentes de Juntas de Acción Comunal (OCHA, 2023).

del 2022 hubo reclutamiento ilícito en Buenaventura, así como 34 eventos de violencia (homicidio, desaparición forzada, secuestro, amenazas, entre otros) en contra de niños, niñas y adolescentes en Buenaventura, Cali, Dagua y Cartago (OCHA, 2022). Por otro lado, es el departamento donde más líderes sociales son asesinados. En el período de 2017 a 2022, aproximadamente, 60 líderes sociales han muerto en ocasión a su actividad en 22 de los 42 municipios (OCHA, 2022).

Dentro de los grupos armados que tienen presencia en el territorio, está la disidencia Comando Coordinador de Occidente, esta se compone de dos grupos: Jaime Martínez¹² y Adán Izquierdo¹³ (El País, 2023). Recientemente, se encuentra la Segunda Marquetalia y el ELN. Estos se sostienen a través del narcotráfico, la minería ilegal, el secuestro, los cultivos ilícitos y las extorsiones. Además, recurren al Océano Pacífico para transportar droga con lanchas rápidas y semisumergibles. Todo esto es posible, ya que el departamento, además de ser estratégico por su ubicación geográfica, tiene una ruta de consumo que se conecta con Bogotá y el Eje Cafetero (El País, 2023).

El departamento del Meta posee una extensión de 85.770 kilómetros cuadrados, con 29 municipios dentro de 6 subregiones. Al norte limita con los departamentos de Boyacá,

12 Tiene presencia en Dagua, Restrepo, Jamundí y Buenaventura (El País, 2023).

13 Tiene presencia en los municipios de Buga, Tuluá, Andalucía, Ginebra, El Cerrito y Sevilla (El País, 2023).

Cundinamarca y Casanare; al oriente con el departamento de Vichada; al sur con Guaviare y Caquetá; y, al occidente con Huila, Tolima y Bogotá (OCHA, 2022). Las dinámicas del conflicto armado han afectado gravemente a la población civil. Entre enero - junio de 2022, se reportaron 498 casos de personas que fueron desplazadas forzosamente, así, hubo un aumento del 9,4%, con respecto al primer semestre de 2021. De igual modo, se reportaron amenazas, homicidios selectivos y comunitarios, extorsiones, entre otros (OCHA, 2022).

Los grupos armados presentes en el territorio son las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), las Autodefensas Unidas de la Orinoquia Bloque, los Rastrojos, los Puntilleros Bloque Meta o Libertadores del Vichada y el Ejército Revolucionario Antisubversivo Colombiano (ERAC). Por otro lado, está el Bloque Oriental de las FARC y algunos grupos del ELN. Estos manejan negocios ilícitos y transportan estupefacientes, a través del departamento y hacia los departamentos de Casanare, Boyacá y Cundinamarca, Vichada; así como hacia Venezuela (Verdadabierta.com, 2020).

Los municipios de Cabuyaro, Puerto López y Puerto Gaitán han sido las poblaciones con mayor riesgo de afectación tanto de amenazas como de extorsiones, a través de redes sociales y de llamadas, con el fin de cobrar sanciones económicas, quien se niegue a pagar es víctima de actos violentos (Verdadabierta.com, 2020). Del igual modo, con relación a 2021, en 2022,

aumentó un 66 % las acciones armadas en contra de la Fuerza Pública en municipios como La Macarena, Granada y Uribe. Los líderes sociales continúan siendo amenazados y asesinados por los grupos al margen de la ley (OCHA, 2022).

El departamento de Arauca se ubica en la zona oriental de Colombia. Al norte y al oriente comparte frontera con Venezuela (Estado de Apure), al sur con los departamentos de Vichada y Casanare, y al occidente con el departamento de Boyacá. Posee 23.818 kilómetros cuadrados distribuidos en 7 municipios (OCHA, 2023). Los enfrentamientos de los grupos armados por el control del territorio han dejado a la población civil en una alta vulnerabilidad. Además, de que el departamento enfrenta la migración de distintos orígenes, se suma la proximidad con Venezuela, ya que la frontera termina siendo una zona de confrontación por los diferentes negocios ilegales que concurren allí (OCHA, 2023).

En el 2022, se reportaron 352 homicidios en: Tame, Fortul, Saravena, Arauquita, Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón. Los líderes sociales también han sufrido los vejámenes de la guerra, presuntamente hubo 12 casos de homicidio por su actividades en los municipios (OCHA, 2023). En Arauca se han presentado hechos violentos en contra de la prensa, en 2022 se documentaron 55 ataques (amenazas, desplazamiento, daño a la infraestructura). En cuanto al desplazamiento forzado, al menos 6.231

ciudadanos fueron desplazados a causa de amenazas de los grupos armados durante el primer trimestre del 2022 (OCHA, 2023).

Los grupos armados que operan dentro del territorio araucano son el ELN y el frente 10 y 28 de las disidencias de las FARC. Se ha observado una confrontación armada entre estos grupos por el control fronterizo y los negocios ilegales. A pesar de que después de la firma del Acuerdo de Paz en 2016, el ELN se quedó con el poder dentro de la zona, en 2019, las disidencias de las FARC se reposicionaron en el territorio (Dickinson, 2022). El conflicto se intensificó después de que las disidencias empezaron a incursionar dentro de los terrenos del ELN (Dickinson, 2022).

El departamento de Norte de Santander está ubicado en la zona nororiental de Colombia. Al norte y al oriente comparte frontera con Venezuela; al sur con Boyacá y Santander; y, al occidente con Santander y Cesar. Alberga 40 municipios distribuidos en 22.130 km². El conflicto armado y las situaciones socioeconómicas han afectado, en gran manera, a la población. Según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) durante 2022, 20.835 personas fueron desplazadas forzosamente, 12 desplazamientos forzados masivos que afectaron a más de 4.191 ciudadanos, 3.470 recibieron amenazas, hubo 197 homicidios, 18 desapariciones forzadas, 30 secuestros, 4 situaciones de tortura y 172 acciones armadas en el marco del conflicto armado. Se reportó

la instalación de minas antipersonal en escuelas, acueductos comunitarios, entre otros. Igualmente, se registraron 7 homicidios contra líderes y defensores de derechos humanos (OCHA, 2023).

En Norte de Santander operan las disidencias de las FARC, el ELN, el EPL, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), las cuales luchan por el control del territorio, sobre todo el paso fronterizo que les permite llevar a cabo diferentes tipos de negocios ilícitos (OEA MAPP, 2018). Estos luchan entre sí y con el Ejército Nacional, para controlar los diferentes pasos, lo cual deja a la población en el cruce del fuego; además, el conflicto se transforma constantemente y resulta un reto para el Estado atajarlo (Peña, 2021).

El departamento del Caquetá ubicado al suroriente del país. Al norte limita con los departamentos de Meta y Guaviare, al sur con los departamentos de Amazonas y Putumayo, al occidente con los departamentos de Cauca y Huila y al oriente con los departamentos de Vaupés y Amazonas. Posee 88.965 kilómetros cuadrados divididos en 16 municipios. Los grupos armados han aterrorizado a los pobladores y han explotado los recursos naturales que hay en la zona, esta situación deja en una posición de debilidad a todos los ciudadanos (OCHA, 2023).

En el 2022, se documentaron 3.568 ataques contra los ciudadanos en los municipios del departamento. Se destacan las amenazas con 3.216 víctimas; además, hubo 27

desapariciones forzadas, 3 secuestros y 163 homicidios. Por otro lado, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) dio a conocer que 5.280 personas fueron desplazadas y los líderes sociales reportaron constantes amenazas a sus vidas por las actividades efectuadas dentro del departamento (OCHA, 2023). Los grupos armados presentes son las disidencias de las FARC, las cuales irrumpieron en los últimos meses y se enfrentan con los miembros de la Segunda Marquetalia. Igualmente, está el ELN y los grupos armados organizados, buscan el control de las rutas de estupefacientes (Verdadabierta.com, 2023).

El departamento del Chocó se ubica al noroccidente de Colombia. Tiene límites al norte con la República de Panamá y el mar Caribe; al oriente con los departamentos de Antioquia, Risaralda y Valle del Cauca; al sur con el Valle del Cauca; y, al occidente con el Océano Pacífico. Se compone de cinco subregiones: Darién, Atrato, Baudó, Litoral Pacífico y San Juan, posee 46.530 kilómetros cuadrados (OCHA, 2023). A causa de la presencia de los grupos armados, la UARIV reportó que aproximadamente 11.731 personas fueron desplazadas de forma individual y masiva en el 2022. Por lo menos 18 eventos de violencia contra niños, niñas y adolescentes fueron reportados (ataques a colegios y hospitales, entre otros). Entre julio y diciembre de 2022 se supo de 34 amenazas colectivas e individuales, 9 desapariciones forzadas y 4 secuestros (OCHA, 2023).

Los grupos armados presentes en el departamento son, principalmente, el ELN y las AGC; no obstante, existen otros grupos armados locales denominados Los Chacales, Los Colombianos y Los Mexicanos. Estos se disputan el control territorial a través de actos violentos contra la población en zona rural y urbana (Defensoría del Pueblo, 2021).

El departamento de Guaviare está ubicado al norte de la región Amazónica, limita al oriente con el departamento de Guainía; al norte con los departamentos de Meta y Vichada; al sur con el departamento de Vaupés; y, al suroccidente con el departamento de Caquetá. Se divide en cuatro municipios grandes: El Retorno, Calamar, San José del Guaviare y Miraflores (OCHA, 2023). Cuenta con una extensión de 53.460 kilómetros cuadrados. La UARIV señaló que en el segundo semestre de 2022, 396 personas sufrieron desplazamiento individual, 200 niños, niñas y adolescentes fueron víctimas de las actividades de los grupos armados, hubo 15 desapariciones forzadas, 233 amenazas contra la población civil y 31 homicidios (OCHA, 2023).

En este territorio se encuentran estructuras disidentes de las FARC denominadas “Gentil Duarte” e “Iván Mordisco”. Estas son las encargadas de aterrorizar a los habitantes del Guaviare y buscan el control territorial mediante acciones crueles y cuestionables en contra de la población. Para la Fuerza Pública es un reto poder controlar estos ataques constantes; así como retomar el control

y la seguridad dentro del departamento (Verdadabierta.com, 2020).

El departamento del Huila cuenta con una extensión de 19.900 kilómetros cuadrados. Colinda al norte con los departamentos de Cundinamarca y Tolima; al sur con los departamentos de Cauca y Caquetá; al oriente con los departamentos de Meta y Caquetá; y, al occidente con los departamentos de Cauca y Tolima. La violencia es ejercida por las disidencias de las FARC, en especial, la Segunda Marquetalia. Debido a que restringen la libre circulación de las comunidades rurales, incluso, la Defensoría del Pueblo ha creado la alerta temprana 010 de 2023.

En el caso del departamento de Bolívar, cuenta con 25,978 kilómetros cuadrados, ubicada al extremo norte del país y ha sufrido de una ausencia estatal, lo que ha llevado a un aislamiento geográfico y poco desarrollo económico. En Bolívar confluyen los ríos Magdalena, Cauca y San Jorge; y, una gran cantidad de ciénagas y caños (Viloria, 2009).

El Sur de Bolívar ha sido la zona más afectada por el conflicto armado. Su ubicación geográfica es estratégica para grupos armados como FARC, las AGC y el ELN al ofrecer acceso a varias zonas de país como el nordeste antioqueño, el nororiente santandereano y el sur de Cesar. Además, las vías fluviales son utilizadas para transportar a los grupos armados y sustancias ilícitas. Y cuenta con uno de los principales puntos de

minería de oro en el país y cultivos de coca (Trejos y Badillo, 2022).

Según el Observatorio de Dinámicas del Conflicto Armado en el Caribe Colombiano, el 88% de las acciones bélicas en el territorio bolivarense responden a confrontaciones entre los grupos armados y el Estado, el 20% a acciones de la fuerza pública, el 16% a hostigamiento por parte de los grupos armados, el 8% a emboscadas, el 8% a atentados y el 4% a atentados frustrados. Pese a estas cifras, en el Bolívar los grupos armados pactaron una *Pax Mafiosa* para reducir las confrontaciones entre las FARC, las AGC y el ELN. Según la Comisión de la Verdad, entre 1985 y 2016, 631.276 personas fueron víctimas de desplazamiento forzoso y 2.611 de secuestro, entre 1990 y 2018.

En el departamento de Sucre confluyen los ríos Magdalena, Cauca y San Jorge. Limita con los departamentos de Bolívar y Córdoba, lo que facilita el desplazamiento interdepartamental de los grupos armados (FARC, AGC y ELN) y la creación de rutas de narcotráfico fluviales. El territorio sucreño ha estado afectado por la violencia política y las masacres, el reclutamiento forzado, las muertes, el hostigamiento y las amenazas a la población civil por parte de los grupos armados. Las principales formas de violencia son despojo de tierras, delitos contra la libertad e integridad sexual, asesinatos y el terror psicológico (Pérez, 2017).

En el Registro Único de Víctimas, para el 2015, el 32% de las víctimas del conflicto

armado declarantes fueron mujeres entre los 24 y 35 años; así como niñas y adolescentes entre los 0 y 17 años. En el departamento del Sucre, entre 1985 y 2018, 461 mil personas fueron víctimas de desaparición forzada (de las que el 57% fueron a manos de los paramilitares y el 16% a manos de las FARC), 6.092 homicidios, 123 reclutamientos forzados, 1.192 secuestrados; y, entre 253 mil y 283 mil desplazamientos forzados (Bustamante, 2022).

Por su parte, Antioquia ha sido uno de los departamentos más azotados por el conflicto armado. A diferencia de otras regiones, los antioqueños, además de contar con la presencia de las FARC y el ELN por factores estratégico-militares, fue la cuna del EPL. En la década del 70, el narcoterrorismo fue el centro del tejido social de los antioqueños, a pesar de que ambas actividades ilegales se efectuaban en las zonas rurales y excluidas del departamento, incidieron directamente en la sociopolítica y economía antioqueña (Uribe de Hincapié, 2001). Pese a la firma del Acuerdo de Paz, los índices de violencia no se han reducido significativamente como en otros departamentos. Por el contrario, la tendencia crece. Los tipos de agresiones son: amenazas, asesinatos, atentados, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y secuestros. Según "Somos Defensores", entre enero y septiembre del 2020 se presentaron: 23 homicidios, 47 amenazas individuales, 12 amenazas colectivas, 16 desplazamientos forzados, 43 detenciones arbitrarias y 5 judicializaciones (La Paz en el Terreno, s.f.).

El departamento del Putumayo limita con Ecuador y Perú, lo que lo hace un territorio estratégico para los grupos armados. Sumado a esto, tiene potencial de explotación de minerales, petróleo y la producción de cultivos de coca. Para el 2000, el 40% de las plantaciones de coca estaban en el departamento y el 87 % se localizaban en el municipio de Valle de Guamuez (Gamba, 2021). En este departamento, son sistemáticas las agresiones a líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de Derechos Humanos; y, excombatientes firmantes del acuerdo. Entre 2017 y 2020 se reportaron: 5.215 desplazamientos forzados, 5.057 amenazas, 58 atentados, 495 agresiones sexuales, 1.109 desapariciones forzadas, 36 víctimas de minas antipersonas y 11 víctimas de torturas (Comisión de la Verdad, 2021).

En el departamento de Magdalena, la presencia de grupos armados ha sido constante. El primer registro que se tiene de las FARC fue en el año 1982, posteriormente: el Frente 19, el ELN, las Autodefensas del Mamey, las Autodefensas Campesinas del Magdalena y la Guajira (ACMG), el Clan Rojas, las Autodefensas Cheperos, el Bloque Norte de las AUC, entre otros (Ramírez, 2017). La convergencia de estos grupos armados se tradujo en constantes conflictos violentos por el poder y las rutas de narcotráfico, siendo el desplazamiento forzado a grupos campesinos la modalidad más empleada. Según cifras de la Red Nacional de Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral

a las Víctimas, del total de hechos victimizantes en el departamento de Magdalena entre 1985 y 2014, el 88.5% corresponde a desplazamientos, el 6% a homicidios y el 5,5% restante se divide en: actos terroristas, amenazas, delitos contra la libertad y la integridad sexual, desaparición forzada pérdida de bienes, secuestros, entre otros. Es aún más preocupante que, según cifras de Medicina Legal, entre enero y junio de 2023, 227 hombres y 16 mujeres fueron asesinados, debido a la violencia armada en el departamento.

El departamento de La Guajira posee una posición geográfica desfavorable y aislada, lo que conlleva la ausencia estatal y a la inseguridad alimentaria e hídrica entre los pobladores. A diferencia de otros departamentos, en La Guajira, el conflicto armado por parte de grupos armados usualmente está tercerizado. Esto quiere decir que el poder se disputa entre grupos locales que prestan servicio a organizaciones criminales como los Urabeños, los Paisas, el Frente 59 de las FARC, entre otros (Trejos, 2023). El principal atractivo de los grupos ilegales en el departamento son la ruta de la Troncal del Caribe y la Zona Fronteriza con Venezuela. El desplazamiento forzado, en 2021, ascendió a 402 personas, la mayoría de ellas pertenecientes a grupos étnicos. Consecuencia del Acuerdo de Paz, se crearon los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que buscan la transformación estructural rural y la renovación territorial. Actualmente, 18 municipios de La Guajira son

considerados municipios PDET y 342 personas se encuentran en proceso de reincorporación (Humanitarian Advisory Team, 2022).

El departamento del Cesar, históricamente, ha estado inmerso en confrontaciones por la distribución de las tierras. Pese a las reformas agrarias que se aplicaron para la redistribución de las mismas, la inconformidad de los grupos campesinos era notoria y, entre otros factores, llevaron a la conformación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en el departamento (Lemus, 2012). La inconformidad político social, sumada a la presencia de las AUC, aportaron a la proliferación de grupos guerrilleros como el EPL, el ELN, el M-19 y las FARC. Entre 1985 y 2015, en el departamento del Cesar, 3000.000 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado, 40.0000 asesinadas, 2.760 secuestradas, 1.936 desaparecidas forzosamente, 177 víctimas de masacres, 2.238 víctimas de asesinatos colectivos y 287 víctimas de violencia sexual (Dueñas & Jaccard, 2016).

Desde 1952, antes de que Córdoba se erigiera como departamento, ya contaba con la presencia de grupos armados como: el EPL, las FARC, la Corriente de Renovación Socialista, el Ejército Revolucionario del Pueblo, el ELN, las AUC de Córdoba y Urabá, entre otros (Negrete, 2011) que utilizaban el río Sinú y el acceso al mar Caribe para traficar drogas. En el caso del Sur de Córdoba, entre los años 1985 y 2021, 385.789 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado. La población

más afectada por el conflicto armado en el territorio cordobés son los niños, niñas y adolescentes. Según el *Briefing Departamental de Humanitarian Advisory Team*, de los 30 municipios, 15 presentan alto riesgo de reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.

El departamento del Tolima es un corredor estratégico para las rutas del narcotráfico al contar con zonas montañosas, fuentes

hídricas, cumbres nevadas, amplias mesetas y el valle del río Magdalena (Garay et al., s.f.). El departamento no cuenta con salida al mar, pero conecta el centro y el occidente del país. En el Boletín de Víctimas del Conflicto Armado se reveló que entre 185 y 2021, la caracterización de víctimas se traduce en 9.146.456 víctimas del conflicto armado, 7.351.894 sujetos de atención y 1.794.564 no sujetos de atención, sin contar los 220.000 asesinatos.

4. Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz - CITREP

Los datos y resultados electorales para las elecciones de congreso 2022 fueron los siguientes:

Tabla 2
Datos y resultados electorales CITREP 2022



Fuente: Misión de Observación Electoral (MOE), 2022.

Gráfico 1.- Circunscripción 1



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

La primera circunscripción se compone por los departamentos del Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

- **Municipios del Cauca:** Argelia, Balboa, Buenos Aires, Cal dono, Caloto, Cajibío, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Morales, Miranda, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío.
- **Municipios de Nariño:** Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes y Policarpa.
- **Municipios del Valle del Cauca:** Florida y Pradera.

En las Elecciones Legislativas 2022, de 250.888 personas habilitadas para votar, 97.852 ciudadanos (39%) ejercieron su derecho al voto. Asimismo, 12.036 fueron votos no marcados, 4.870 nulos y 8.428 en blanco. Participaron 12

agrupaciones políticas y 36 candidatos. De esta forma, **Juan Pablo Salazar Rivera** quedó electo con 9.310 votos (11,50%), por la Asociación Agropecuaria y Campesina de Agua Bonita, Suárez (ASOITEC).

Salazar nació en Suárez-Cauca. Es campesino, líder social, defensor de derechos humanos, fundador de la Asociación de Trabajadores Campesinos de la Cordillera de Suárez (ASOCORDILLERA) y expresidente de la Junta de Acción Comunal de Agua Bonita. Fue promotor del Plebiscito por la paz en el Cauca. En los últimos años, ha fortalecido los procesos organizativos de campesinos y víctimas en su región. Es autor de proyectos de ley en materia de protestas sociales, circunscripción afrocolombiana, conectividad terrestre, jurisdicción agraria, entre otros (Congreso de la República, s.f.).

Gráfico 2.- Circunscripción 2



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

La segunda circunscripción se compone por el departamento de Arauca.

- **Municipios de Arauca:** Arauquita, Fortul, Saravena y Tame.

Después de las Elecciones Legislativas de 2022, 12.648 de 29.033 ciudadanos habilitados para votar, acudieron a ejercer su derecho al voto (42,56 %). Además, se reportaron 912 votos no marcados, 716 nulos y 889 en blanco. Participaron 8 agrupaciones políticas y 24 candidatos. De esta forma, **Karen Astrith Manrique Olarte** quedó electa con 1.685 votos (15,29 %) por la Asociación de Víctimas Intercultural y Regional.

Manrique nació en Tame (Arauca). Líder social caracterizada por sus labores con la población rural y las víctimas del conflicto armado. Es autora de proyectos de ley en materia de: corresponsabilidad social para víctimas, recuperación del suelo, alimentación al trabajador, responsabilidad étnica, medidas de protección a los niños, adolescentes, trámites de restitución de tierras, entre otros (Congreso de la República, s.f.).

Gráfico 3.- Circunscripción 3



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

La circunscripción 3 corresponde al departamento de Antioquia.

- **Municipios de Antioquia:** Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia y Zaragoza.

Después de las Elecciones Legislativas de 2022, 18.240 ciudadanos votaron de 67.664 habilitados (26,96%). Hubo 2.347 votos no marcados, 836 nulos y 822 en blanco. Participaron 15 agrupaciones políticas y 45 candidatos. De esta forma, **John Jairo González Agudelo** fue elegido, con 1.068 votos, por la Asociación de Desplazados del Municipio de Briceño.

González nació en Briceño Antioquia. Víctima del conflicto y se convirtió en líder y activista en temas relacionados con la paz, sobre todo por el desminado humanitario y la sustitución de cultivos. Además, estuvo activo en la coordinación de la Mesa Municipal de Víctimas de Briceño. Es autor de proyectos de ley sobre: maquinaria pesada, actividad de pesca, de turismo, seguridad privada, modificación ley de víctimas, Código Electoral, entre otros (Cámara de Representantes, 2023).

Gráfico 4.- Circunscripción 4



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

La cuarta circunscripción está compuesta por el departamento de Norte de Santander.

- **Municipios de Norte de Santander:** Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

Después de las Elecciones Legislativas de 2022, 27.014 de 57.701 personas habilitadas votaron (46.82%). Se registraron 902 votos no marcados, 1.035 nulos y 490 en blanco. **Diógenes Quintero** ganó las elecciones con 5.742 votos por la Asociación de Familias Desplazadas de Hacarí – Asofadhaca, fue un reconocido líder social y defensor de

derechos humanos en la región (Cámara de Representantes, 2023).

Quintero nació en Hacarí, Norte de Santander. Es abogado y defensor de los derechos humanos. Su trabajo se centra en la defensa de los derechos de las comunidades de la región de El Catatumbo y la Asociación de Familias Desplazadas de Hacarí – Asofadhaca apoyó su candidatura para la Cámara. Ha sido autor de proyectos como: maquinaria pesada, actividad de pesca de turismo, corresponsabilidad social para víctimas, recuperación del suelo, modificación ley de víctimas, entre otros (Cámara de Representantes, 2023).

Gráfico 5.- Circunscripción 5



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

La circunscripción 5 de las CITREP, está compuesta por los departamentos de Caquetá y del Huila. Los municipios son los siguientes:

- **Departamento de Caquetá:** Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita y Valparaíso.
- **Departamento del Huila:** Algeciras.

En las elecciones legislativas votaron 17.982 de 48.861 personas habilitadas

(36.80 %). Se informó de 2.041 votos no marcados, 625 nulos y 1.428 en blanco. Así, **Jhon Fredy Núñez Ramos** se quedó con la curul al Congreso con 3.011 votos (19.66%), por la Fundación Igualdad Social. **Núñez** nació en Florencia, Caquetá. Es ingeniero civil, interesado en el desarrollo integral del campo, la infraestructura y la defensa de los derechos humanos. Autor de proyectos de ley sobre: maquinaria pesada, impuesto de vehículos automotores, protección derechos de las víctimas, modificación ley de víctimas, uso de tierras, salud mental y bienestar psicosocial, entre otros (Cámara de Representantes, 2023).

Gráfico 6.- Circunscripción 6



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

La circunscripción 6 está compuesta por los departamentos de Chocó y Antioquia, con los siguientes municipios:

- **Departamento de Chocó:** Bojayá, Medio Atrato, Istmina, Medio San Juan, Litoral de San Juan, Nóvita, Sipí, Acandí, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía y Condoto.
- **Departamento de Antioquia:** Vigía del Fuerte y Murindó.

En las Elecciones Legislativas 2022, 25.108 de 63.666 personas habilitadas ejercieron su derecho al voto (39.44%). Se registraron 1.736 votos no marcados, 998 nulos y 594 en blanco. **James Hermenegildo Mosquera** obtuvo la victoria con 7.001 votos (31,29 %), por el Consejo Comunitario Mayor de

Novita “Cocoman”. **Mosquera** nació en el Municipio de Istmina, Chocó. Fue víctima del conflicto armado en los años 80. Ha asesorado jurídicamente a la Secretaría de Educación Departamental del Chocó, a Caja Nacional de Previsión Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, fue Abogado de 459 familias del municipio de Bojayá y se encargó de más de 4000 procesos por desplazamiento forzado en todo el departamento del Chocó. Autor de proyectos de ley sobre: protección de datos personales, protección derechos de las víctimas, fortalecimiento de los municipios PDET, circunscripción afrocolombiana, uso de tierras, mujer rural y campesina, entre otros (Cámara de Representantes, 2023).

Gráfico 7.- Circunscripción 7



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

La circunscripción 7 está compuesta por los departamentos de Meta y Guaviare, los municipios son:

- **Departamento del Meta:** Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa.
- **Departamento del Guaviare:** San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores.

En las Elecciones Legislativas 2022, 15.810 de 34.543 personas habilitadas votaron (45,77%). Asimismo, hubo 1.005 votos no marcados, 701 nulos y 911 en blanco. El representante elegido

fue **William Ferney Aljure Martínez**, con 2.104 (14,92%) por la agrupación política Asocamproariari. **Aljure** es un líder comprometido con los derechos humanos y ambientalistas, por la construcción de paz y la reconciliación. Fue víctima del conflicto armado, puesto que 11 de sus familiares fueron asesinados por diferentes organizaciones armadas. Además, fue activista durante la construcción del proceso de paz de la Habana. Es autor de proyectos de ley sobre: maquinaria pesada, violencia vicaria, fortalecimiento institucional de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), ascensos militares, indulto y amnistía, regulación de cannabis, entre otros (Cámara de Representantes, 2023).

Gráfico 8.- Circunscripción 8



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

La octava circunscripción se compone por los departamentos de Bolívar y Sucre:

- **Municipios de Bolívar:** Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan de Nepomuceno y Zambrano.
- **Municipios de Sucre:** Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Toluviéjo.

En las Elecciones Legislativas 2022, 75.259 de 125.249 personas habilitadas votaron (60.09%). Además, hubo 13.859 votos no marcados, 1.764 nulos y 3.444 en blanco. Participaron 20 agrupaciones políticas y se presentaron 60 candidatos.

De esta forma, **Luis Ramiro Ricardo Buelvas** quedó electo con 9.852 votos (16.52 %), por la agrupación política Corporación Narrar para Vivir. **Buelvas** nació en Ovejas (Sucre). Fue consultor de emprendimientos rurales, autor de proyectos de ley en materia de turismo sostenible y justicia ambiental, protección de víctimas, uso de tierras y de la comisión legal de paz (Cámara de Representantes, s.f.a).

Gráfico 9.- Circunscripción 9



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

La novena circunscripción se compone por los departamentos de Valle del Cauca y Cauca.

- **Municipios del Valle del Cauca:** Buenaventura.
- **Municipios del Cauca:** Guapi, López de Micay y Timbiquí.

En las Elecciones Legislativas 2022, 18.319 de 57.393 personas habilitadas votaron (31.92%). Además, hubo 608 votos no marcados, 324 nulos y 244 en blanco. Participaron 11 agrupaciones políticas y se presentaron 33 candidatos.

De esta forma, **Orlando Castillo Advincula** quedó electo con 2.826 votos (16.25%), por el Consejo Comunitario del Río Naya. **Castillo** nació en Buenaventura-

Valle del Cauca, es defensor de los derechos de las comunidades negras y de la población del Pacífico. Sus labores como representante han estado ligadas a la implementación del Acuerdo de Paz y es autor de proyectos de Ley en materia de corresponsabilidad para las víctimas, la comisión de investigación y acusación, responsabilidad étnica, uso de tierras, fortalecimiento de los municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el reconocimiento, perdón y reparación de comunidades negras, afro, raizales y palenqueras (Cámara de Representantes, s.f.b).

Gráfico 10.- Circunscripción 10



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

La décima circunscripción se compone por el departamento de Nariño.

- **Municipios de Nariño:** Barbacoas, El Charco, La Tola, Magüí Payán, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco.

En las Elecciones Legislativas 2022, 46.084 de 108.364 personas habilitadas votaron (42.53 %). Además, hubo 2.458 votos no marcados, 1.090 votos nulos y 1.071 votos en blanco. Participaron 11 agrupaciones políticas y se presentaron 33 candidatos. De esta forma, **Gerson Lisímaco Montaña Arizala** quedó electo con 11.354 votos (26.69%) por la Corporación Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur Recompas. **Montaña** nació en Tumaco (Nariño), ha trabajado con comunidades base en la formulación de proyectos en

sistemas de gestión de calidad, estudios de tiempos y movimientos, coordinación de servicios técnicos, seguimiento e interventoría a contratos en convenios de sector público y privado, manejo de estadísticas del Departamento Nacional de Estadística (DANE) en el micro censo del 2005. Además, en su período como representante ha conformado comisiones legales y accidentales sobre el campesinado afro colombiano, paz, desastres, seguimiento a los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET, agua y biodiversidad entre otras. Es autor de proyectos de Ley en materia de: pesca de turismo, educación socioemocional, circunscripciones afrocolombianas, violencia vicaria, circunscripciones afrocolombianas en el senado, municipios especiales y etnoculturales, entre otros (Cámara de Representantes, s.f.c).

Gráfico 11.- Circunscripción 11



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

La undécima circunscripción se compone por el departamento de Putumayo.

- **Municipios del Putumayo:** Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón.

En las Elecciones Legislativas 2022, 15.699 de 39.240 personas habilitadas votaron (40.01%). Además, hubo 1.151 votos no marcados, 757 votos nulos y 1.282 votos en blanco. Participaron 7 agrupaciones políticas y se presentaron 21 candidatos. **Jhon Fredi Valencia Caicedo** quedó electo con 4.043 votos (29.32%) por el Consejo Comunitario

de los Andes. **Valencia** nació en La Borda (Cauca). Es líder comunitario y lideró campañas con las comunidades en programas de sustitución de cultivos ilícitos y defensa de las asociaciones de juntas de acción comunal. Vivió la Masacre del Tigre, el 09 de enero de 1999. Es autor de proyectos de ley en materia de protección de las víctimas, uso de tierras, fortalecimiento institucional de los municipios PDET, incentivos agropecuarios, entre otros (Cámara de Representantes, s.f.d).

Gráfico 12.- Circunscripción 12



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

La duodécima circunscripción se compone por los departamentos de Cesar, La Guajira y Magdalena.

- **Municipios del Cesar:** Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz, Pueblo Bello y Valledupar.
- **Municipios de La Guajira:** Dibulla, Fonseca y San Juan del Cesar.
- **Municipios del Magdalena:** Aracataca, Ciénaga, Fundación y Santa Marta.

En las Elecciones Legislativas 2022, 67.079 de 138.099 personas habilitadas votaron (48.57%). Además, hubo 6.345 votos no marcados, 2.455 nulos y 4.577 en blanco. Participaron 30 agrupaciones políticas y se presentaron 90 candidatos.

De esta forma, **Jorge Rodrigo Tovar Vélez** quedó electo con 14.943 votos (25.64%), por el Consejo Comunitario de los Andes. **Tovar** nació en Valledupar (Cesar). Fue asesor de la política pública de víctimas y en temas de reconciliación, posconflicto, electorales y seguridad ciudadana en la Alcaldía Municipal de Valledupar, y en la Oficina Asesora de Paz de la Gobernación del Cesar. Además, asesor de víctimas del conflicto armado de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Es autor de proyectos de ley en materia de protección de derechos para las víctimas, fortalecimiento institucional PDET, víctimas pago de derecho de universidad y reconocimiento, perdón y reparación de comunidades negras, afro, raizales y palenqueras. (Cámara de Representantes, s.f.e).

Gráfico 13.- Circunscripción 13



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

La decimotercera circunscripción se compone por los departamentos de Antioquia y Bolívar.

- **Municipios de Antioquia:** Yondó.
- **Municipios de Bolívar:** Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simit.

En las Elecciones Legislativas 2022, 16.370 de 30.842 personas habilitadas votaron (53.08%). Además, hubo 912 votos no marcados, 498 nulos y 330 en

blanco. Participaron 12 agrupaciones políticas y se presentaron 36 candidatos. De esta forma, **Dionisio Enrique Maury Tapia** quedó electo con 2.450 votos (16.38 %), por la Asociación de Mujeres Dios es Amor. De **Maury** existe poca información. Contrató con la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Bolívar para el apoyo a la gestión, al desarrollo de las actividades propias de la dirección de ingreso (Paz en el terreno, s.f.)

Gráfico 14.- Circunscripción 14



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

La decimocuarta circunscripción se compone por el departamento de Córdoba.

- **Municipios de Córdoba:** San José de Uré, Tierralta, Puerto Libertador, Valencia y Montelíbano.

En las Elecciones Legislativas 2022, 31.734 de 62.591 personas habilitadas votaron (50.70 %). Además hubo 3.785 votos no marcados, 885 votos nulos y 1.543 votos en blanco. Participaron 9 agrupaciones políticas y se presentaron 27 candidatos. De esta forma, **Leonor María Palencia Vega** quedó electa con 5.105 votos (18.86 %), por la Asociación Agropecuaria Mujeres Víctimas de Jericó - ASOMUVIJ.

Palencia nació en Tierralta (Córdoba). Su familia fue desplazada por la violencia de los grupos armados ilegales. Junto con otras mujeres, conformaron la Asociación Agropecuaria de Mujeres Víctimas de Jericó, cuyo objetivo es trabajar por el mejoramiento de la calidad de vida y la producción de los campesinos. Además, ha sido Madre Líder del Programa Familias en Acción. Es autora de proyectos de ley en materia de protección de derechos a las víctimas, mujer rural y campesina, cultura rural y urbana con animales, víctimas pago derechos de universidad y comisión de paz, entre otros (Congreso de la República, s.f.f).

Gráfico 15.- Circunscripción 15



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

La decimoquinta circunscripción se compone por el departamento del Tolima.

- **Municipios del Tolima:** Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco.

En las Elecciones Legislativas 2022, 15.168 de 36.116 personas habilitadas votaron (42.00 %). Además, hubo 1.352 votos no marcados, 547 nulos y 674 en blanco. Participaron 11 agrupaciones políticas y se presentaron 33 candidatos. De esta forma, **Haiver Rincón Gutiérrez** quedó electo con 1.995 votos (15.04 %), por la Asociación de Víctimas Núcleo Santiago Pérez - ASVICNUSAPER.

Rincón nació en Ataco (Tolima). Es un líder social indígena Pijao. Docente, inspector de Obras de la Federación de Cafeteros del Tolima y autoridad indígena y gobernador del Cabildo Indígena Pijao Brisas de Ata, secretario general de la Organización Nacional Indígena de Colombia Gobierno Mayor. Es autor de proyectos de ley en materia de recuperación del suelo, fortalecimiento de los municipios PDET, comisión pueblos indígenas, términos de ley de víctimas, entre otros (Congreso de la República, s.f.g).

Gráfico 16.- Circunscripción 16



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2023.

La decimosexta circunscripción se compone por el departamento de Antioquia.

- **Municipios de Antioquia:** Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Apartadó y Turbo.

En las Elecciones Legislativas 2022, 33.298 de 96.384 personas habilitadas votaron (34.55 %). Además, hubo 3.999 votos no marcados, 1.274 nulos y 1.524 en blanco. Participaron 15 agrupaciones políticas y se presentaron 44 candidatos.

De esta forma, **Karen Juliana López Salazar** quedó electa con 5.518 votos (16.69 %), por Soy Urabá. **López** nació en Sincelejo-Sucre. Es campesina y víctima del desplazamiento forzado. Además, participa activamente en la asociación de desplazados de San Vicente - ASDESA. Es autora de proyectos de Ley para la corresponsabilidad social para víctimas, exención acuerdos de conservación ambiental, uso de tierras, mujer rural y campesina, reconocimiento, perdón y reparación comunidades negras, afro, raizales y palenqueras. (Congreso de la República, s.f.h).

5. Conclusiones

Como se indicó, de acuerdo con Dahl y Bobbio, la democracia es un sistema político en el que los ciudadanos intervienen en las decisiones de carácter político. Sin embargo, no siempre esta regla se cumple. El Estado colombiano ha enfrentado el flagelo de la guerra, la cual se ha encarnado en los territorios y los ha impactado de diferente forma, los intereses económicos, tanto lícitos como ilícitos, han permeado el accionar de diferentes grupos al margen de la ley e impactan de forma negativa a los habitantes de estas regiones.

El Acuerdo Final del 2016, entre las extintas FARC y el gobierno nacional, fue un mecanismo democrático que tuvo el propósito de cesar con la guerra y darle la oportunidad a las víctimas de vivir en un ambiente de paz. No obstante, parar con los enfrentamientos y dejar las armas no era suficiente. Se requería resarcir a las personas por el daño que sufrieron por tantos años, en donde no solo las dinámicas dentro de su territorio cambiaron, sino que presenciaron el desplazamiento forzado individual y colectivo, el secuestro, las amenazas, el homicidio y, en general, el terror de poder perder la vida en un parpadeo.

De ahí que el establecimiento a través del Acto legislativo 02, de 2021 de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), permita la reparación de estas comunidades. Mediante esta acción, se brinda la posibilidad de participar, de forma igualitaria a las víctimas, dentro de la arena política a través de un representante que tenga la capacidad de crear políticas públicas especiales para sus comunidades; es un paso necesario hacia la reconciliación y la estabilización de las garantías por parte del Estado. Así, las CITREP en Colombia son una muestra de la obligación de los Estados de brindar igualdad de condiciones en el entendido que permiten la participación de comunidades históricamente marginadas por el conflicto armado.

A pesar de que la guerra no cesa en su totalidad, como se pudo observar en las estadísticas presentadas, contar con estos congresistas dentro de la Cámara de Representantes, garantiza la pluralidad dentro del aparato legislativo de Colombia. Se abren espacios en las instancias gubernamentales de ciudadanos que han sufrido los rigores de la guerra y se permite crear leyes certeras a sus necesidades.

Referencias bibliográficas

Bustamante, M. (2022). Las cifras del conflicto en Sucre que halló la Comisión de la Verdad. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/sucre/sucre-las-cifras-del-conflicto-que-hallo-la-comision-de-la-verdad-925121>

Cámara de Representantes. (2023). *Diógenes Quintero Amaya*. <https://www.camara.gov.co/representantes/diogenes-quintero-amaya>

Cámara de Representantes. (2023). *James Hermenegildo Mosquera Torres*. <https://www.camara.gov.co/representantes/james-hermenegildo-mosquera-torres>

Cámara de Representantes. (2023). *John Fredy Núñez Ramos*. <https://www.camara.gov.co/representantes/john-fredy-nunez-ramos>

Cámara de Representantes. (2023). *John Jairo González Agudelo*. <https://www.camara.gov.co/representantes/john-jairo-gonzalez-agudelo>

Cámara de Representantes. (2023). *William Ferney Aljure Martínez*. <https://www.camara.gov.co/representantes/william-ferney-aljure-martinez>

Cámara de Representantes. (s.f.a). *Luis Ramiro Ricardo Buelvas*. <https://www.camara.gov.co/representantes/luis-ramiro-ricardo-buelvas>

Cámara de Representantes. (s.f.b). *Orlando Castillo Advincula*. <https://www.camara.gov.co/representantes/orlando-castillo-advincula>

Cámara de Representantes. (s.f.c). *Gerson Lisímaco Montaña Arizala*. <https://www.camara.gov.co/representantes/gerson-lisimaco-montano-arizala>

Cámara de Representantes. (s.f.d). *Jhon Fredi Valencia Caicedo*. <https://www.camara.gov.co/representantes/jhon-fredi-valencia-caicedo>

Cámara de Representantes. (s.f.e). *Jorge Rodrigo Tovar Vélez*. <https://www.camara.gov.co/representantes/jorge-rodrigo-tovar-velez>

Cámara de Representantes. (s.f.f). *Leonor María Palencia Vega*. <https://www.camara.gov.co/representantes/leonor-maria-palencia-vega>

Cámara de Representantes. (s.f.g). *Haiver Rincón Gutiérrez*. <https://www.camara.gov.co/representantes/haiver-rincon-gutierrez>

Cámara de Representantes. (s.f.g). *Karen Juliana López Salazar*. <https://www.camara.gov.co/representantes/karen-juliana-lopez-salazar>

CEDAE. (2022). *Abecé de las curules de las circunscripciones transitorias especiales de paz*. https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20220207_abece-curules-citrep.pdf

Chacín Fuenmayor, R. (1997). La teoría pluralista de la democracia de Robert Dahl y la inestabilidad del sistema político venezolano (1989-1993). *Frónesis*, pp. 45-73.

Comisión de la Verdad Colombia. (s. f.). *Cifras de la Comisión de la Verdad presentadas junto con el informe final*. <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/principales-cifras-comision-de-la-verdad-informe-final>

Comisión de la Verdad. (2021). *Colombia tiene una deuda histórica con las víctimas del conflicto en Cauca*. <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/colombia-deuda-historica-victimas-conflicto-cauca#:~:text=en%20la%20regi%C3%B3n,-,Seg%C3%BAn%20los%20datos%20del%20Registro%20%C3%BAnico%20de%20V%C3%ADctimas%2C%20con%20corte,Guapi%2C%20Pat%C3%ADa%2C%2>

Comité Internacional de la Cruz Roja. (2023). *El miedo y la zozobra siguen condicionando la vida de miles de personas en Colombia*. <https://www.icrc.org/es/document/colombia-actualizacion-cifras-2023>

Congreso de la República. (s.f.). Juan Pablo Salazar Rivera. <https://www.camara.gov.co/representantes/juan-pablo-salazar-rivera>

Congreso de la República. (s.f.). Karen Astrith Manrique Olarte. <https://www.camara.gov.co/representantes/karen-astrith-manrique-olarte>

Corredor, S. (2023). *Radiografía de la violencia en Cauca, donde ni el cese al fuego paró el conflicto*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/conflicto-armado-en-cauca-quienes-son-los-grupos-armados-donde-están-ubicados-y-que-acciones-armadas-han-hecho-contra-la-población-civil/>

Daza, J. D. (2022). Elecciones de Congreso en Colombia en 2022 ¿pluralismo, cambio y renovación? *Reflexión Política*, pp.17-35.

Defensoría del Pueblo. (2021). *Emergencia humanitaria en Chocó requiere intervención urgente*. <https://www.defensoria.gov.co/-/emergencia-humanitaria-en-choc%C3%B3-requiere-intervenci%C3%B3n-urgente#:~:text=Aunque%20los%20principales%20grupos%20armados,Colombianos%20y%20Los%20Mexicanos%20>

Dickinson, E. (2022). *Arauca: la guerra y la paz total*. <https://razonpublica.com/arauca-la-guerra-la-paz-total/>

Dorado, F. (2023). *Las luchas por la tierra en el Norte del Cauca*. <https://razonpublica.com/las-luchas-la-tierra-norte-del-cauca/>

Dueñas, C. M., & Jaccard, N. (2016). *La maldita tierra: Guerrilla, paramilitares, mineras y conflicto armado en el Departamento de Cesar*. Centro Nacional de Memoria Histórica.

Esto es lo que pasa en Nariño con los grupos armados. (2022). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/los-grupos-armados-que-mantienen-confinados-y-con-miedo-a-pobladores-en-narino-698748>

Gamba, E. M. M. (2021). Mujeres rurales constructoras de paz territorial en el departamento del Putumayo en Colombia. *Eirene Estudios de Paz y Conflictos*, 4(6), pp.69-92.

Gómez, R. S. (2020). *Relato de la guerra en el Cauca*. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/17530.pdf>

Humanitarian Advisory Team. (2022). *Colombia: Briefing departamental, La Guajira, enero a diciembre de 2021 – Colombia*. ReliefWeb. <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-briefing-departamental-la-guajira-enero-diciembre-de-2021>

La Paz en el Terreno (s.f.). *Antioquia silenciada*. <https://lapazenelterreno.com/mapas-de-riesgo/antioquia-silenciada/#:~:text=Antioquia%20ha%20sido%20uno%20de,incluso%20durante%20la%20pandemia%20actual.>

La Paz en el Terreno (s.f.). *Circunscripciones de Paz: Las curules de las regiones más afectadas por la violencia*. <https://lapazenelterreno.com/circunscripciones-de-paz>

Lemus, O. G. (2012). Conflictos sociales y violencia en el departamento del Cesar, Colombia. *Revista colombiana de sociología*, 35(1), pp. 17-39.

MOE. (2017). *Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes 2018-2022 y 2022-2026*.

MOE. (2022). *Resultados electorales Congreso 2022*. IMPREFACIL S.A.S. <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/11/2022.11.09-LIBRO-RESULTADOS-ELECTORALES-CONGRESO-2022.pdf>

OCHA. (2022). *Colombia: Briefing departamental, Meta, enero a Junio de 2022*. <https://reliefweb.int/report/colombia/briefing-departamental-meta-enero-junio-de-2022>

OCHA. (2022). *Colombia: Briefing departamental, Valle del Cauca, enero - junio 2022*. <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-briefing-departamental-valle-del-cauca-enero-junio-2022>

OCHA. (2023). *Colombia: Briefing departamental, Arauca, enero a diciembre 2022*. <https://reliefweb.int/report/colombia/briefing-departamental-arauca-enero-diciembre-de-2022>

OCHA. (2023). *Colombia: Briefing departamental Caquetá, julio a diciembre de 2022*. <https://reliefweb.int/report/colombia/briefing-departamental-caqueta-julio-diciembre-de-2022>

OCHA. (2023). *Colombia: Briefing departamental Chocó, julio a diciembre de 2022*. <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-briefing-departamental-choco-julio-diciembre-de-2022>

OCHA. (2023). *Colombia: Briefing departamental Guaviare, julio a diciembre de 2022*. <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-briefing-departamental-guaviare-julio-diciembre-de-2022>

OCHA. (2023). *Colombia: Briefing departamental, Nariño, julio a diciembre 2022*. <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-briefing-departamental-narino-julio-diciembre-de-2022>

OCHA. (2023). *Colombia: Norte de Santander, enero a diciembre de 2022*. <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-norte-de-santander-enero-diciembre-de-2022>

OEAMAPP. (2018). *La situación en el Catatumbo “es una violación al Derecho Internacional Humanitario”: OEA*. <https://www.mapp-oea.org/tag/norte-de-santander/#:~:text=Est%C3%A1n%20las%20Farc%2C%20el%20El%20In,los%20cultivos%20de%20coca%2C%20el>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2023). *Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022*. UNODC. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_2022.pdf

Peña, C. (2021). *Norte de Santander: el drama de vivir bajo fuego*. <https://www.pares.com.co/post/norte-de-santander-el-drama-de-vivir-bajo-fuego>

Pérez Contreras, B. (2017). Capacidades del estado y de la población víctima de violencia sociopolítica para la construcción de paz: una mirada en regiones de Sucre. *Búsqueda*, 4(1), pp. 1-14

Ramírez Pertuz, C. J. (2017). Desplazamiento Forzado en el departamento del Magdalena.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2023). *Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz*. <https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/Elecciones-citrep/>

Resultados CITREP en circunscripción 1. (2023). *La República*. <https://www.larepublica.co/resultados-elecciones-2022/citrep/circunscripcion-1>

Resultados CITREP en circunscripción 2. (2023). *La República*. <https://www.larepublica.co/resultados-elecciones-2022/citrep/circunscripcion-2>

Resultados CITREP en circunscripción 4. (2023). *La República*. <https://www.larepublica.co/resultados-elecciones-2022/citrep/circunscripcion-4>

Resultados CITREP en circunscripción 5. (2023). *La República*. <https://www.larepublica.co/resultados-elecciones-2022/citrep/circunscripcion-5>

Resultados CITREP en circunscripción 6. (2023). *La República*. <https://www.larepublica.co/resultados-elecciones-2022/citrep/circunscripcion-6>

Resultados CITREP en circunscripción 7. (2023). *La República*. <https://www.larepublica.co/resultados-elecciones-2022/citrep/circunscripcion-7>

Resultados CITREP en circunscripción 8. (2023). *La República*. <https://www.larepublica.co/resultados-elecciones-2022/citrep/circunscripcion-8>

Trejos, L. & Badillo, R. (2022). Las guerras de los sures de Bolívar y Cesar en el contexto de la paz total. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/las-guerras-de-los-sures-de-bolivar-y-cesar-en-el-contexto-de-la-paz-total/>

Trejos, L. (2023). Panorama de los grupos armados organizados en La Guajira. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-caribe/panorama-de-los-grupos-armados-organizados-en-la-guajira/>

Una amenaza latente: así funcionan las disidencias de las Farc en el Valle del Cauca. (2023). *El País*. <https://www.elpais.com.co/judicial/una-amenaza-latente-asi-funcionan-las-disidencias-de-las-farc-en-el-valle-del-cauca.html>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (s.f.). *Reportes*. <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#/hechos>

Uribe de Hincapié, M. T. (2001). *La territorialidad de los conflictos y de la violencia en Antioquia*. Corporación Región.

Verdadabierta.com. (2020). *Guaviare es peor aún para la naturaleza que para los líderes sociales*. <https://verdadabierta.com/especiales-v/2020/de-donde-vienen-las-balas/Guaviare-es-peor-para-la-naturaleza.html>

Verdadabierta.com. (2020). *Tres municipios de Meta en alto riesgo por masiva presencia de grupos armados*. <https://verdadabierta.com/tres-municipios-de-meta-en-alto-riesgo-por-masiva-presencia-de-grupos-armados/>

Verdadabierta.com. (2023). *Comunidades de zona de cordillera de Caquetá, en riesgo de desplazamiento por llegada de 'Iván Mordisco'*. <https://verdadabierta.com/comunidades-de-zona-de-cordillera-de-caqueta-en-riesgo-de-desplazamiento-por-llegada-de-ivan-mordisco/>

Viloria, J. (2009). Economía y conflicto en el Cono Sur del Departamento de Bolívar. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*; No. 110.



Lamberto Cisternas Rocha

Jefe del Departamento de Estudios del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile.

Abogado y profesor universitario, Magíster en Filosofía aplicada, exministro de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Calificador de Elecciones.

Trabajo realizado con la colaboración del Equipo del Departamento de Estudios del Tribunal, señoritas Alejandra Guzmán Garrido, Tiare García Garcés y María Cecilia Torres Crovetto.

Correo electrónico:
lcr.pjud@gmail.com

REFORMAS EN EL SISTEMA ELECTORAL CHILENO QUE HAN FAVORECIDO LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

REFORMS IN THE CHILEAN ELECTORAL SYSTEM THAT HAVE FAVORED WOMEN'S PARTICIPATION AND THE GENDER PERSPECTIVE

RESUMEN

El presente artículo de investigación presenta un breve panorama del actual sistema de representación política en Chile, analizando las reformas electorales implementadas para promover la participación femenina en la vida política; así como, la importancia de la paridad de género en los procesos electorales, en especial, los celebrados en los años 2021 y 2023.

PALABRAS CLAVE

Participación, reformas, influencia femenina, paridad de género.

- Fecha de recepción: 05/02/2024
- Fechas de revisión pares: 21/02/2024 - 23/02/2024
- Fecha de aceptación: 13/03/2024
- Fecha de publicación: 11/07/2024

ABSTRACT

The following investigation article presents a brief overview on the current political representation system in Chile, analyzing the electoral reforms implemented for women participation in political life, as well as the importance in gender equality on electoral processes, especially, in those carried out in 2021 and 2023.

KEYWORDS

Voter participation, reforms, women influence, gender equality.

1.- Aproximación inicial

1.- Las reformas electorales en el sistema político democrático de un país generan diversos efectos que dependen tanto de su diseño e implementación, como del modo en que son percibidas por los actores políticos y la ciudadanía en general. Así ha sucedido con Chile, que ha experimentado una interesante evolución política y social, desde su independencia hasta la actualidad, enfrentando desafíos y cambios significativos en su camino hacia una democracia más consolidada y participativa.

2.- Un elemento esencial en el sistema político chileno es la Justicia Electoral, que es uno de los pilares fundamentales en el funcionamiento de la democracia chilena, encargada de garantizar la transparencia, imparcialidad y legalidad de los procesos electorales y está a cargo

del Tribunal Calificador de Elecciones y los Tribunales Electorales Regionales del país. La existencia de estos órganos independientes y especializados es crucial para la integridad del sistema político chileno, su labor contribuye a fortalecer la confianza de los ciudadanos en el proceso electoral y asegura que los resultados reflejen fielmente la voluntad popular.

3.- La Constitución Política de la República también establece otros órganos y funciones específicas que tienen un papel importante en el sistema político chileno, como: el Consejo para la Transparencia, la Contraloría General de la República y el Servicio Electoral, todos en la línea de la fiscalización y regulación de diversos aspectos de la vida nacional, para preservar el buen desempeño de las instituciones y salvaguardar la vida democrática.

2.- El sistema actual de representación política en Chile

4.- Una mirada general, considerando autoridades nacionales y regionales, nos permite afirmar que el sistema electoral vigente en Chile es mixto, pues combina elementos del sistema proporcional -que rige para las elecciones parlamentarias- y del mayoritario, que se aplica en las elecciones presidenciales y en las de Gobernadores Regionales y de Consejeros Regionales.

5.- El Congreso Nacional es bicameral y la elección de sus miembros es a través del sistema proporcional. La Cámara de Diputadas y Diputados está integrada por miembros elegidos en votación directa por 28 distritos electorales. Para el Senado, el país se encuentra dividido en 16 circunscripciones senatoriales. Cada división electoral -distrito o circunscripción- tiene un número específico de escaños asignados en función de su población. Los partidos políticos y coaliciones presentan listas de candidatos y los escaños se distribuyen proporcionalmente, según el porcentaje de votos obtenidos, utilizándose el método D'Hondt para calcular la distribución de escaños.

6.- Para la elección del Presidente de la República se emplea un sistema mayoritario a dos vueltas. En la primera, los candidatos compiten y si un candidato obtiene más del 50% de los votos, es proclamado como Presidente

electo. Si ninguno alcanza ese umbral, se realiza una segunda votación con los dos candidatos más votados para determinar al ganador.

7.- El país está dividido en 16 Regiones. Cada región elige un Gobernador y cuenta con un Consejo Regional, con número variable de Consejeros, todos elegidos democráticamente. Además, existe un Delegado del Presidente de la República en cada región, con facultades administrativas específicas. En el caso de la elección de los Gobernadores Regionales, se utiliza el mismo sistema que para la elección presidencial; incluso con la posibilidad del balotaje. Y en las elecciones de los Consejeros Regionales se emplea el sistema mayoritario; cada región tiene asignado un número de escaños, según su población y los candidatos con más votos en cada circunscripción son elegidos como Consejeros Regionales.

8.- Así, puede decirse que algunas características destacadas del Sistema Electoral Chileno son las siguientes (para mayor detalle consultar: Cisternas Rocha, Lamberto A., 2021): *Mixto*: combina elementos del sistema proporcional y mayoritario en distintas instancias de elección; *Representación proporcional*: en las elecciones parlamentarias se permite una representación más equitativa de los diferentes partidos y coaliciones, reflejando en mayor medida la diversidad política del país; *Dos vueltas presidenciales*: la elección presidencial a dos vueltas asegura que el candidato

ganador obtenga una mayoría absoluta de votos, dando mayor legitimidad y respaldo popular al Presidente electo; *Mayor participación ciudadana:* la existencia de los cargos de Gobernador Regional y Consejeros Regionales, abre camino a una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel regional, descentralizando el poder y fortaleciendo la representatividad local.

9.- Por otra parte, es posible señalar como puntos débiles o, más bien, como desafíos que enfrenta actualmente nuestro sistema electoral, los siguientes: *Representación en el Congreso:* si bien el sistema proporcional para las elecciones parlamentarias trata de garantizar una mayor representatividad, el tamaño de los distritos electorales y la forma en que se distribuyen los escaños parece afectar la proporcionalidad real; *Baja participación electoral:* en el pasado reciente la participación electoral sufrió una fuerte baja en diversos comicios, por lo que se buscó revertirla con la adopción del sistema proporcional y la voluntariedad del voto, pero ello no dio los resultados esperados, volviéndose al voto obligatorio. Está por verse la evolución en esta materia; *Descentralización:* la elección de Gobernadores y Consejeros Regionales, busca fortalecer la representatividad a nivel regional y la autonomía regional en la toma de decisiones, lo que debe cotejarse con la evolución real en los próximos años.

3.- Reforma constitucional que introdujo modificaciones al sistema electoral

10.- La Ley N°20.840, publicada el 05 de mayo de 2015, conocida como “*Reforma Constitucional que introduce modificaciones al Sistema Electoral*”, tuvo como objetivo fomentar una mayor representatividad y participación política. Las principales modificaciones introducidas por esta Ley se resumen en los apartados siguientes, en los que queda de manifiesto la importancia de los cambios que trajo consigo en el sistema y su impacto en el fortalecimiento de la democracia.

11.- *Sistema proporcional:* Con esta reforma se cambió el sistema electoral para la elección de diputados y senadores, pasando de un sistema binominal a uno proporcional. El sistema binominal fue criticado por su falta de representatividad, ya que limitaba la competencia política y reducía la presencia de partidos más pequeños en el Congreso. El nuevo sistema proporcional busca garantizar una mejor distribución de escaños y representación de las distintas fuerzas políticas en el legislativo.

12.- *Inscripción automática y voto voluntario:* La ley implementó la inscripción automática en los registros electorales, con lo que todos los ciudadanos habilitados para votar quedan inscritos automáticamente en el padrón electoral al cumplir 18 años. Además, estableció el voto voluntario para los ciudadanos mayores de 18 años,

dejando el ejercicio de su derecho al voto de manera libre, sin obligatoriedad; situación que se revirtió posteriormente.

13.- *Elección popular de los Consejeros Regionales*: La reforma estableció la elección popular de los Consejeros Regionales, otorgando a los ciudadanos la posibilidad de elegir representantes locales en el nivel regional. Esta medida buscó fortalecer la descentralización y la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel regional.

4.- Derechos político-electorales en Chile: Participación femenina y perspectiva de género

14.- Si nos atenemos a la Real Academia Española, podemos entender los Derechos Políticos como el: “Conjunto de derechos de los ciudadanos a participar activamente en la organización de una comunidad política” (2023). Sin embargo, tales derechos:

No se agotan con la participación en elecciones periódicas. Por el contrario, al tenor del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los derechos políticos comprenden el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegido en elecciones y también el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país. (IIDH, 2015, p.111)

15.- Entrando en una mayor precisión, “es necesario distinguir entre los derechos

políticos y los político-electorales, ya que unos posibilitan la participación política de las personas “sin hacer uso de la técnica del voto”, mientras que otros “hacen uso de la técnica del voto” en su ejercicio y realización.

De conformidad con esta inicial clasificación, la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información, de petición, de réplica, a desempeñar un empleo, cargo o comisión, o el de iniciar leyes conforman el bloque de derechos que, en conjunto, corresponde al ámbito más amplio de los derechos políticos. El derecho a participar en las consultas populares, al sufragio activo y pasivo, en el que recientemente ha encontrado cabida el derecho a una candidatura independiente, el de asociación con fines políticos, a constituir partidos políticos y a afiliarse a un partido forman parte de los derechos que, en conjunto, posibilitan que los ciudadanos participen democráticamente en los asuntos políticos del país a través del voto. (Astudillo, 2018, p.102)

16.- Un asunto clave, hoy por hoy, y por evolución de la conciencia social sobre la materia en cuanto al ejercicio de los derechos político-electorales, se refiere a la participación femenina en los diversos ámbitos que ello supone; esto es, en los partidos políticos y su vida interna, en las campañas, en la incorporación a las candidaturas, en las elecciones propiamente dichas y en sus resultados. Tal fenómeno, que se

manifiesta cada vez con más fuerza y se conoce como “*paridad de género*”, deja de manifiesto la aspiración o el derecho a la participación equilibrada de hombres y mujeres en las posiciones de poder y de toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida, lo que refleja la existencia de un requisito o condición para la igualdad de los sexos.

17.- La historia de la participación femenina -general y no limitada solo a ciertas élites- en la vida cívica viene ya desde hace casi un siglo, pero su evolución acelerada es relativamente reciente y se ha visto reflejada en diferentes leyes que avanzan en el sentido ya indicado y de las cuales haremos pronta mención en cuanto a su ocurrencia y contenido en Chile.

18.- Antes de ello, es oportuno hacer una breve referencia a la “*perspectiva de género*”, la que entendida a nivel conceptual es amplia en su esencia. Siguiendo a la profesora Juana Camargo, podemos decir que la perspectiva de género:

Establece una teoría social que trata de explicar las características, relaciones y comportamientos sociales de hombres y mujeres en sociedad, su [origen] y su evolución, destacando la existencia real del género femenino y masculino, sin dominio de uno sobre otro, sin jerarquías y sin desigualdades. (Asociación de Magistradas Chilenas (MACHI) y Comisión de Derechos Humanos y Género de la Asociación Nacional de Magistrados, 2015, p. 9, en Camargo, Juana, 1999, p. 29)



Foto: Participación política de las mujeres. <https://radio.uchile.cl>

Y si seguimos a la Ministra de la Corte Suprema de Chile, señora Andrea Muñoz Sánchez, encargada de los asuntos de género en ese alto Tribunal desde el año 2014, tenemos el siguiente punto de vista:

El enfoque o la perspectiva de género es una categoría de análisis que permite visibilizar la asignación social de roles y tareas diferenciadas en virtud del sexo; revela la asimetría de oportunidades y derechos que se derivan de esta atribución y evidencia las relaciones de poder que se originan a partir de estas diferencias; pregunta por los impactos diferenciados de leyes y políticas públicas en función de dichas asignaciones y establece, en definitiva, una estrategia adecuada para evitar el impacto de la discriminación en casos específicos. (Ponencia del 29 de agosto de 2019, realizada por la referida Ministra en la Jornada Internacional “Juzgando con perspectiva de género” organizada por la Oficina de la Mujer de la Suprema Corte de Justicia de Argentina y la Asociación de Mujeres Jueces de Argentina. Texto refundido en Secretaría Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del Poder Judicial, 2021, p. 36)

19.- Dicho de otro modo, se trata de una herramienta metodológica, propia de nuestro tiempo y de alcance internacional, que permite a quienes tengan que gobernar, dirigir, juzgar, criticar o realizar cualquier otra labor que implique analizar la realidad -en toda la línea del tiempo- detectar las situaciones

de inconsistencia con la paridad y con la real participación de las personas, especialmente, las de género femenino, en todos los ámbitos de la vida pública y cívica, a fin de poder proponer o adoptar las mejores fórmulas de solución, sea mediante mecanismos de fiscalización, a través de políticas públicas o por medio de una nueva legislación.

5.- Leyes que han favorecido la participación política femenina en Chile

20.- Efectuadas las precisiones anteriores, es importante hacer constar que en Chile la legislación electoral se ajusta bastante, en la actualidad, a la equidad de género. En este sentido, se destacan los cuerpos legales que enseguida se reseñan, que permiten y han permitido una participación política equitativa.

Ley N°18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos

21.- La Ley de Partidos Políticos, luego de la reforma que se le realizó por la Ley N°20.915, el año 2016, fomenta la participación de la mujer en las organizaciones políticas. La norma contempla mecanismos de inclusión y promoción, refrendando la igualdad de género en la conformación de listas y en la disposición de recursos que destina el Estado para invertir en el fomento a la participación femenina, donde al menos un 10% de los aportes recibidos deben ser destinados a dicho fin, tal como se detalla en el numeral que sigue.

22.- Sobre la promoción a la participación femenina, debe decirse, en primer lugar, que el artículo 2 de la Ley, luego de señalar las actividades propias de los partidos políticos -poner en práctica sus principios, postulados y programas, para lo cual podrán participar en los procesos electorales y plebiscitarios en la forma que determine la ley- dispone en su letra g) que los partidos deberán *“Promover la participación política inclusiva y equitativa de las mujeres”*.

En segundo lugar, debe destacarse otro elemento de importancia que considera el texto legal, que son las cuotas de los órganos colegiados internos de los partidos políticos. El artículo 25, inciso 5° dispone que:

Se observarán mecanismos especialmente previstos en los estatutos, que aseguren que ninguno de los sexos supere el 60 por ciento de sus miembros. En caso de ser tres miembros, se entenderá cumplida la regla cuando al menos uno de ellos sea de sexo diferente. (Ley N°18.603, *Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos*, 2016)

Finalmente, en cuanto al fomento de los recursos para la participación política femenina, la Ley N°18.603 consigna en su artículo 40, inciso 2° que: *“al menos un 10% del total aportado a cada partido deberá utilizarse para fomentar la participación política de las mujeres”*.

Ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios

23.- Esta ley sobre Votaciones Populares y Escrutinios, que fue objeto de reformas mediante la Ley N°20.840 de 2015, organiza la participación femenina en los procesos electorales buscando generar mayores condiciones de equidad en la competencia electoral.

24.- Esta legislación contempla cuotas de sexo en la formalización de las candidaturas, condición que de no cumplirse conlleva al rechazo del total de candidatos presentados por el partido respectivo. Asimismo, se incorporan al marco legal consideraciones especiales para mujeres embarazadas, garantizándoles el acto del sufragio y eximiéndolas de responsabilidades electorales, como es la función de vocal de mesa o ser miembro del colegio escrutador.

Sobre la conformación de candidaturas, el artículo 4, inciso 5° de la Ley N°18.700 dispone:

De la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador declaradas por los partidos políticos, hayan o no pactado, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el 60% del total respectivo. Este porcentaje será obligatorio y se calculará con independencia de la forma de nominación de las candidaturas. La infracción de lo señalado precedentemente acarreará

el rechazo de todas las candidaturas declaradas a diputados o a senadores, según corresponda, del partido que no haya cumplido con este requisito. (Ley Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios, 2017).

Ley N°19.884, Orgánica Constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral

25.- Igualmente reformada por la Ley N°20.840, la Ley N°19.884 de 2017 fomenta la participación política de mujeres mediante incentivos económicos para los procesos electorales de los años 2017, 2021, 2025 y 2029, incrementando los reembolsos que reciben las candidatas y premiando a aquellos partidos que obtengan candidatas electas en los procesos señalados.

Sobre los incentivos a los partidos por alcanzar candidatas electas, las disposiciones transitorias en su artículo primero señalan:

(...) para los efectos de las elecciones parlamentarias de 2017, 2021, 2025 y 2029, en el caso de las mujeres candidatas a diputadas y a senadoras que hayan sido proclamadas electas por el Tribunal Calificador de Elecciones, los partidos políticos a los que pertenezcan tendrán derecho a un monto de 500 UF por cada una de ellas. Con cargo a dichos recursos, los partidos políticos podrán implementar programas y desarrollar

actividades de fomento a la inclusión y participación de las mujeres en política. (...)

La magnitud de este aporte, se entiende bien si se considera que una Unidad de Fomento (UF) equivale aproximadamente -a enero de 2024- a US \$ 40; con lo que el aporte de 500 UF suma US \$ 20.000 por cada candidata mujer proclamada ganadora.

En lo que respecta al reembolso adicional para candidatas, el artículo segundo de las mismas disposiciones transitorias indica:

Para las elecciones parlamentarias de 2017, 2021, 2025 y 2029, las candidatas a senadoras y diputadas tendrán derecho a un reembolso adicional de sus gastos electorales, de cargo fiscal, de 0,01 UF por cada voto obtenido, en conformidad al procedimiento establecido en el artículo 15 de esta ley. (...)

6.- Paridad de Género en los Procesos Constitucionales de los años 2021 y 2023

Explicación previa

26.- En Chile, en octubre de 2019, hubo diversas manifestaciones ciudadanas o populares, que en ocasiones alcanzaron elevados niveles de violencia, con destrucción de bienes públicos y privados; además de pérdida de vidas humanas, conjuntamente con cuestionamientos al desempeño policial

frente a tales protestas, aspecto que sigue su propio cause investigativo y judicial.

27.- El 15 de noviembre de 2019 se firmó, entre diversas fuerzas políticas y el gobierno, un *“Acuerdo por La Paz Social y la Nueva Constitución”*, que buscó llegar a contar con una Nueva Constitución que sustituyera la vigente, que fue dictada en 1980 -durante el gobierno militar-, aunque ha experimentado varias reformas, la más importante de las cuales ocurrió en el año 2005, en democracia, bajo el gobierno de Don Ricardo Lagos Escobar.

28.- El Acuerdo propuso efectuar un plebiscito para decidir sobre la redacción de una nueva Carta Política y, de ser así, determinar el mecanismo que se utilizaría. En el año 2020 se realizó el plebiscito, siendo mayoritario el apoyo a redactar una nueva constitución, lo que se prefirió hacer a través de una Convención Constitucional, elegida democráticamente. En la elección respectiva participaron los partidos políticos, las organizaciones sociales, los independientes y los pueblos originarios, para lo cual se dictaron las normas especiales pertinentes, manteniéndose el esquema vigente de voto voluntario.

29.- El proyecto elaborado por la Convención fue rechazado por la mayoría del electorado, en un plebiscito que ahora fue con voto obligatorio. Las fuerzas políticas pactaron realizar otro proceso, con normas nuevas y *ad hoc*, con voto obligatorio, el que terminó con el rechazo del nuevo proyecto presentado

a la decisión ciudadana, desarrollado ahora por un Consejo Constitucional. En ambos procesos se establecieron normas especiales, aunque similares sobre paridad, las que se describen en los apartados siguientes.

Elecciones de Convencionales Constituyentes, año 2021

30.- Con motivo de la elección de Convencionales Constituyentes -quienes, como se ha dicho, fueron los encargados de proponer una nueva Constitución para Chile- se dictó la Ley N°21.216, de 24 de marzo de 2020, que modificó la Constitución Política de la República y estableció una representación equitativa entre hombres y mujeres Constituyentes. Conforme a ello, en los distritos que repartieran un número par de escaños, debían resultar electos igual número de hombres y mujeres; mientras que, en los distritos en que se repartiese un número impar de escaños, no se podía dar una diferencia de escaños superior a uno, entre hombres y mujeres.

31.- Los diversos acápite sobre la paridad dentro de nuestra Carta Fundamental tuvieron, principalmente, un doble ámbito de aplicación: por una parte, de manera previa al proceso de elección, paridad en la presentación de las listas o en las candidaturas; y por otra, su empleo de manera posterior al proceso de elección: paridad de salida.

La paridad, en lo que se refiere al primer aspecto, se sujetó a las normas de la disposición Transitoria Trigésima Primera -introducida por la citada ley-, en el acápite

“Del equilibrio entre mujeres y hombres en la elección de Convencionales Constituyentes”, como por ejemplo, que la lista adopte el mecanismo intercalado de género; que el comienzo de la lista sea con candidata mujer; y, si en un distrito la cantidad de escaños es impar, la diferencia entre ambos sexos no debe ser superior a uno.

En lo que se refiere al segundo aspecto, la normativa fue clara en precisar que, para determinar la asignación de cada escaño, respecto de las listas de representantes de cada distrito, se debía aplicar el Sistema D'Hondt de manera previa, de acuerdo con lo que establece la Ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. En esencia, este sistema busca una asignación proporcional con relación a la cantidad de votos que se puedan obtener en un proceso de elección. Por ello, y una vez aplicado el resultado se sujetó a las normas sobre paridad.

Elección de Consejeros del Consejo Constitucional, año 2023

32.- Mediante la Ley N°21.533, de enero de 2023, se reformó nuevamente la Carta Fundamental, dando cumplimiento al pacto político conocido como *“Acuerdo por Chile”*, que significó conformar un nuevo mecanismo, con el objeto de presentar a la ciudadanía otro proyecto de constitución. Así, se creó una Comisión de Expertos, que desarrolló un proyecto inicial, ateniéndose a límites predeterminados por el acuerdo político; un Comité Técnico de Admisibilidad,

encargado de resolver cuestiones de ese carácter con causales precisas; y un Consejo Constitucional, elegido democráticamente, para la elaboración del proyecto que se sometería a plebiscito nacional, cuyo acto se realizó el 17 de diciembre de 2023, siendo nuevamente rechazado el proyecto.

33.- Las normas generadas para la elección del Consejo Constitucional incluyeron diversas disposiciones en favor de la paridad, siguiendo con ello la línea trazada por la legislación que se comentó. Entre aquellas normas pueden transcribirse las siguientes, contenidas en el artículo 144 de la Constitución de 1980, a modo ejemplar:

-(...) La lista de un partido político o pactos electorales deberán señalar el orden de precedencia que tendrán los candidatos en la cédula para cada circunscripción senatorial, comenzando por una mujer y alternándose, sucesivamente, éstas con hombres;

- En cada circunscripción senatorial, las listas o pactos electorales deberán declarar siempre un número par de candidatos, integrados por el mismo número de mujeres y hombres;

(...)

- El sistema electoral para el Consejo Constitucional se orientará a conseguir una representación equitativa de mujeres y hombres, entendiéndose esto como 25 mujeres y 25 hombres; (...)

- Si en la asignación preliminar de consejeros constitucionales electos, resulta una proporción, entre los distintos sexos, diferente de la señalada”, se aplicarán ciertas reglas especiales para obtener ese objetivo. (...)

7.- Comentarios Finales

34.- El panorama presentado a lo largo de este breve trabajo nos permite afirmar que la paridad estará, necesariamente, presente en la participación de los electores en los diversos procesos electorarios que se realicen a futuro en nuestro país, lo que es equivalente a señalar que, si se sigue una lógica casi elemental, muy próximamente debería dictarse una ley con -o incorporarse a una ley- un conjunto sistemático de normas que la regule, de manera general, para todos los eventos electorales en el país, incluyendo las elecciones que se efectúen en organismos intermedios de la sociedad; o sea, que se establezca la paridad, en todos sus aspectos y debidamente regulada en las elecciones populares y privadas con incidencia social, como son, las de juntas de vecinos.

35.- Uno de los desafíos importantes en Chile es garantizar una representación política equitativa para las mujeres; ellas han demostrado capacidad de liderazgo y compromiso con el bienestar común, pero aún enfrentan obstáculos en su camino hacia una participación política

plena. Por ello, hemos hablado de la imperiosa necesidad de reformar los sistemas de representación femenina en la política chilena para construir un futuro más inclusivo y diverso, acorde con la circunstancia de que representan al menos la mitad de la población chilena; en consecuencia, deben tener una voz proporcional en las decisiones políticas, superando así la brecha de género que ha existido y que dificulta que se aborden, adecuadamente, las problemáticas que afectan de manera particular a las mujeres, porque no se respetan sus perspectivas y necesidades.

La escasa representación femenina que ha existido en la política chilena no se ha debido a falta de liderazgo o capacidad, sino a la persistencia de barreras culturales y estructurales. Estereotipos de género arraigados, desigualdad salarial, falta de acceso a financiamiento para campañas y la carga desproporcionada del trabajo doméstico son algunos de los desafíos que las mujeres han enfrentado y enfrentan en su búsqueda por participar activamente en la esfera política.

Consolidar los sistemas de representación femenina en la política chilena es más que una cuestión de justicia y equidad, es un imperativo para construir un futuro mejor para todos. Las mujeres aportan una perspectiva única y valiosa, que enriquece el debate y fortalece la democracia.

Referencias bibliográficas

Asociación de Magistradas Chilenas (MACHI) y Comisión de Derechos Humanos y Género de la Asociación Nacional de Magistrados. (2015). *Recomendaciones para el abordaje de una Política de Género en el Poder Judicial Chileno*. En Camargo, Juana. (1999). *Género e Investigación Social*. Curso de Formación en Género, Módulo 2, Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá (IMUP) y UNICEF, Primera edición. <http://www.magistradaschilenas.cl/wp-content/uploads/2018/04/MACHI-COMPLETO.pdf>

Astudillo Reyes C. (2018). *Derecho Electoral en el Federalismo Mexicano*. Capítulo III, Los Derechos Político-Electorales. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5660-derecho-electoral-en-el-federalismo-mexicano-coleccion-unam-inehrm>

Cisternas Rocha L. (2021). *Procesos Electorales y Justicia Electoral en Chile*. Manual explicativo. https://librotecnia.cl/sitioweb/productos/pdf/indice_librotecnia_procesoselectoralesyjusticiaelectoralenchile_Cisternas.pdf

Decreto N°100. (22 de septiembre de 2005). Fija texto refundido coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile de 1980.

Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). (2015). *Informe Anual 2015: Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Capítulo III, Derechos Civiles y Políticos. <https://bibliotecadigital.indh.cl/items/24cf0851-3c39-4be9-bc25099e8140a2bc>

Ley N°18.603, de 23 de marzo de 1987, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos; cuyo texto se encuentra refundido, coordinado y sistematizado en el DFL N°4, publicada el 06 de septiembre de 2017.

Ley N°18.700, de 06 de mayo de 1988, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios; cuyo texto se encuentra refundido, coordinado y sistematizado en el DFL N°2, publicada el 06 de septiembre de 2017.

Ley N°19.884, de 05 de agosto de 2003, Orgánica Constitucional sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral; cuyo texto se encuentra refundido, coordinado y sistematizado en el DFL N°3, publicada el 06 de septiembre de 2017.

Ley N°20.840, de 05 de mayo de 2015, Sustituye sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional.

Ley N°20.915, de 15 de abril de 2016, Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización.

Ley N°21.216, de 24 de marzo de 2020, Modifica la Carta Fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una Nueva Constitución Política de la República.

Ley N°21.533, de 17 de enero de 2023, Modifica la Constitución Política de la República con el objeto de establecer un procedimiento para la elaboración y aprobación de una Nueva Constitución Política de la República, publicada.

Secretaría Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del Poder Judicial. (2021). *Justicia con Perspectiva de Género*. Primera edición. <http://secretariadegenero.pjud.cl/images/stignd/proyectos/revistaJusticiaPerspectiva/RevistaJusticaconPerspectivadeGenero.pdf>

Descarga nuestros boletines institucionales:



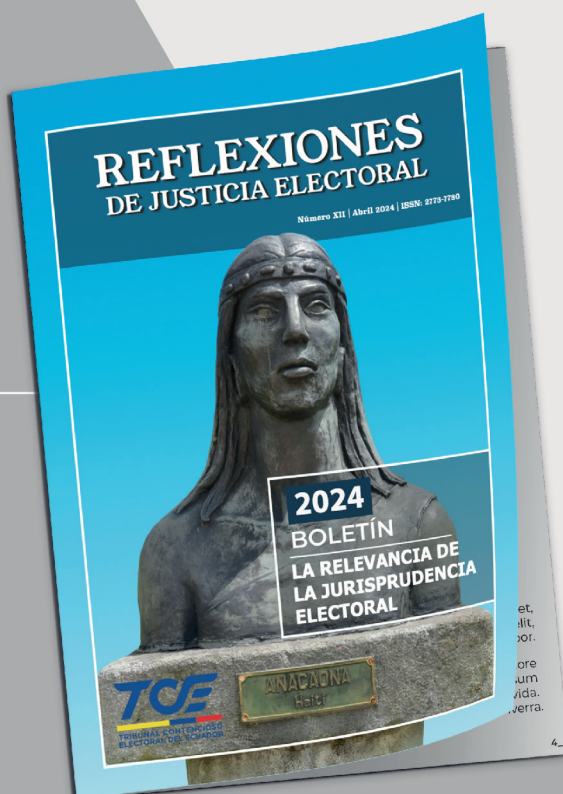
Boletín N° 11

Recurso de objeción a resultados numéricos



Boletín N° 12

La relevancia de la jurisprudencia electoral



www.tce.gob.ec



Santiago Vallejo Vásquez

Abogado por la Universidad Central del Ecuador, reconocimiento académico al mejor graduado de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales (2014). Magíster en Derecho con mención en Derecho Tributario por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (2018). Doctorando en Derecho por la Universidad Nacional de Mar del Plata, Buenos Aires – Argentina (2020).

Fue funcionario de la Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Tributario; Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Magistratura del Ecuador; Director de la Delegación Provincial Electoral de Imbabura; Director Nacional de Organizaciones Políticas; y, Director Nacional de Asesoría Jurídica y Normativa del Consejo Nacional Electoral. Docente universitario de pregrado en la Universidad Central del Ecuador desde 2018 a la fecha y de posgrado en la Universidad Técnica del Norte.

Actualmente, es Secretario General del Consejo Nacional Electoral del Ecuador desde 2019 hasta la fecha.

Correo electrónico:
svallejoacademico@gmail.com;
santiagovallejo@cne.gob.ec

EL IMPACTO DE LA JUSTICIA ELECTORAL, SUS AVANCES Y DESAFÍOS PARA LA OPTIMIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN ECUADOR

THE IMPACT OF ELECTORAL JUSTICE, ITS ADVANCES AND CHALLENGES FOR THE OPTIMIZATION OF DEMOCRACY IN ECUADOR

RESUMEN

La justicia electoral ha tenido un gran impacto en materia electoral en América Latina y, particularmente, en el Ecuador, ya que a través de ella se ha perfeccionado paulatinamente la democracia en nuestra nación.

El propósito de este trabajo es evidenciar los avances en materia electoral, con un enfoque preciso en la evolución de la justicia electoral en nuestro país a lo largo del tiempo. Asimismo, se busca abordar los desafíos superados para alcanzar la consolidación actual de nuestro sistema electoral. Esta investigación tiene como objetivo identificar los elementos

- Fecha de recepción: 30/11/2023
- Fechas de revisión pares: 05/02/2024 - 06/02/2024
- Fecha de aceptación: 13/03/2024
- Fecha de publicación: 11/07/2024

fundamentales que han contribuido al perfeccionamiento de nuestro sistema, así como analizar los obstáculos que aún enfrentamos en el camino hacia una democracia más sólida, como sistema de participación y representación fiel de la voluntad del pueblo.

PALABRAS CLAVE

Justicia Electoral, democracia, evolución, obstáculos, Estado.

ABSTRACT

The electoral justice system has wielded a profound influence on electoral affairs in Latin America, notably within Ecuador, where it has progressively refined the democratic landscape.

The aim of this undertaking is to illustrate the advancements in electoral matters, specifically concerning electoral justice, within our nation over time. It seeks to delineate the barriers surmounted on the way to our current electoral system's consolidation and to discern the pivotal factors instrumental in perfecting our system. Furthermore, this endeavor efforts to identify the challenges our country faces in refining democracy as a framework for both public engagement and representation of the will of the people.

KEYWORDS

Electoral Justice, democracy, evolution, obstacles, State.

Introducción

Dado que este artículo no solo está dirigido a los entendidos en la materia electoral, sino a la ciudadanía, debo iniciar ubicando el concepto de Justicia Electoral en el ámbito de lo que entendemos en general por justicia. Siguiendo el pensamiento clásico de Justiniano, "Justicia es el supremo ideal que consiste en la voluntad firme y constante de dar a cada uno lo suyo." (Cabanellas, 1981).

Justicia y derecho, dice el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Cabanellas (1981), que deberían ser términos sinónimos, no lo son en los hechos; y, a veces, en la apreciación común, el derecho deja de ser justo por impulsos motivados en la realidad ambiente.

Esto quiere decir que hay que comprender el momento histórico y la estructura de clase de una sociedad para entender esta relación, si se quiere dialéctica, entre

justicia y derecho. Así, en la sociedad esclavista en la que vivió Justiniano, el derecho regulaba las relaciones esclavistas y sus normas de derecho, no precisamente eran justas con respecto a los esclavos, los extranjeros, los libertos y las mujeres. Lo propio ha ocurrido y ocurre con otras formaciones sociales posteriores en diversas latitudes.

La justicia es una de las cuatro virtudes cardinales que lleva implícita la razón y la equidad; las otras son, prudencia, fortaleza y templanza. En esta línea de pensamiento, la justicia es una fuerza moral que obra de acuerdo con los principios del deber por lo que está identificada con la ética, en particular con la ética de la justicia, que desempeña un rol importante en la conciencia sociopolítica de los ciudadanos y operadores de justicia.

La idea de justicia elaborada durante siglos, sucesivamente, por el pensamiento clásico y el cristianismo en occidente ha perdurado como un principio superior a la mera legalidad. Esto es necesario recalcar, porque no toda legalidad es justa, cuando vemos como se reforman y se elaboran normas jurídicas ocasionales para favorecer a mayorías transitorias en nuestro país y en América Latina, se retuerce o estira sesgadamente su interpretación para favorecer a determinados intereses.

Cuando hablamos de justicia, también podemos referirnos a diferentes contextos, siendo los principales la justicia distributiva, la retributiva y la correctiva.

Como dejamos indicado, la justicia en términos filosóficos es una sola, como también lo es el poder, pero las necesidades prácticas han llevado, como en el caso del poder, a dividirlo. Siguiendo a Montesquieu (1993) en tres funciones principales: Legislativa, Ejecutiva y Judicial. La Constitución de la República del Ecuador, aprobada en el 2008, añade dos funciones más: la Función de Transparencia y Control Social y la Función Electoral. Señalo esto, porque así mismo, la justicia para su funcionalidad práctica se la clasifica de acuerdo con diferentes ámbitos como el civil, penal, comercial, etc.

Además, podemos analizar a la justicia en diferentes contextos, como es el objeto de este artículo cuando hablamos de la justicia electoral.

Con estos antecedentes, de acuerdo con el Diccionario Electoral publicado el año 2000, en su segunda edición, entendemos por justicia electoral:

Los diversos medios jurídicos-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se substancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, resolviendo los diversos conflictos o controversias electorales y corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa correspondiente.

La finalidad esencial de los sistemas de justicia electoral ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos e, incluso, funcionarios electorales, así como, según el caso en los distintos regímenes electorales, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los comicios. (s/p)

A la Justicia Electoral se la denomina también contencioso electoral. Así, la Constitución Ecuatoriana (2008) se refiere a la Justicia Electoral cuando establece en el artículo 217 que: “(...) La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral (...)”.

1. Generalidades sobre el Sistema Electoral Ecuatoriano

La nación ecuatoriana se define en el artículo primero de la Constitución (2008) como un:

Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza como república y se

gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la constitución. (...)

Consecuente con esta definición, las formas de participación que se orientan por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad, se ejercen a través de los mecanismos de la democracia representativa directa y comunitaria, el sistema electoral es uno de ellos.

Cuando hablamos de sistema, ya sea electoral o de otra índole, debemos entender que nos atenemos a un conjunto de reglas o principios enlazados entre sí, donde sus componentes forman un todo orgánico en razón de su coherencia intrínseca. Por eso, el sistema electoral, está regido por las normas de derecho constitucional y las establecidas en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (2009), en concordancia con disposiciones de otros cuerpos de leyes. En nuestro país el sistema electoral está considerado como una de las cinco funciones del poder del Estado.

En Ecuador la creación del sistema electoral como una Función del Estado y la consecuente elaboración de una sistemática normativa electoral, es una

consecuencia de la afirmación del Estado constitucional de derechos y justicia social en el camino de la concepción liberal-democrática sobre el carácter del legado de la autoridad política, esto es de la democracia representativa; porque una vez aceptado el criterio que la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, los ciudadanos son llamados a decidir a qué hombres o mujeres y a qué programas van a confiar la orientación de los asuntos públicos.

El origen de un gobierno por mediación de representantes libremente elegidos es una definición admitida desde el siglo XVII, cuando el parlamento inglés tuvo una victoria frente a la monarquía absoluta. Desde entonces, en diferentes países con distintos ritmos y de acuerdo con sus particularidades históricas, la legislación electoral queda asociada a la lucha por la democracia política y su perfeccionamiento, no solo en los enfrentamientos permanentes por el reconocimiento del sufragio universal, el derecho a voto de las mujeres, de los analfabetos y de nacionalidades proscritas por la discriminación, como secuelas del colonialismo o de dogmatismos religiosos o políticos.

Los principios constitucionales que rigen a la Función Electoral en Ecuador son los de: autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad, probidad, certeza, eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, planificación, evaluación y servicio a

la colectividad. En el caso del Consejo Nacional Electoral rige, además, como en toda la administración pública, el principio de la desconcentración.

La finalidad que tanto la teoría liberal-democrática como la Constitución asigna a la Función Electoral están contenidas en los artículos 219, 220 y 221 del orden constitucional, así como el Código de la Democracia y en otras normativas del sistema legal vigente; sin embargo, podríamos reducir a tres para efectos didácticos: a) producir representación, b) producir gobierno; y, c) producir legitimación.

a) Producir representación.- aceptado el origen popular de la soberanía, que radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y que debe designar un cuerpo representativo capaz de actuar en nombre de la colectividad, cabe la pregunta ¿representantes de qué y para quiénes?

La Constitución establece que siendo los legisladores nombrados por provincias y nacionales, deberán actuar con sentido nacional. Esto no siempre fue así, porque hubo un tiempo en que se elegían “senadores funcionales” que representaban distintos estamentos de la sociedad.

En los tiempos actuales, a pesar de la disposición de actuar con “sentido nacional”, es decir, defendiendo los intereses de la Nación y de su pueblo, en la práctica esto no siempre se cumple, porque algunos

representantes responden a intereses de poderes exógenos a la democracia, sin contar con los elementos de corrupción de quienes, una vez elegidos, se declaran “independientes” para tarifar su voto que, en muchos casos, son comprados a cambio de canonjías en instituciones.

b) Producir gobierno. - es el segundo de los objetivos de las elecciones. En nuestro caso, nombrar al titular de la Función Ejecutiva y a los integrantes de la Función Legislativa; así como, de las otras funciones. Lo que también podríamos decir que constituye el proceso de institucionalización del poder político y de quienes llevarán a la práctica los programas de gobierno.

c) Producir legitimación. - las elecciones en los países de democracia formal, como el nuestro, cumplen una importante función ideológica de deslegitimación del sistema político, llevado a cabo mediante un proceso que se repite periódicamente con reglas determinadas y una cierta solemnidad. Como lo expresa el artículo 10 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (2009):

La ciudadanía expresa su voluntad soberana, entre otras, por medio del voto popular que será universal, igual, periódico, directo, secreto y escrutado públicamente, que se manifiesta

en los tiempos, condiciones y bajo normas que esta ley señala para garantizar la permanencia y el perfeccionamiento de la democracia.

Los actores políticos para lograr sus objetivos suelen incurrir en trampas o incumplimiento de la ley, infracciones que antes eran conocidas por el Tribunal Supremo Electoral, hoy Consejo Nacional Electoral, pero ahora, se recurre al Tribunal Contencioso Electoral para interponer los recursos pertinentes.

En la práctica, en países bajo la presión de formas neocoloniales, como el nuestro, existen influencias negativas situadas fuera del marco constitucional del Estado que afectan la legitimidad de los procesos, porque no siempre tener el gobierno es tener el poder, como lo comprueban aparatosas caídas de gobiernos populares ante la presión de instancias oligárquicas y transnacionales.

Respecto a lo dicho en este acápite, siempre debemos tener en cuenta las condiciones sociales, el desarrollo de una conciencia cívica colectiva; y, la estructura económica y política del país en cada momento histórico o, dicho en otras palabras, tener en cuenta la correlación de fuerzas en la arena política en un período determinado.



Foto: Archivo/ EL COMERCIO

2. Avances en materia electoral consignados en la Constitución de la República

Desde la fundación de la República en 1830, el camino recorrido en materia democrática y electoral ha sido bastante tortuoso, inicialmente, signado por la presencia de los remanentes militaristas, denominado período del militarismo extranjero, que concluye con la revolución de 1845; y, la lucha de caudillos militares y civiles por el poder, así como, una estructura política basada en el dominio de caciques en cantones y provincias, conocido en términos generales como caciquismo.

Los procesos electorales, como en otros países de América Latina y el Caribe, estaban dirigidos directamente por la Función Ejecutiva y sus representantes en las provincias, los gobernadores.

Las elecciones de acuerdo con la Constitución de 1835 establecían:

En cada parroquia habrá una asamblea parroquial cada cuatro años el día que asigne la ley. La asamblea se compondrá de los sufragantes parroquiales; la presidirá un juez de cada parroquia, con asistencia del cura y tres vecinos honrados escogidos por el juez entre los sufragantes.

El artículo 9 de la Constitución Política del año 1835, determinaba:

Son ciudadanos activos del Ecuador, los que reúnan las cualidades siguientes:

- 1.- Ser casado o mayor de dieciocho años.
- 2.- Tener una propiedad raíz, valor libre de doscientos pesos, o ejercer una profesión o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente, doméstico o jornalero.

Con estos requisitos, difícilmente, podemos hablar de democracia, sin considerar que los indígenas estaban totalmente excluidos de la vida política, igual que los esclavos, peor hablar de una Justicia Electoral.

Un punto de quiebre en el avance de las instituciones encargadas del sufragio fue la creación del Tribunal Superior Electoral en la Constitución de 1945, como resultado de la transformación política del 28 de mayo de 1944.

Al Tribunal Superior Electoral, entre sus atribuciones y deberes, en el artículo 22, numeral 2, se le asignó "(...) resolver las quejas que se presentaren acerca de fraudes e incorrecciones cometidos en el sufragio, ordenar el enjuiciamiento de quienes resultaren culpables e imponer sanciones de ley (...)". Podríamos decir que este es el nacimiento de la administración de una especie de Justicia Electoral, aunque en la práctica distaba mucho de cumplirse con estas disposiciones.

Al año siguiente, como derivación del autogolpe de Estado, propiciado por el Dr. José María Velasco Ibarra, se dicta una nueva Constitución, la de 1946, en la que se cambió el nombre de Tribunal Superior Electoral, por el de Tribunal Supremo Electoral, conforme el artículo 23, organizado en la forma siguiente: "Tres vocales, designados por el congreso; dos por el Presidente de la República y, dos por la Corte Suprema de Justicia".

A pesar de que se proclamara su autonomía, dada su integración, obviamente, estaba bajo el control de la Función Ejecutiva y con respecto a la Justicia Electoral, en el artículo 24 se establece entre sus atribuciones y deberes: "resolver en segunda y definitiva instancia las quejas que cualquier ciudadano presentare respecto de infracciones de la Ley o incorrecciones en el sufragio; e imponer u ordenar las sanciones correspondientes".

Con lo cual el Tribunal se convertía en juez y parte. Para demostrar la distancia que se daba entre las disposiciones constitucionales y la práctica bastaría señalar el conocido hecho del gobernador de la provincia de Loja, que en un telegrama dirigido al presidente de la República le dice: "le envío 70.000 votos, avíseme si necesita más".

Sesenta y cuatro años después, esto es, en el 2008, se convoca a una Asamblea Nacional Constituyente y luego a un plebiscito que aprueba la Constitución del 2008, en la que se incluyen importantes avances en el sistema electoral como los siguientes:

Se establece la Función Electoral, como una de las funciones del Estado, conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral para garantizar el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio.

De conformidad con el artículo 217 de la Constitución, estos dos órganos

tendrán sede en la capital, Quito, con jurisdicción nacional, autonomía administrativa, financiera y organizativa; y, personalidad jurídica propia. Con esta nueva estructura constitucional se orienta a una clara independencia entre lo administrativo y la justicia electoral; así como, a la influencia de los diversos actores políticos, ya que los nombramientos de los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral se deben hacer previa selección mediante concurso público de méritos y oposición con postulación e impugnación de la ciudadanía, garantía de equidad y paridad entre hombres y mujeres, de acuerdo con la ley. Quienes resultaren seleccionados por el concurso son designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) que es parte de la Función de Transparencia y Control Social.

Consecuentemente, según la Constitución de 2008 se entiende la concepción de “justicia electoral” que coincide con la de “contencioso electoral”. Sus funciones están establecidas en el artículo 221 de la Constitución y ampliados en el **Título Cuarto, Capítulo Primero, artículos 237, 238, 239** de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, que trata: “la administración y justicia electoral”, donde se establece que de no haber resoluciones sobre reclamaciones presentadas en los plazos previstos, el peticionario tendrá derecho a acudir ante el Tribunal Contencioso Electoral; así como, el derecho de las

personas o sujetos políticos a recurrir a las resoluciones del Consejo Nacional Electoral ante el Tribunal Contencioso Electoral, a través de los recursos contenciosos electorales, como: recurso ordinario de apelación, acción de queja, recurso extraordinario de nulidad y recurso excepcional de revisión, tal y como se encuentra determinado en el Capítulo Segundo, Sección Cuarta, en los artículos 268, 269, 271 y 272 del Código de la Democracia.

La ley establece los procedimientos e instancias jurisdiccionales ante el Tribunal Contencioso Electoral, el juzgamiento, garantías y las sentencias que deberán ser motivadas, constituirán jurisprudencia y serán de última instancia.

La ley determina las sanciones que pueden imponerse, a más de resolver las infracciones electorales con la siguiente gradación: destitución del cargo, supresión de los derechos políticos de participación y multas.

En la medida que, en los diversos países de América Latina y el Caribe se perfecciona el juzgamiento de infracciones electorales, ya sea por tribunales electorales o por salas especializadas de las cortes de justicia, como era antes en Ecuador, va surgiendo una rama incipiente denominada “Derecho Procesal Electoral” llamada a enriquecer el amplio concepto de justicia. En este caso, en el ámbito electoral, componente del mecanismo práctico para la realización de la democracia y la reincorporación participativa; y,

consciente de los ciudadanos en el quehacer público.

Dentro de estos avances, se encuentra la especialización de la Justicia Electoral, regida por un ente con las potestades de la justicia ordinaria, en esta materia, aliviando así la carga de los jueces ordinarios y entregándole las atribuciones a jueces especializados; así como, aumentando la productividad y celeridad de los procesos, con un enfoque metodológico.

Desde una perspectiva diferente, otro de los avances que se produce en el ámbito de la Justicia Electoral, gracias a su especialización y la de los jueces en esta materia, dando paso a la creación de precedentes jurisprudenciales, es la implementación de reglas y normativa que permite un mejor desempeño de la justicia y, a su vez, la defensa de los derechos constitucionales de participación reconocidos en la Constitución del 2008.

De igual manera, se debe destacar, como uno de los grandes adelantos, el reconocimiento de la justicia electoral, que con el transcurso del tiempo ha ido evolucionando, transformándose en una de las ramas de la justicia tradicional, por cuanto sus decisiones y fallos son respetados por la justicia ordinaria y constitucional, siendo considerados de última instancia, tal y como lo establece el artículo 221 de la Constitución del 2008, que en su parte pertinente señala: "(...) Sus fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y

serán de última instancia e inmediato cumplimiento".

3. Desafíos en cuanto a la administración de Justicia Electoral en época de elecciones

En este caso, el desarrollo del Derecho Procesal Electoral se sostiene sobre la base de normas procesales, para enriquecer el concepto de justicia en el ámbito de los procesos electorales, garantizando la finalidad de los resultados. Dichos procesos no son la democracia en sí, son los mecanismos insustituibles para la realización de la democracia incorporando o facilitando la participación consciente de los ciudadanos en la organización de la sociedad y la solución de los problemas cada vez mayores y más complejos que se presentan.

La administración de Justicia Electoral o contencioso electoral, a más de los recursos y acciones, dispone de una capacidad sancionadora que son las penas establecidas para un delito o faltas en el ámbito electoral, ya que el sistema electoral en un Estado democrático tiene como finalidad garantizar la libre expresión de la voluntad soberana del pueblo. En este caso, para hacer efectiva la pluralidad y la concurrencia del electorado se establecen un conjunto de previsiones de diversa naturaleza, entre las que se encuentran las tipificaciones de infracciones electorales, faltas electorales o conductas atentatorias contra la transparencia y normalidad

del proceso electoral. Las sanciones pueden ser de tipo pecuniario, como las multas, la suspensión de los derechos políticos de participación en los casos de violencia política o cuando existen sentencias penales ejecutoriadas y la destitución del cargo del funcionario que incurra en faltas graves.

Asimismo, la administración de justicia electoral se encarga de garantizar la igualdad de las distintas fuerzas políticas y personas que compiten en la lid electoral. Por razones de técnicas legislativas, por sus particularidades que no guardan relación propia con el Código Orgánico Integral Penal (COIP) se han fijado sanciones de carácter electoral, a las que nos hemos referido, que justifican plenamente su regulación en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia. Las infracciones como procedimiento y sanciones se encuentran reglamentadas en el capítulo III de dicha Ley.

Las infracciones electorales que determina la Ley son juzgadas y sancionadas en última instancia por el Tribunal Contencioso Electoral, sin perjuicio de la Fiscalía General del Estado para investigar y de los jueces penales para juzgar los delitos tipificados en el COIP y en otras normas penales. Además, la ley ecuatoriana concede acción ciudadana a los electores y electoras para denuncias sobre el cometimiento de las infracciones referidas en la Ley.

Estos son los desafíos que tiene que enfrentar la administración de Justicia Electoral, sobre todo en la época de las elecciones, donde se agudizan los intereses económicos, sociales y políticos de los diferentes grupos de la sociedad en la lucha por el poder político.

4. Optimización de la democracia y su relación con las instituciones electorales, como condición para el progreso social, desarrollo económico y la paz de la nación

Cuando reflexionamos sobre la Justicia Electoral no podemos dejar de referirnos, como lo hemos hecho, a dos de sus fundamentos: la democracia y sus elecciones. La democracia, como muchos conceptos de la política, es polisémica, esto quiere decir que está sometida a diversas interpretaciones y corre por dos líneas paralelas: la ideal y la real, en un país determinado como el Ecuador.

Desde el punto de vista real, la democracia como sistema de vida tiene sus bases en las relaciones sociales, interpersonales, en el grado de desarrollo de las diferentes formas de la conciencia social como son: el derecho, la moral, la religión, la ciencia, la política, el arte y la filosofía; así como, en el reconocimiento de los pueblos, las nacionalidades y su cultura, en las relaciones laborales, de clase, educativas y de la posesión de valores.

Desde el punto de vista ideal, la democracia se expresa en las aspiraciones de construir una sociedad de libertad e igualdad, solidaridad y la existencia de un poder ciudadano que responda al interés de las mayorías.

La idea de la democracia moderna es una síntesis de las ideas de libertad e igualdad, ya que las precondiciones para la existencia de un Estado democrático son: la libertad personal, la libertad de pensamiento y de expresión, la libertad de reunión y asociación; y, la igualdad real entre las personas, sin confundir- como algunos lo hacen- con el igualitarismo, que son dos aspectos diferentes.

La democracia también es un sistema, porque no solo está integrada por personas, sino que estas se encuentran organizadas en grupos voluntarios, de intereses, culturales o en comunidades que se autogobiernan en una suerte de micro- democracias que sirven de base a la macro-democracia del conjunto de la sociedad y que es también la base de la superestructura jurídico-política: el Estado.

La democracia representativa ha sido designada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como un principio reafirmado por los Estados Americanos en la carta de la OEA, instrumento del Sistema Interamericano y que en su preámbulo postula: "(...) la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región" (Carta Democrática Interamericana 11 de septiembre de 2001).

Así mismo, la Carta Democrática Interamericana en su artículo 1 inscribe el siguiente postulado: "Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de América".

La Constitución ecuatoriana de 2008 recoge estos criterios cuando en su preámbulo señala: "que el pueblo soberano del Ecuador ha decidido construir: (...) Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana- sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra". Y, en el artículo 3 de los deberes primordiales del Estado, numeral 8 determina: "garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción", entre otras disposiciones.

Dicho esto, no podemos dejar de señalar que el Ecuador, como otros países de la región, vive una crisis del sistema político de la democracia representativa, ya que, por diversas causas económicas, sociales y políticas, ha perdido o nunca tuvo la capacidad de representar a la sociedad en su integralidad o a sus intereses interpretando la voluntad de la mayoría. La democracia representativa se ha quedado en democracia formal y no real con la participación del soberano.

La crisis de legalidad del régimen político, a pesar de definirse como un

Estado de derechos y justicia social, se encuentra atravesado por un conjunto de problemas no resueltos. Nuestro ordenamiento de Estado de derechos y justicia se ha visto afectado por otros fenómenos de grandes proporciones nunca antes vistos, como la corrupción y la colusión de elementos del poder político con las mafias y otros poderes invisibles extraterritoriales.

Existen poderes abiertos y encubiertos destinados a la apropiación privada del patrimonio público, a contrataciones y subcontrataciones en perjuicio del Estado; así como, del desarrollo económico y social del país. Esta crisis ha afectado a los partidos políticos, a las organizaciones sociales y ha incidido tanto la cultura política como en la alteración de la aplicación de la Constitución material. Asistimos, como afirma en uno de sus artículos el jurista italiano Luigi Ferrajoli (1996), a la presencia de dos nuevas categorías que pervierten a la democracia: la empresa partido y la empresa gobierno.

A pesar de los esfuerzos normativos que se han hecho en cuanto a la Función Electoral, el conflicto planteado entre los intereses públicos y los privados ha generado una confusión en grandes sectores del electorado, sin contar con el hecho de que nos hemos encontrado, sucesivamente, con la violación del principio jurídico elemental que las funciones públicas no pueden ser desempeñadas por quien se encuentra privadamente interesado en ellas. Existe un conflicto clamoroso entre el interés

público y el interés privado de obtener ventajas, aunque sea de manera dolosa del patrimonio público.

Cada vez se observa con mayor preocupación la distorsión y alteración entre los objetivos de la Constitución, esto es, la relación entre el Estado constitucional de derechos y justicia; y, la democracia política. El progreso social, el desarrollo económico, humano y la paz de la nación son objetivos nacionales permanentes. El perfeccionamiento en la democracia y los instrumentos para su realización, como son las elecciones y la Justicia Electoral o contencioso electoral, están íntimamente entrelazadas. No debemos olvidar el aforismo del presidente Abraham Lincoln en su discurso pronunciado en 1863, en Gettysburg, cuando se libraban la guerra de secesión en Estados Unidos, "(...) government of the people, by the people, for the people (...)"; es decir, "Democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

La Constitución del 2008 dedica un capítulo completo al desarrollo de diversos mecanismos destinados a optimizar la participación y la organización del poder. Estos van más allá de la democracia representativa, incluyendo la democracia directa y la comunitaria. Estos mecanismos, reflejados en nuestras leyes, evidencian la necesidad de crear nuevas vías para consolidar un Estado que busca constantemente mejorar su democracia.

Es crucial que las instituciones colaboren para fortalecer estos mecanismos de participación, especialmente, la democracia comunitaria, a menudo subestimada. Su correcta implementación podría ampliar el alcance de la democracia representativa, brindando un mayor entendimiento de las verdaderas necesidades de la sociedad.

Los parámetros y los caminos a seguir han sido plasmados en el espíritu y cuerpo de nuestra Constitución y leyes. Ahora, el adoptarlas, emplearlas y aprovecharlas al máximo, depende y es obligación de las instituciones y autoridades a cargo; y, es obligación del pueblo exigir las como velar por su cumplimiento.

Sin embargo, para ello se debe realizar un arduo trabajo de capacitación a la población, puesto que de nada sirve tener los mecanismos correctos y viables ante una sociedad sin conocimiento ni empoderamiento de los mismos.

En consecuencia, este deber de capacitación recae, particularmente, en manos del Instituto de la Democracia, que fue creado con la finalidad de fomentar la capacitación y formación cívica y democrática de la población; así como, en materia electoral, en conjunto con el Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo Nacional Electoral.

5. Conclusión

A todo esto, se puede decir que Ecuador es uno de los países cuyos avances en materia de Justicia Electoral han sido muy significativos, dado que han permitido determinar que se necesitan jueces especializados en materia electoral para resolver recursos y acciones contencioso electorales; por otro lado, los avances en este tema han posibilitado alcanzar el reconocimiento de los derechos, deberes y obligaciones de los ciudadanos que, en otros momentos históricos, solo podían verse como un sueño utópico al que era imposible llegar.

Estos avances plasmados en la Constitución del 2008 deben convertirse en nuestra guía principal para continuar en el camino de perfeccionamiento de la democracia, en virtud de que estos mecanismos, debidamente aplicados, nos encaminan hacia un sistema democrático integral, casi perfecto.

No obstante, con el arduo trabajo, sacrificios y luchas de generaciones pasadas y actuales; así como, gracias a los avances tecnológicos, se producen cambios que posibilitan que las sociedades evolucionen y que sus requerimientos sean mayores y más exigentes, lo que conlleva a nuestro Estado a buscar las herramientas necesarias para el perfeccionamiento en todas y cada una de las ramas de la justicia, particularmente, en la Justicia Electoral.

Por otro lado, hay que considerar que los organismos con capacidad sancionadora en materia electoral tienen un doble trabajo; puesto que, no solo deben velar por la protección de la democracia y los derechos de participación, sino que deben hacerlo en estricto apego y respeto de los derechos constitucionales y fundamentales protegidos y amparados por nuestra Constitución, leyes e instrumentos internacionales para no incurrir en una vulneración de derechos al momento de ejercer la potestad sancionadora.

Esto no quiere decir que nuestro trabajo esté concluido, sino que es el comienzo de una búsqueda de nuevos esquemas y de sistemas que nos permitan llegar al perfeccionamiento que nos exige nuestra nación, ya que la materia electoral es una rama del Derecho de la que se dice poco; sin embargo, es uno de los pilares fundamentales en la consolidación de sociedades democráticas, justas y equitativas.

Uno de los grandes desafíos que tiene el Ecuador respecto a la administración de Justicia Electoral, consiste en implementar un sistema de preparación de jueces, funcionarios y autoridades; así como, en el fomento de la educación sobre el tema, desde las aulas de clases de escuelas, colegios y universidades.

Referencias bibliográficas

Ayala, C., Bellshaw-Hogg, P. (2006). *Comisión Andina de Juristas*, Primera Edición.

Cabanellas, G. (1991). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo V, J-O. Editorial Heliasta.

Carta Democrática Interamericana. (11 de septiembre de 2001). https://www.oas.org/es/democratic-charter/pdf/demcharter_es.pdf

Constitución de la República del Ecuador [Const]. 20 de octubre de 2008 (Ecuador). Registro Oficial, (449).

Constitución de la República del Ecuador [Const]. 1835 (Ecuador).

Constitución de la República del Ecuador [Const]. 1945 (Ecuador). Registro Oficial, (228)

Ferrajoli, L. (1996). *El Estado Constitucional de Derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad*. Editorial Trotta S.A.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2000). *Diccionario Electoral*. TOMO I. Segunda edición. Mars Editores S.A.

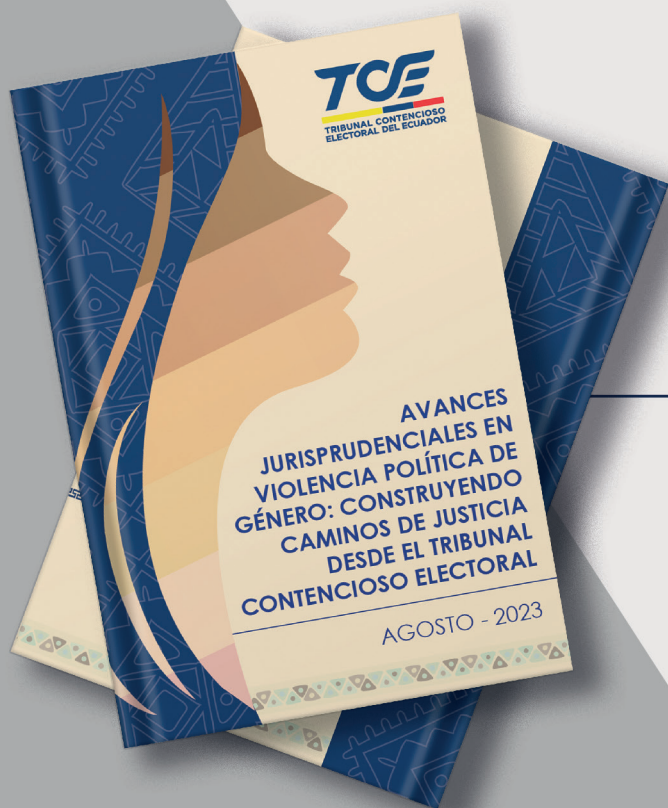
Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia. (2009, 27 de abril). Registro Oficial Suplemento 578.

Montesquieu. (1993). *El Espíritu de las Leyes*. Ediciones Atalaya, S.A.

National Geographic. (1996-2023). *Gettysburg Address*. Education. (n.d.). <https://education.nationalgeographic.org/resource/gettysburg-address/>

Ortiz, R. (Ed). (2009). *Estudios de Justicia Electoral*. Tribunal Contencioso Electoral. <https://www.tce.gob.ec/wpcontent/uploads/2021/11/EstudiosdeJusticiaElectoral1.pdf>.

Descarga nuestras publicaciones institucionales:



Avances jurisprudenciales en Violencia Política de Género



Participación política de las Mujeres



www.tce.gob.ec



Darío Echeverría Muñoz

Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República por la Universidad Central del Ecuador. Máster en Derecho Internacional de los Negocios por ESADE Law School, posee certificaciones como Delegado de Protección de Datos por la Universidad Andina Simón Bolívar y mediador por el Centro de Mediación “Jóvenes y Justicia”. Es miembro activo de la Red Iberoamericana el Derecho Informático.

Actualmente, se desempeña como abogado en libre ejercicio, Director, Mediador y Docente en el Centro de Mediación “Jóvenes y Justicia”, impartiendo la cátedra “Mediación y Tics” y la cátedra “Acceso a la Información y Protección de Datos” en el programa de Maestría en Derecho Digital mención Innovación Legal y Entorno Digital, también en el Programa de Legaltech y Protección de Datos de la Universidad de los Hemisferios. De igual modo, como maestrante en Derecho de la Economía Digital por la Universidad Andina Simón Bolívar del Ecuador.

Correo electrónico:

darioecmunoz@outlook.com

Sitio web: <https://linktr.ee/darioecmunoz>

PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL CONTEXTO ELECTORAL: ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA

PROTECTION OF PERSONAL DATA IN THE ELECTORAL CONTEXT: ANALYSIS OF ECUADORIAN LEGISLATION

RESUMEN

Este estudio ofrece un análisis crítico de cómo la legislación ecuatoriana protege los datos personales en el contexto electoral. Se centra en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales; y, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, examinando su impacto en la gestión de datos durante campañas y procesos electorales. Aborda la aplicación de principios de protección de datos, como minimización y consentimiento, y cómo afectan la confianza del electorado; así como las estrategias de campaña. Además, se efectúan comparaciones con regulaciones internacionales, identificando desafíos y oportunidades para mejorar la transparencia e integridad de los procesos electorales, concluyendo con recomendaciones para fortalecer la democracia en Ecuador.

- Fecha de recepción: 28/11/2023
- Fechas de revisión pares: 26/01/2024 - 09/02/2024
- Fecha de aceptación: 13/03/2024
- Fecha de publicación: 11/07/2024

PALABRAS CLAVE

Protección de datos personales, derechos de participación, democracia, privacidad, legislación política.

ABSTRACT

This study offers a critical analysis of how Ecuadorian legislation protects personal data in the electoral context. It focuses on the Organic Law on Personal Data Protection, Organic Law on Political and Electoral Organizations, Democracy Code, and examining their impact on data management during campaigns and electoral processes. It addresses the application of data protection principles, such as minimization and consent, and how they affect voter confidence and campaign strategies. In addition, comparisons are made with international regulations, identifying challenges and opportunities to improve the transparency and integrity of electoral processes. Finally, the article concludes with recommendations to strengthen the democracy in Ecuador.

KEYWORDS

Personal data protection, participation rights, democracy, privacy, political legislation.

Introducción

La expedición de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales en Ecuador, publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 459, el 26 de mayo de 2021, marca un hito fundamental en la regulación de la privacidad y la seguridad de la información personal, especialmente, en contextos sensibles como el electoral. Esta Ley responde a una creciente necesidad global de salvaguardar los

datos personales frente a los desafíos impuestos por la digitalización y la era de la información. En este contexto, el presente estudio se enfoca en analizar cómo Ecuador, a través de su marco legal, aborda la protección de datos personales en el ámbito electoral, crucial para la integridad y transparencia de los procesos democráticos.

Específicamente, el trabajo se centra en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, complementada por el

Código de la Democracia y el numeral 19, del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador que reconoce el derecho a la protección de los datos de carácter personal; así como, la necesidad de autorización del titular para cualquier tipo de difusión, recolección o procesamiento. Estas normativas juntas forman un marco robusto para la protección de datos, asegurando la privacidad y la seguridad de la información de los ciudadanos en el entorno electoral. Más aún, la propia Constitución, en el mencionado artículo, establece un precedente claro para garantizar el derecho a la protección de datos personales, proporcionando un fundamento legal sólido para prevenir su mal uso en contextos electorales.

El artículo profundiza en cómo estas leyes se interrelacionan, examinando su aplicación práctica en la organización de elecciones, la gestión de campañas políticas y la participación ciudadana. Al desentrañar las complejidades de esta interacción legal, el objetivo es esclarecer el panorama actual de la protección de datos en Ecuador y proponer mejoras para reforzar la integridad y la transparencia de los procesos electorales. Este análisis busca contribuir a una comprensión más profunda de la importancia de la protección de datos en la democracia ecuatoriana, subrayando la relevancia de estas leyes en el fortalecimiento de un sistema electoral seguro y confiable.

1. Antecedentes de la protección de datos

El derecho a la protección de datos personales, actualmente, reconocido como un derecho autónomo, se origina en la protección de la libertad, el honor, la privacidad y la intimidad; principios arraigados en la historia del derecho. Este derecho encuentra sus cimientos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emitida por la Asamblea Nacional Constituyente francesa en 1789, especialmente, en su artículo 1 que reconoce la libertad personal, así como los artículos 10 y 11 que enfatizan la libertad de opinión, bajo la condición de no perturbar el orden público. En ese sentido, se puede decir que el actual derecho a la protección de datos “corresponde a una parte de esa ejecución plena de las libertades otorgadas” (Villalba Fiallos, 2021), que fueron plasmadas en los primeros instrumentos que consagraban derechos fundamentales.

Con todo, el derecho a la protección de datos comienza a consolidarse -como tal- a finales del siglo XIX. En Estados Unidos, la noción del “derecho a estar solo” (traducido del inglés *“The right to be alone”*), fue conceptualizada por primera vez por Samuel D. Warren y Louis D. Brandeis en su artículo pionero “El derecho a la privacidad”, publicado en el Harvard Law Review en 1890. Hay que tener en cuenta que esta noción, que sienta las bases del significado moderno de la privacidad, surge en un escenario en donde la fotografía, invención entonces

reciente y la difusión de información mediante los medios de comunicación, planteaba nuevos retos a este derecho (Huerta, 2023).

Por esta razón, el “derecho a ser dejado en paz” ha tenido una influencia significativa en la conformación del derecho a la protección de datos personales y se ha convertido en un pilar fundamental en el reconocimiento y protección de la privacidad personal como un derecho esencial, resaltando la importancia de proteger la vida privada de las personas frente a intrusiones no deseadas. En su esencia, este principio sostiene que cada individuo debe tener el derecho de controlar su información personal y cómo esta es utilizada o difundida.

Con el avance hacia la era digital, donde la información personal se genera, almacena y comparte a una escala sin precedentes, la relevancia de esta doctrina se ha magnificado. En un mundo interconectado, donde los datos personales pueden ser fácilmente accesibles y susceptibles de ser empleados de manera indebida, la necesidad de salvaguardar la privacidad se ha vuelto aún más crítica. Esto es, especialmente, pertinente en sectores sensibles como el electoral, donde la integridad de la información personal y la seguridad de los datos son esenciales para preservar la confianza en los procesos democráticos.

Así, el “derecho a estar solo” ha evolucionado desde su formulación

original para abarcar la protección de datos personales en el contexto contemporáneo, subrayando la necesidad de legislaciones y políticas que protejan eficazmente la privacidad y seguridad de la información en la era digital. Esta doctrina ha influido en la creación de leyes y regulaciones tanto en Estados Unidos como en otros países, adaptándose y respondiendo a los desafíos emergentes de la tecnología y la sociedad moderna.

La importancia de este derecho se vio reforzada y ampliada en el contexto del siglo XX, tras las experiencias de la Segunda Guerra Mundial. Las atrocidades cometidas durante este conflicto, incluyendo el genocidio, evidenciaron la necesidad imperiosa de reafirmar y proteger los derechos humanos a nivel global. En este escenario, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) emerge como un documento trascendental, jugando un papel crucial en la consolidación del derecho a la protección de datos personales.

Este documento, que fue aprobado por los que entonces eran los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre ellos Ecuador, prohíbe en su artículo 12 las injerencias arbitrarias en aspectos privados como la vida personal, la familia, el hogar o la correspondencia y protege contra ataques a la honra o reputación (1948). Este artículo es reconocido como un hito en el desarrollo y reconocimiento internacional del derecho a la protección de datos personales.

Este reconocimiento internacional del derecho a la privacidad sentó las bases para desarrollos legislativos más específicos y adaptados a las necesidades y contextos de diferentes regiones. En Estados Unidos, la doctrina del “derecho a estar solo” establecía un marco conceptual para la protección de la privacidad y los datos personales. Paralelamente, en Europa, se desarrollaron iniciativas legislativas que materializaban estos principios en leyes concretas.

La Ley de Protección de Datos de 1970 de Hesse en Alemania, redactada por el padre de la protección de datos Spiros Simitis, y legislaciones similares en otros países europeos, no solo siguieron la dirección marcada por la doctrina de Warren y Brandeis, sino que también aportaron elementos prácticos y específicos adaptados a sus propios contextos sociales y legales. Estas leyes europeas, enfocadas en los derechos de las personas sobre sus datos personales y en la implementación de medidas de protección, evidenciaron una evolución tangible de la teoría a la práctica en la protección de la privacidad y los datos personales.

Esta tendencia hacia un enfoque más estructurado y unificado en la protección de datos personales se refleja claramente en los desarrollos legislativos europeos y globales. El Convenio No.108 del Consejo de Europa de 1981 marcó un hito, al ser el primer instrumento jurídico vinculante a nivel internacional en esta materia, abordando aspectos

transfronterizos cruciales del derecho a la protección de datos.

Posteriormente, en países como España, la legislación evolucionó con leyes como la Ley Orgánica 5/1992, conocida como LORTAD, que fue una de las primeras normativas específicas para la protección de datos personales, estableciendo reglas para el tratamiento automatizado de la información y sentando las bases para resguardar la privacidad, y los derechos individuales. Luego, la Ley Orgánica 15/1999 o LOPD, amplió y fortaleció estas disposiciones en línea con la Directiva 95/46/CE de la Unión Europea (UE) sobre protección de datos, asegurando así la compatibilidad de la legislación española con los estándares europeos y reforzando principios como el consentimiento del titular de los datos y el derecho a acceder, rectificar y cancelar datos personales.

Este proceso culminó con la adopción del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) por la UE en 2016, estableciendo un marco legal homogéneo para toda la región. La implementación de este reglamento en España y otros países miembros de la UE, a través de leyes como la Ley Orgánica 3/2018, demuestra un compromiso continuo con la protección de datos personales, reflejando una evolución hacia una legislación más robusta y coherente.

Este avance legislativo, a su vez, resalta la importancia creciente de adaptar las leyes a los desafíos tecnológicos y de garantizar la privacidad, además de la

seguridad de la información personal en diversos contextos, incluyendo el ámbito electoral.

2. Marco jurídico ecuatoriano de la protección de datos personales

En el contexto del marco jurídico ecuatoriano para la protección de datos personales, es fundamental clarificar ciertos conceptos clave. De acuerdo con (Enríquez Álvarez, 2018), se pueden distinguir varios términos relevantes en este ámbito:

- **Datos:** Se refiere a la información dispuesta de manera adecuada para su tratamiento por un ordenador. Esta definición subraya la naturaleza estructurada de los datos para su uso digital. Por tratamiento debe entenderse toda operación realizada en datos personales, mediante procedimientos automatizados o no, como la recopilación, registro, organización, conservación, transmisión, etc.
- **Metadatos:** Son datos acerca de los datos. Ejemplos comunes incluyen la fecha de creación o modificación de un archivo, el encabezado de un correo electrónico que detalla la ruta del mensaje o la dirección IP de origen.
- **Protección de Datos (Enfoque Técnico):** Implica salvaguardar la información para prevenir su

pérdida o corrupción, resaltando la importancia de la seguridad informática.

- **Protección de Datos Personales (Enfoque Jurídico):** Es un mecanismo jurídico destinado para proteger el derecho a la vida privada. Refleja la transformación de toda actividad humana en datos digitales, enfatizando la importancia de resguardar esta información a nivel legal.

La evolución legislativa de la protección de datos personales en Ecuador tiene su origen en el reconocimiento del derecho a la privacidad, pero también en el derecho constitucional de inviolabilidad de correspondencia; posteriormente, se establece el *habeas data*, un mecanismo crucial incorporado en las reformas constitucionales del país. Este derecho posibilita a los individuos acceder a su información personal retenida por diversas instituciones, estableciendo una base legal esencial para la reclamación de datos personales. El *habeas data* no solo facilita el acceso a la información, sino que también resalta la importancia del consentimiento y el control sobre los datos personales. Este fundamento en la legislación ecuatoriana ha sido decisivo para sentar los cimientos de futuras regulaciones -más específicas- en el manejo y protección de los datos personales, marcando el comienzo de un enfoque integral hacia la privacidad y la seguridad de la información personal.

Avanzando en la evolución legislativa, la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos (2002) marcó un avance importante al definir y regular la protección de datos personales, cuyo artículo 9 (actualmente derogado) prescribía:

Art. 9.- Protección de datos: Para la elaboración, transferencia o utilización de bases de datos, obtenidas directa o indirectamente del uso o transmisión de mensajes de datos, se requerirá el consentimiento expreso del titular de éstos, quien podrá seleccionar la información a compartirse con terceros.

La recopilación y uso de datos personales responderá a los derechos de privacidad, intimidad y confidencialidad garantizados por la Constitución Política de la República y esta ley, los cuales podrán ser utilizados o transferidos únicamente con autorización del titular u orden de autoridad competente.

No será preciso el consentimiento para recopilar datos personales de fuentes accesibles al público, cuando se recojan para el ejercicio de las funciones propias de la administración pública, en el ámbito de su competencia, y cuando se refieran a personas vinculadas por una relación de negocios, laboral, administrativa o contractual y sean necesarios para el mantenimiento de las relaciones o para el cumplimiento del contrato.

El consentimiento a que se refiere este artículo podrá ser revocado a criterio del titular de los datos; la revocatoria no tendrá en ningún caso efecto retroactivo.

A pesar de ser una definición con alcance limitado, esta norma precisaba la necesidad del consentimiento expreso para la elaboración, transferencia o utilización de bases de datos, alineándose con los principios de privacidad, intimidad y confidencialidad garantizados por la Constitución.

Esto implicaba que las organizaciones debían contar con la autorización del titular de los datos antes de realizar cualquier tratamiento con los mismos. Sin embargo, su alcance era restringido, ya que únicamente regulaba la protección de datos personales en el contexto de la elaboración, transferencia o utilización de bases de datos derivadas del uso o transmisión de mensajes de datos, dejando de lado otros escenarios de recolección y tratamiento de datos personales.

De otra parte, la definición no contemplaba derechos de los titulares de los datos, como el derecho de acceso, rectificación, oposición o supresión ni obligaciones específicas para los responsables de su tratamiento, tampoco establecía un régimen sancionatorio claro ni mecanismos de control y supervisión para garantizar el cumplimiento de la norma.

Si bien la norma citada representaba un avance inicial, esta carecía de un marco regulatorio integral y detallado para la protección de datos personales, en comparación con las legislaciones más modernas y desarrolladas en esta materia. Aun así, sentó las bases para el reconocimiento de la necesidad del consentimiento y el respeto a los principios constitucionales de privacidad, intimidad y confidencialidad en el tratamiento de datos personales para asegurar un mayor respeto por su privacidad e intimidad en el entorno digital.

Siguiendo este progreso legislativo, la protección de datos personales alcanza un nuevo nivel con la Constitución de la República del Ecuador (2008), en la que se reconoce explícitamente el derecho a la protección de datos personales, como un derecho fundamental conforme lo determina el artículo 66, numeral 19:

Art. 66: Se reconoce y garantizará a las personas:

19. El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley.

Este desarrollo es un cambio paradigmático que refuerza la necesidad

de una regulación detallada y específica en este campo.

Posteriormente, con la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 459, el 26 de mayo de 2021, se consolida el marco legal para la protección de datos personales en Ecuador, cuyo artículo 1 señala:

Art. 1.-Objeto y finalidad: El objeto y finalidad de la presente ley es garantizar el ejercicio del derecho a la protección de datos personales, que incluye el acceso y decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. Para dicho efecto regula, prevé y desarrolla principios, derechos, obligaciones y mecanismos de tutela.

Entre las ventajas y novedades que introduce esta Ley, se pueden destacar las siguientes:

- La ley consagra explícitamente la protección de datos personales como un derecho fundamental, tal y como lo establece la Constitución de la República del Ecuador. Este reconocimiento implica que las personas gocen de un mayor control sobre sus datos personales y pueden exigir su tutela frente a terceros.
- La ley implementa un marco legal completo y detallado para la protección de datos personales con la estipulación de principios, derechos,

- obligaciones y mecanismos de tutela para garantizar un tratamiento adecuado de los datos personales por parte de las entidades públicas, privadas, nacionales y extranjeras.
- La ley requiere la autorización del titular o el mandato de la ley para la recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de datos personales, lo que ayuda a proteger la privacidad de las personas.
 - La ley exige a las entidades que traten datos personales que sean transparentes en sus actividades. Esto implica que deben informar a los titulares de datos sobre: finalidad del tratamiento, datos que se recopilan, destinatarios de los datos y derechos que les asisten.
 - La ley establece obligaciones específicas para garantizar la seguridad de los datos personales, siendo obligación de las organizaciones la implementación de medidas de seguridad técnicas y organizativas adecuadas para proteger los datos personales frente a riesgos como la destrucción, pérdida, alteración, acceso no autorizado o divulgación indebida. En este sentido, la ley exige la implementación de un sistema de gestión de riesgos y la realización de evaluaciones de impacto cuando el tratamiento de datos personales pueda presentar un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas.
 - La ley dispone la creación de la Autoridad de Protección de Datos Personales, como un organismo independiente encargado de supervisar el cumplimiento de la ley y proteger los derechos de los titulares de datos, con la potestad para investigar denuncias, sancionar a las entidades que incumplan la ley y emitir dictámenes sobre la protección de datos personales.
- Estas disposiciones tienen como objetivo proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos ecuatorianos y garantizar que los datos personales se manejen de forma transparente y legal.
- En el contexto del proceso electoral ecuatoriano, regulado por el Código de la Democracia, la protección de los datos personales de los votantes es un aspecto crucial. El referido Código, aunque no enfocado específicamente en la protección de datos, determina las bases para la organización y conducción de elecciones, implicando la necesidad de manejar con cuidado la información personal de los ciudadanos.
- La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales complementa este marco legal, asegurando que cualquier información personal recopilada, procesada y almacenada durante el proceso electoral se administre de acuerdo con los principios de seguridad, confidencialidad y respeto a la privacidad.

Por otro lado, el rol de las autoridades electorales en la implementación de estas leyes es esencial, deben asegurar que los sistemas utilizados para la inscripción de votantes, el conteo de votos y la publicación de resultados electorales estén protegidos contra accesos no autorizados, manipulación o pérdida de datos. La adecuada aplicación de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y las disposiciones del Código de la Democracia aseguran un equilibrio entre la eficiencia administrativa de los procesos electorales y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el ámbito de la privacidad y la seguridad de la información.

Regresando al contexto más amplio, en el Código de la Democracia ecuatoriano, se establecen normas que, aunque no se centren directamente en la protección de datos personales, tienen un impacto significativo en cómo estos se manejan durante los procesos electorales. Por ejemplo, las normas que rigen la inscripción de votantes son fundamentales, ya que determinan cómo se recopilan, almacenan y protegen los datos personales de los ciudadanos en el padrón electoral.

El artículo 78 del Código dispone que el Consejo Nacional Electoral (CNE) es responsable de organizar y elaborar el registro electoral, basándose en la información remitida por el Registro Civil o la entidad encargada de administrar el registro de personas. Este artículo también detalla cómo se estructuran los padrones electorales y las medidas para

mantener la integridad y actualización de estos registros (2009). Dicha disposición resalta la importancia de mantener la integridad y actualización de los padrones electorales. Estos padrones, que forman la base para una gestión electoral precisa, deben ser administrados con rigurosos estándares de protección de datos. Este enfoque no solo asegura la precisión y relevancia de los registros electorales, sino el cumplimiento de las normativas de protección de datos, respetando la privacidad y los derechos individuales de los electores ecuatorianos.

Además, el artículo 78 subraya la inmutabilidad de los padrones entre las primeras y segundas vueltas electorales, reforzando así la estabilidad y la integridad del proceso electoral. Este mandato garantiza la coherencia y fiabilidad de los datos electorales, así como la protección de los derechos de los votantes al asegurar que su información personal no sea manipulada o alterada durante el período electoral. Por lo tanto, el artículo mencionado es clave en la gestión segura y transparente de los datos personales en el ámbito electoral, alineando las prácticas de registro y votación con los principios de protección de la información y la privacidad.

Con relación a los artículos 80, 82 y 83 del Código de la Democracia, es importante destacar que estas disposiciones, aunque enfocadas en aspectos técnicos y administrativos del proceso electoral, también tienen una relevancia directa en la protección de datos personales.

Estos artículos remarcan los derechos de los ciudadanos a tener sus datos personales correctamente representados y actualizados en los registros electorales. Por ejemplo, el derecho a su rectificación y actualización se ve reflejado en la posibilidad de modificar el domicilio electoral o de incluirse en el registro para futuros procesos electorales, si se obtiene la cédula de identidad después del cierre del registro.

Los referidos derechos y su aplicación en la esfera electoral ecuatoriana serán explorados a profundidad en el siguiente subtítulo, donde se analizará la relevancia de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales con relación a los derechos individuales de acceso, rectificación, cancelación y oposición; así como, el consentimiento en el manejo de los datos personales. Este análisis destacará cómo la legislación ecuatoriana busca equilibrar la eficiencia y la integridad del proceso electoral con la protección de los derechos de privacidad de los ciudadanos en un entorno cada vez más digitalizado y centrado en los datos.

Dichas disposiciones tienen un papel crítico en garantizar que los datos personales se manejen de manera segura y confidencial, respetando los derechos de privacidad de los votantes. Estas normas son fundamentales para asegurar la protección de los datos personales de los ciudadanos. Estas disposiciones, establecidas en el Código de la Democracia y la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales,

comprenden un conjunto de normas y principios que regulan la recolección, almacenamiento, uso y divulgación de la información personal de los votantes.

Un aspecto clave de estas normas es la obligación del CNE de implementar medidas de seguridad adecuadas para proteger los datos personales de los votantes. Estas deben ser de carácter físico, técnico y administrativo, y estar orientadas a prevenir el acceso no autorizado, la divulgación indebida, la pérdida o alteración de la información.

Además, la ley establece que los datos personales de los votantes solo pueden ser utilizados para los fines específicos para los que fueron recolectados, es decir, para la organización, desarrollo y realización de procesos electorales. El CNE no puede utilizarlos para ningún otro propósito que la ley no haya establecido.

La gestión y divulgación de los resultados electorales, que incluyen datos personales, también está sujeta a estrictas normas de seguridad y confidencialidad. El CNE debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que la información personal de los votantes no sea revelada de manera no autorizada.

La protección de datos personales en el ámbito electoral de Ecuador constituye un reto complejo que abarca múltiples facetas legales y prácticas. Es fundamental la coherencia entre el Código de la Democracia, que rige los derechos y obligaciones de participación

político-electoral, y la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, para lograr un equilibrio entre la eficiencia del proceso electoral, así como la protección de la privacidad y seguridad de los datos personales.

Esta intersección legislativa no solo asegura la salvaguarda de los datos personales durante los procesos electorales, sino también fomenta un entorno democrático transparente y seguro. La adecuada implementación de estas leyes es crucial para reforzar la confianza pública en el sistema electoral de Ecuador, subrayando el compromiso del país con la integridad democrática y el respeto a los derechos individuales.

3. Contexto electoral en el Ecuador para la aplicación del derecho de protección de datos personales

En el dinámico entorno de las elecciones en Ecuador, la aplicación de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales cobra una importancia crítica. Este escenario, caracterizado por el flujo intensivo y el manejo de información personal, plantea desafíos únicos y resalta la necesidad de un enfoque meticuloso en la protección de datos personales. Desde la creación de listas electorales hasta la ejecución de campañas políticas; el tratamiento de datos personales se encuentra en el corazón del proceso democrático.

En la esfera electoral, la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales

de Ecuador adquiere una relevancia particular. El artículo 2 establece el ámbito de aplicación material de la ley, incluyendo todos los datos personales, independientemente de su soporte. Esto implica que, en actividades electorales, donde se manejan grandes volúmenes de datos personales, tanto en formatos digitales como en papel, cada detalle debe ser tratado conforme a esta Ley. El ámbito de aplicación de la ley incluye el manejo de estos principios con relación a los datos personales de ciudadanos ecuatorianos dentro y fuera del país. Esto es especialmente relevante en un mundo cada vez más conectado, donde las campañas electorales pueden operar a través de fronteras nacionales.

Lo que significa que, en actividades electorales, donde se manejan grandes volúmenes de datos personales, cada detalle debe ser tratado de manera integral al tratamiento de datos personales en cualquier soporte, ya sea automatizado o no, y a cualquier modalidad de tratamiento posterior en el ámbito electoral. Por su parte, las excepciones mencionadas en este artículo delinean claramente los límites dentro de los cuales los datos personales no se aplican a ciertas situaciones específicas, como:

- **Actividades domésticas:** El tratamiento de datos personales no se aplica al ámbito familiar o doméstico. Esto significa que el tratamiento de datos dentro del hogar, entre familiares y amigos cercanos, no está sujeto a las regulaciones de la ley.

- **Personas fallecidas:** La ley no regula el tratamiento de datos de personas fallecidas; sin embargo, los titulares de derechos sucesorios o las personas o instituciones designadas por el fallecido pueden ejercer los derechos de acceso, rectificación, actualización y eliminación de los datos del fallecido ante el responsable del tratamiento, acreditando su comparecencia a través de los instrumentos legales reconocidos por el ordenamiento jurídico ecuatoriano.
 - **Datos anonimizados:** El tratamiento de datos personales no se aplica a datos anonimizados, es decir, aquellos donde la identidad del titular no puede ser determinada. Sin embargo, si la anonimización se revierte, el tratamiento de los datos queda sujeto a la ley.
 - **Actividades periodísticas y contenidos editoriales:** El tratamiento de datos personales en el contexto periodístico o editorial no está regulado por la ley.
 - **Datos con normativa especializada:** La ley no se aplica a datos cuyo tratamiento esté regulado por normativa específica de igual o mayor jerarquía, como en materia de gestión de riesgos por desastres naturales, seguridad y defensa del Estado. En estos casos, se deben cumplir estándares internacionales de derechos humanos y principios de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales; además de criterios de legalidad, proporcionalidad y necesidad.
 - **Datos para prevenir o investigar delitos:** La ley no regula el tratamiento de datos para la prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o la ejecución de sanciones penales por parte de organismos estatales competentes. En estos casos, se deben cumplir estándares internacionales de derechos humanos, principios de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y criterios de legalidad, proporcionalidad y necesidad.
 - **Datos de personas jurídicas:** La ley no regula el tratamiento de datos que identifican o hacen identificable a personas jurídicas. Sin embargo, ciertos datos de profesionales, comerciantes, representantes, socios, accionistas y servidores públicos son accesibles al público y susceptibles de tratamiento, siempre que se refieran al ejercicio de su actividad. En el caso de servidores públicos, también se considera información de acceso público y susceptible de tratamiento, el historial y la remuneración actual de la declaración patrimonial; esto de acuerdo con los principios de transparencia y acceso a la información pública.
- El concepto de consentimiento es esencial en la protección de datos

personales. Según el artículo 7 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales de Ecuador (2021), el consentimiento se define como la manifestación de voluntad, libre, específica, informada e inequívoca, por la cual el titular de los datos acepta el tratamiento de sus datos personales. Esta definición es coherente con la del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la Unión Europea, que también enfatiza la importancia de un consentimiento libre, específico, informado e inequívoco.

La relevancia del consentimiento radica en su capacidad para empoderar a los individuos sobre el uso de sus datos personales. Al requerir consentimiento, se asegura que los individuos tienen control sobre cómo y cuándo se utilizan sus datos, lo cual es fundamental en la preservación de la privacidad y la autonomía personal. En el ámbito electoral, donde los datos personales son especialmente sensibles, el consentimiento garantiza que los ciudadanos estén conscientes y de acuerdo con la forma en que su información es utilizada en los procesos democráticos.

Existen situaciones excepcionales en las que la recopilación y el tratamiento de datos personales pueden realizarse sin el consentimiento del titular, particularmente, en el contexto electoral:

- **Interés público o ejercicio de poderes públicos:** Se refiere a situaciones donde el tratamiento y recopilación

de datos personales es necesario para realizar tareas que benefician al público o que son parte de las funciones oficiales de una entidad gubernamental. Por ejemplo, la recopilación de datos personales de los votantes por parte de la autoridad electoral para garantizar elecciones libres y justas.

- **Cumplimiento de obligaciones legales:** Implica el tratamiento de datos personales necesario para cumplir con leyes y reglamentos aplicables. En la esfera electoral, permite crear y mantener registros electorales actualizados, lo cual es una obligación legal de las autoridades electorales.
- **Protección de intereses vitales:** Este término se refiere al tratamiento de datos personales que es fundamental para proteger los aspectos básicos de la vida de una persona natural. Esto, generalmente, se aplica en situaciones críticas donde la salud o la seguridad de alguien está en riesgo. Por ejemplo, si un votante sufre una emergencia médica en un centro de votación, los datos personales del votante, como su nombre y condiciones de salud, podrían ser compartidos con los servicios médicos para garantizar una atención rápida y adecuada.
- **Ejercicio o defensa de reclamaciones legales:** El tratamiento de datos personales es necesario para establecer, ejercer o defender reclamaciones

legales. Por ejemplo, utilizar datos personales en el marco de un litigio relacionado con disputas electorales.

- **Realización de actividades de interés público:** Se relaciona con el tratamiento de datos personales por autoridades para llevar a cabo actividades que benefician al público. En el ámbito electoral, el uso de datos personales por parte de las autoridades electorales para realizar análisis demográficos y asegurar la equidad en la distribución de lugares de votación.

Estas excepciones subrayan la importancia de un equilibrio entre la eficiencia del proceso electoral y la protección de los derechos individuales en el ámbito de la privacidad y seguridad de los datos. La integración de las disposiciones del Código de la Democracia y la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales es fundamental para garantizar este equilibrio.

En el contexto electoral, el tratamiento de datos personales adquiere una dimensión particularmente significativa. En esta esfera, los datos personales no son solo un medio para un fin, sino un elemento crucial que impulsa todo el proceso democrático. La finalidad de este tratamiento va más allá de la mera gestión administrativa, tiene el objetivo de sostener la integridad y la transparencia del proceso electoral, asegurando que cada etapa, desde

la inscripción de votantes hasta la publicación de resultados, se desarrolle con la mayor precisión y justicia posible.

Ahora bien, el tratamiento de datos personales en el campo electoral es un proceso fundamental que incluye la recopilación, almacenamiento, uso y divulgación de información personal de los votantes. Esta información se utiliza para una variedad de propósitos, desde la creación de registros electorales hasta la personalización de campañas políticas. Su objetivo es garantizar una administración eficiente y transparente del proceso electoral, asegurando la exactitud de los registros electorales y facilitando la comunicación efectiva entre candidatos, partidos políticos y votantes.

En este marco, es primordial reconocer los roles clave definidos en el artículo 4 Ley Orgánica de Protección de Datos Personales de Ecuador para la gestión y protección de datos personales:

- **Titular:** Se refiere a la persona natural cuyos datos personales son objeto de tratamiento.
- **Responsable de Datos:** Se refiere a la persona natural o jurídica, pública o privada, que determina los fines y medios del tratamiento de datos personales. Tiene la responsabilidad principal de garantizar que el manejo de los datos se realice conforme a la ley, asegurando la protección y privacidad de los datos personales.

- **Encargado de Tratamiento:** Es la persona o entidad que realiza el tratamiento de datos personales por cuenta del responsable. Aunque actúa bajo las instrucciones del responsable, debe asegurar que el tratamiento se adhiera a las normativas pertinentes y a las mejores prácticas de protección de datos.

La claridad en estos roles es vital para mantener la integridad y confianza en el proceso electoral, especialmente, en lo que respecta a la confidencialidad y seguridad de los datos personales de los votantes. Un manejo adecuado y claro de estas responsabilidades es esencial para asegurar la transparencia y eficacia en el tratamiento de datos personales, un pilar fundamental para la confianza pública en el sistema electoral.

En el ámbito electoral, el responsable juega un papel crucial, ya que es la autoridad que determina cómo y por qué se procesan los datos personales de los votantes. Esto incluye decisiones sobre la recopilación, almacenamiento y uso de información sensible, como las preferencias políticas y los datos de identificación de los votantes. La responsabilidad del responsable es asegurar que todas estas actividades se realicen de manera transparente, segura y conforme a la legislación vigente. Esto es, sustancialmente, importante durante las elecciones, donde la integridad de los datos personales es básica para la legitimidad del proceso electoral.

Por otro lado, el “encargado de tratamiento” es responsable de ejecutar

las operaciones de procesamiento de datos de acuerdo con las instrucciones del responsable. En el contexto electoral, esto puede incluir la gestión de bases de datos electorales, la supervisión de la logística de las votaciones y la garantía de que la información personal de los votantes se maneje de manera confidencial y segura. El encargado también debe implementar medidas técnicas y organizativas adecuadas para proteger los datos contra el acceso no autorizado o el procesamiento ilegal, mitigando los riesgos asociados con la manipulación de datos en un entorno tan sensible como el electoral.

La eficacia en el desempeño de estos roles es imprescindible para asegurar la protección de la privacidad de los votantes; así como para fortalecer la confianza y la integridad en el sistema democrático de Ecuador. Una gestión efectiva y conforme a la ley de los datos personales durante los procesos electorales es, por tanto, un elemento esencial para el mantenimiento de una democracia saludable y transparente.

La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales del Ecuador establece un marco sólido para el tratamiento adecuado y legítimo de los datos personales, enfatizando los derechos conocidos como Derechos ARCO. Estos derechos permiten a los titulares ejercer un control significativo sobre sus datos personales:

- **Derecho de información:** Consagrado en el artículo 12 de la Ley, permite

a los titulares estar plenamente informados sobre el tratamiento de sus datos personales. Esto incluye conocer los fines específicos para los cuales se tratan sus datos, quién es el responsable de su tratamiento y bajo qué fundamentos legales se justifica dicho tratamiento. En el ámbito electoral, este derecho asegura que los votantes estén conscientes de cómo y por qué los partidos políticos y las autoridades electorales manejan su información personal. Este marco de transparencia y lealtad es esencial para fomentar la confianza en los procesos electorales y asegurar que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos de manera informada.

- **Derecho de acceso:** Este derecho establecido en el artículo 13 de la Ley, permite a los ciudadanos conocer qué datos personales suyos están siendo tratados, quién los está tratando y con qué finalidad. En el ámbito electoral, esto significa que los votantes pueden solicitar a los partidos políticos y autoridades electorales información sobre los datos personales que tienen de ellos, incluyendo cómo y por qué se utilizan en el proceso electoral.
- **Derecho de rectificación:** De acuerdo con el artículo 14 de la Ley, este derecho permite a los titulares corregir los datos personales que sean inexactos o incompletos. En el campo electoral es esencial para asegurar la precisión en los registros electorales y en la distribución de

material de campaña, permitiendo a los votantes corregir errores en sus datos.

- **Derecho de eliminación:** También conocido como “derecho de supresión o de cancelación”, según lo establecido en el artículo 15 de la Ley, este derecho posibilita a los titulares solicitar la eliminación de sus datos cuando ya no sean necesarios para los fines para los que fueron recogidos o si retiran su consentimiento para su tratamiento. Aplicado al contexto electoral, los votantes pueden solicitar que sus datos sean eliminados de las listas de contacto de campañas políticas.
- **Derecho de oposición:** Como lo dispone el artículo 16 de la Ley, este derecho permite a los titulares oponerse al tratamiento de sus datos personales, especialmente, para fines específicos como el marketing político. Dentro del campo electoral, los ciudadanos pueden oponerse al manejo de sus datos personales, sobre todo si se utilizan para fines de mercadotecnia política.
- **Derecho a la portabilidad de los datos:** Según lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley, este derecho permite a los titulares recibir sus datos personales en un formato estructurado y transmitirlos a otro responsable del tratamiento. Además, facilita a los votantes la transferencia de sus datos personales entre distintas autoridades electorales o partidos políticos, asegurando el control sobre estos.

- **Derecho a la suspensión del tratamiento:** Conforme lo prescrito en el artículo 19 de la Ley, los titulares pueden solicitar que se suspenda el tratamiento de sus datos personales bajo ciertas condiciones. Este derecho permite a los votantes restringir cómo sus datos personales son utilizados en actividades electorales, por ejemplo, limitando su uso para determinadas campañas.
- **Derecho a no ser objeto de decisiones automatizadas, incluida la elaboración de perfiles:** El artículo 20 de la Ley garantiza que los titulares no sean objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado de sus datos, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos jurídicos sobre ellos o les afecte significativamente de modo similar. Asegurando que los votantes no sean sujetos a decisiones políticas o electorales basadas en el análisis automatizado de sus datos, como podría ser la selección de audiencias para publicidad política.

En campañas electorales, donde se recopilan y utilizan datos personales de votantes para una variedad de propósitos, desde la difusión de información hasta la organización de eventos, es imperativo que estas actividades se alineen con estos derechos. Las entidades responsables deben garantizar que los electores puedan ejercer su derecho a controlar cómo se emplean sus datos personales.

En el marco de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales de Ecuador, el artículo 4, que se refiere a los términos y definiciones, reconoce distintas clases de datos personales, cada una con sus propias implicaciones y requisitos de protección:

- **Dato Biométrico:** Dato personal único relacionado con características físicas, fisiológicas o conductas que permiten la identificación única de una persona, como imágenes faciales o datos dactiloscópicos.
- **Dato Genético:** Dato personal único vinculado a características genéticas que proporcionan información única sobre la fisiología o salud de un individuo.
- **Dato Personal:** Cualquier dato que identifica o hace identificable a una persona natural.
- **Datos Personales Crediticios:** Datos que reflejan el comportamiento económico de personas naturales para analizar su capacidad financiera.
- **Datos Relativos a la Salud:** Datos personales relacionados con la salud física o mental de una persona, incluyendo la prestación de servicios de atención sanitaria.
- **Datos Sensibles:** Incluyen datos relativos a: etnia, identidad de género, identidad cultural, religión, ideología, filiación política, pasado judicial,

condición migratoria, orientación sexual, salud, datos biométricos, datos genéticos y aquellos cuyo tratamiento indebido pueda dar origen a discriminación o atentar contra los derechos y libertades fundamentales.

En comparación con el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (RGPD), la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales de Ecuador presenta un enfoque similar, pero más detallado en la clasificación de los datos sensibles. Mientras el RGPD en su artículo 9.1 se centra en prohibir el tratamiento de ciertos tipos de datos sensibles como el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas y los datos biométricos; el artículo 4 de la ley ecuatoriana citada, amplía esta categoría para incluir elementos como la identidad de género, la identidad cultural y el pasado judicial. Este enfoque refleja una comprensión más amplia de la diversidad de datos que pueden ser sensibles en diferentes contextos culturales y sociales.

En la esfera electoral, el manejo de datos sensibles, particularmente las preferencias políticas de los votantes, es un aspecto crítico que requiere un cuidado meticuloso. La privacidad individual es fundamental en este escenario, donde la información sobre las inclinaciones políticas puede ser especialmente delicada. Por ello, es esencial que el tratamiento de estos datos se realice con la máxima precaución, asegurando que se utilicen

exclusivamente para los fines específicos para los que fueron recopilados, como podría ser la creación de registros electorales o la personalización de campañas políticas.

La personalización responsable de campañas políticas debe basarse en datos agregados y anonimizados, cumpliendo con estrictos requisitos de transparencia y consentimiento. Los votantes deben ser informados claramente sobre cómo se utilizarán sus datos y tener la posibilidad de negarse a que se recopilen o utilicen para este fin. Este enfoque permite mejorar la comunicación con los votantes, proporcionar información relevante sobre los candidatos y las propuestas, y fomentar la participación electoral, todo ello sin comprometer la privacidad individual.

Además, la integridad del proceso electoral depende de que estos datos se manejen de manera ética y segura, evitando cualquier riesgo de manipulación o uso indebido que podría influir en el resultado electoral o comprometer la confianza en el sistema democrático. Esto implica implementar medidas de seguridad adecuadas para proteger los datos contra accesos no autorizados o filtraciones, así como asegurar que se respeten los principios de la ley en cada paso del tratamiento de estos datos sensibles.

La seguridad en el tratamiento de datos personales es un aspecto crítico para proteger la información contra accesos no autorizados, alteraciones o pérdidas. Para garantizar la integridad

y confidencialidad de los datos, se deben implementar medidas técnicas y organizativas adecuadas. Dentro de este marco, la ley en su artículo 39 establece dos conceptos fundamentales:

- **Protección de datos desde el diseño:** Este principio implica que la protección de datos debe ser una consideración integral desde la fase inicial de diseño de cualquier sistema o proceso que implique tratamiento de datos personales. En el ámbito electoral, resulta particularmente relevante, ya que las plataformas y herramientas utilizadas para gestionar datos electorales deben ser diseñadas con medidas de seguridad robustas desde el inicio. Esto garantiza que la protección de datos no es una adición posterior, sino una parte integral del diseño del sistema.
- **Protección de datos por defecto:** Paralelamente, el principio de protección por defecto asegura que solo se traten los datos necesarios para cada fin específico, minimizando así la exposición de datos personales. Este enfoque exige que, por defecto, los sistemas y procesos recojan, procesen y almacenen la mínima cantidad de datos necesarios para lograr su objetivo. En el campo electoral, esto significa que solo se recopilan los datos esenciales de los votantes, como nombre, dirección y datos de contacto, y se evita cualquier recolección innecesaria de información adicional.

En el escenario electoral, estas medidas se traducen en sistemas de votación electrónica y bases de datos de votantes diseñadas para maximizar la seguridad y minimizar el riesgo de acceso no autorizado. Por ejemplo, un sistema de votación electrónica puede incorporar encriptación avanzada y autenticación de votantes para proteger la integridad del voto. Paralelamente, las bases de datos de votantes pueden limitar el acceso a la información solo a personal autorizado, cumpliendo así con los requisitos de seguridad y privacidad.

En el contexto de la protección de datos personales, es fundamental comprender la distinción entre amenaza y vulnerabilidad:

- **Amenaza:** Se refiere a cualquier evento o acción que podría comprometer la seguridad y privacidad de los datos personales. Estas amenazas pueden ser intencionales (como un ataque cibernético) o no intencionales (como un error humano o un desastre natural). **Ejemplo:** Un hacker intenta robar datos personales de una base de datos de votantes.
- **Vulnerabilidad:** Es una debilidad o fallo en un sistema de tratamiento de datos personales que podría ser explotado por una amenaza para causar daño. Las vulnerabilidades pueden encontrarse en aspectos técnicos, organizativos o físicos del sistema. **Ejemplo:** La base de datos de votantes tiene una contraseña débil que el hacker puede adivinar.

Es importante destacar que la presencia de una vulnerabilidad no garantiza que se materialice una amenaza, pero sí aumenta la probabilidad de que ocurra un incidente de seguridad. Por lo tanto, la gestión de riesgos en el tratamiento de datos personales debe enfocarse en identificar, evaluar y mitigar tanto las amenazas como las vulnerabilidades.

Al comprender la distinción entre amenaza y vulnerabilidad, las autoridades electorales pueden implementar estrategias de seguridad más efectivas para proteger los datos personales de los votantes y asegurar la integridad de los procesos electorales.

La gestión de riesgos en el tratamiento de datos personales es primordial en el ámbito electoral. En este marco, un riesgo se refiere a cualquier posibilidad de evento o acción que podría comprometer la confidencialidad, disponibilidad e integridad de los datos personales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley.

Identificar, evaluar y mitigar estos riesgos es crucial para asegurar que los derechos de privacidad de los individuos se mantengan y que la integridad del proceso electoral se preserve. Dentro de esta categoría se dan los siguientes riesgos:

- **Riesgos Internos:** Son aquellos que surgen dentro de la organización o entorno operativo. Pueden incluir errores humanos, como el manejo inadecuado de datos por parte de

los empleados o incluso acciones intencionadas, como la manipulación indebida de la información electoral por parte del personal interno. Estos riesgos pueden mitigarse mediante una formación adecuada, políticas claras y controles internos eficaces.

- **Riesgos Externos:** Se originan fuera de la organización y pueden incluir ciberataques destinados a manipular o robar datos electorales, así como otras formas de interferencia externa. La protección contra estos riesgos requiere una infraestructura de seguridad informática sólida y un monitoreo constante de las amenazas potenciales.

De conformidad con el artículo 40 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, para el análisis de riesgos, amenazas y vulnerabilidades, el responsable y el encargado del tratamiento de los datos personales deberán utilizar una metodología que considere, entre otras:

- 1) Las particularidades del tratamiento;
- 2) Las particularidades de las partes involucradas; y,
- 3) Las categorías y el volumen de datos personales objeto de tratamiento.

Además de lo anterior, es importante destacar que la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, en su artículo 42, establece la obligación de realizar una evaluación de impacto del tratamiento de datos personales cuando se haya identificado la probabilidad de

que dicho tratamiento, por su naturaleza, contexto o fines, conlleve un alto riesgo para los derechos y libertades del titular o cuando la Autoridad de Protección de Datos Personales lo requiera.

Esta evaluación de impacto debe considerar, al menos, los siguientes aspectos:

- La naturaleza, el alcance, el contexto y los fines del tratamiento de datos personales.
- Los riesgos que el tratamiento presenta para los derechos y libertades de las personas físicas.
- Las medidas de seguridad y protección de datos personales que se implementarán para mitigar dichos riesgos.

Es importante mencionar que esta obligación de realizar una evaluación de impacto es concordante con lo establecido en el artículo 35 del RGPD, el cual dispone que el responsable del tratamiento deberá realizar una evaluación de impacto cuando sea probable que un tipo de tratamiento utilice nuevas tecnologías o que por su naturaleza, alcance, contexto o fines, entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas.

Los requisitos de la evaluación de impacto dispuestos en el RGPD son similares a los establecidos en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. Sin embargo, el RGPD

detalla algunos requisitos adicionales, como la consulta previa a la autoridad de control en determinados casos.

En el caso del tratamiento de datos personales en el ámbito electoral, es fundamental realizar una evaluación de impacto exhaustiva, ya que este tipo de tratamiento conlleva un alto riesgo para los derechos y libertades de los ciudadanos.

La evaluación de impacto, como se ha mencionado, es una herramienta fundamental para identificar y clasificar los riesgos potenciales asociados al tratamiento de datos personales. Esta información es esencial para desarrollar e implementar estrategias de gestión de riesgos efectivas que, en el contexto electoral implica una serie de acciones y estrategias específicas:

- **Evaluación Continua de Riesgos:** Las autoridades electorales deben realizar evaluaciones periódicas para identificar y clasificar los riesgos potenciales, tanto internos como externos.
- **Implementación de Medidas de Seguridad:** Esto incluye sistemas de seguridad informática avanzados, políticas de acceso a la información y mecanismos de autenticación robustos para prevenir accesos no autorizados y ataques cibernéticos.
- **Formación y Concienciación del Personal:** Capacitar al personal en buenas prácticas de seguridad de la

información y concienciar sobre los riesgos y cómo evitarlos.

- **Planes de Respuesta a Incidentes:** Desarrollar y mantener planes de acción para responder eficientemente, en caso de que se materialice un riesgo, minimizando el impacto.
- **Revisión y Mejora Continua:** Revisar regularmente las estrategias y prácticas de gestión de riesgos para mejorarlas y adaptarlas a nuevas amenazas o cambios en el entorno.

El conocimiento y la implementación efectiva de la gestión de riesgos son vitales para las organizaciones políticas. En este contexto, contar con un Delegado de Protección de Datos (DPO) se vuelve crucial. El DPO no solo asesora y supervisa el cumplimiento de la normativa, sino que también juega un papel clave en la evaluación de riesgos y en la implementación de medidas de seguridad; sus funciones incluyen asesoramiento, supervisión, evaluación y cooperación con la Autoridad de Protección de Datos Personales. Este profesional se convierte en un componente esencial para garantizar la seguridad de los datos en el ámbito electoral y más allá.

A partir del análisis realizado, se desprenden las siguientes implicaciones para el ámbito electoral:

- **Manejo responsable de datos:** Las autoridades electorales, partidos políticos y demás actores involucrados en procesos electorales deben manejar los datos personales de los votantes con responsabilidad y apego a la normativa vigente.
- **Medidas de seguridad:** Se deben implementar medidas de seguridad adecuadas para proteger los datos personales contra acceso no autorizado, divulgación indebida, pérdida, alteración o destrucción.
- **Transparencia:** Se debe brindar información clara y transparente sobre la finalidad del tratamiento de los datos y los derechos que asisten a los titulares.
- **Finalidad específica:** Los datos personales solo pueden ser utilizados para los fines específicos para los cuales fueron recabados, es decir, para la organización y realización de procesos electorales.
- **Prohibición de uso indebido:** El uso de datos personales para fines distintos a los electorales o para obtener beneficios políticos o económicos está expresamente prohibido.
- **Garantías para los votantes:** Los votantes tienen derecho a acceder a sus datos personales, solicitar su rectificación, supresión o limitación del tratamiento y a oponerse al mismo.

La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales establece un marco legal

robusto para la protección de datos personales en el contexto electoral ecuatoriano. El cumplimiento efectivo de esta Ley por parte de todos los actores involucrados es fundamental para garantizar el derecho a la privacidad de los votantes y la integridad de los procesos electorales.

Es crucial que las autoridades electorales y demás actores relevantes adopten un enfoque proactivo en la protección de datos personales, implementando las medidas técnicas y organizativas necesarias para cumplir con la ley y garantizar la confianza de la ciudadanía en los procesos electorales.

4. Análisis comparativo de casos sancionados en la Protección de Datos Electorales

La protección de datos personales en el escenario electoral es un aspecto crucial, tanto en la Unión Europea como en América Latina. Analizando casos específicos de España, se puede apreciar el abordaje de estas infracciones como se mencionan a continuación.

4.1 Análisis del procedimiento sancionador PS/00341/2019 y el recurso de reposición N° RR/00405/2020

4.1.1. Resumen del caso

El Partido Socialista de Cataluña (PSC-PSOE) fue objeto de una sanción por parte de la Agencia Española de Protección de

Datos (AEPD) debido a la infracción del artículo 21 del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). La sanción se basó en el envío de propaganda electoral a personas que, expresamente, habían manifestado su oposición a recibirla, lo que constituía una clara vulneración del derecho de oposición al tratamiento de datos personales.

4.1.2. Resolución y apelación

La sanción inicial impuesta por la AEPD consistió en un apercibimiento, considerando las circunstancias específicas del caso y la necesidad de que el partido adoptara medidas para prevenir futuras infracciones. No obstante, el PSC-PSOE presentó un recurso de reposición, identificado como N° RR/00405/2020, con el objetivo de apelar la decisión.

En el marco de este recurso, la AEPD ratificó la sanción impuesta y la convirtió en una multa de 5.000 euros. La multa se basó en la infracción del artículo 5.1.b) del RGPD, catalogada como una falta muy grave, según lo establecido en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales. La infracción se relacionaba con el envío de cartas solicitando apoyo electoral, utilizando para ello datos personales obtenidos de manera indebida. Es importante destacar que el recurso de reposición presentado por el PSC-PSOE fue declarado inadmisibles por extemporaneidad.

4.1.3. Implicaciones legales y contextuales

El caso del PSC-PSOE evidencia la importancia de respetar la voluntad de los electores y garantizar la protección de sus datos personales. La conducta del partido, al enviar propaganda electoral sin el consentimiento expreso de los destinatarios y utilizar datos personales de forma inapropiada, pone de relieve la responsabilidad que recae sobre los actores políticos de gestionar la información personal de manera ética y legal, especialmente en el contexto electoral.

La aplicación rigurosa de sanciones por infracciones electorales graves demuestra el firme compromiso con la protección de los derechos electorales y de privacidad. Esto, a su vez, contribuye a reforzar la confianza en el proceso democrático y en la protección efectiva de los datos personales en el ámbito político y electoral.

La atención cuidadosa y el cumplimiento estricto de estas normativas son pilares fundamentales para mantener la integridad y la confianza en los sistemas democráticos y electorales del país.

4.2 Análisis detallado del procedimiento sancionador PS/00449/2019

4.2.1. Resumen del caso

La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) impuso una sanción de 5.000 euros al Partit dels Socialistes de

Catalunya (PSC-PSOE) por la infracción del artículo 5.1.b) del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). La sanción se basó en el uso indebido de datos personales para enviar cartas de propaganda electoral, utilizando datos facilitados por un médico sin el consentimiento expreso de los pacientes. La AEPD calificó esta infracción como muy grave, al considerar que contravenía los principios de limitación de la finalidad y responsabilidad proactiva del responsable del tratamiento de datos.

4.2.2. Resolución

La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) adoptó diversas medidas contra el PSC-PSOE. En primer lugar, impuso una multa de 5.000 euros al partido político. Además, el PSC-PSOE debía eliminar los datos personales que había utilizado de forma indebida. Por otro lado, se le exigió adoptar las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la seguridad de los datos personales en el futuro. Cabe mencionar que el PSC-PSOE tenía la posibilidad de recurrir la resolución ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

4.2.3. Implicaciones legales y contextuales

El caso del PSC-PSOE resalta las graves consecuencias de la utilización indebida de datos personales en el ámbito electoral, con implicaciones que van más allá del ámbito electoral y afectan a la protección de datos personales:

- **Impacto en el proceso electoral:** La utilización indebida de datos personales para propaganda electoral afecta la integridad del proceso democrático y la confianza pública en las instituciones.
- **Violación del derecho a la protección de datos:** El uso de datos personales sin consentimiento constituye una clara violación del derecho fundamental a la protección de datos personales.
- **Obligaciones del PSC-PSOE:** El PSC-PSOE, como responsable del tratamiento de datos, tenía la obligación de adoptar las medidas técnicas y organizativas adecuadas para garantizar la seguridad de los datos personales y cumplir con los principios establecidos en el RGPD.
- **Repercusiones potenciales:** La sanción impuesta por la AEPD es solo una de las posibles consecuencias de la infracción cometida por el PSC-PSOE. El partido también podría enfrentar demandas por parte de los afectados, así como un daño significativo a su imagen pública y reputación.

El caso del PSC-PSOE pone de manifiesto la importancia de respetar los principios democráticos y la protección de datos personales en el ámbito electoral. Las entidades políticas y cualquier actor que maneje datos personales deben actuar con responsabilidad y ética, garantizando el cumplimiento estricto de la normativa vigente.

4.3 Análisis detallado del Expediente EXP202104139 (2022)

4.3.1. Resumen del caso

La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) sancionó al partido político español Jaén Sentido y Común (JSC) con una multa de 2.000 euros por la infracción del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). La sanción se basó en el envío de un correo electrónico a 241 personas con sus direcciones de correo electrónico visibles, sin el consentimiento previo de los destinatarios ni del remitente. El remitente del correo electrónico, quien había colaborado con JSC en el pasado, no había autorizado el uso de su dirección de correo electrónico para recibir comunicaciones políticas.

4.3.2. Resolución

La AEPD impuso a JSC una multa total de 2.000 euros, dividida en dos partes:

- 500 euros por no garantizar un nivel de seguridad adecuado para los datos personales.
- 1.500 euros por no adoptar las medidas necesarias para proteger los datos personales contra el tratamiento no autorizado o ilícito.

4.3.3. Implicaciones legales y contextuales

La conducta de JSC, al revelar datos personales de manera insegura y sin

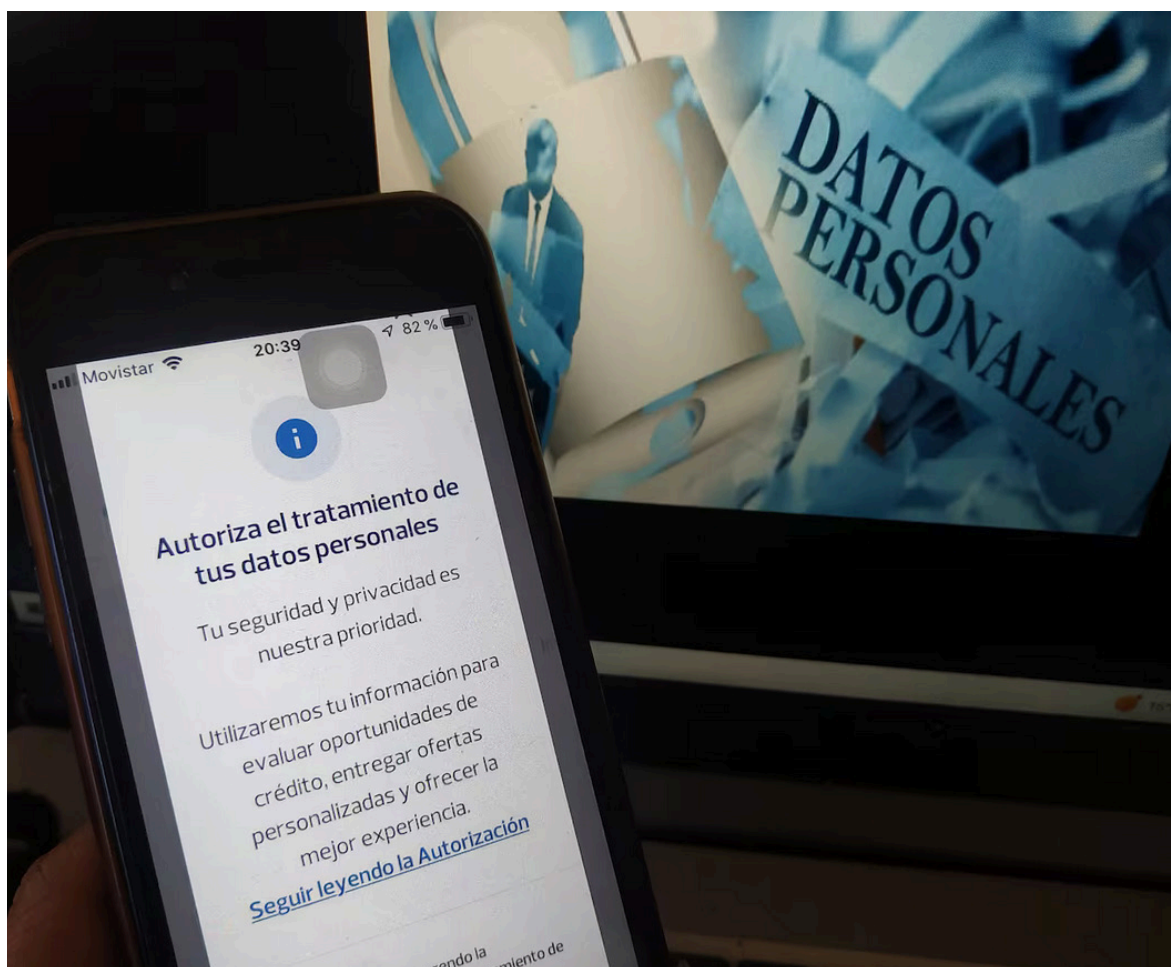


Foto: Archivo / El Universo / Patricia Sandoval.

consentimiento, pone de relieve la importancia crucial de la protección de datos en el entorno digital. Este caso subraya la necesidad de garantizar la seguridad y la confidencialidad de los datos personales, y resalta la existencia de sanciones para prevenir y castigar las infracciones que vulneran estos principios fundamentales.

El caso de JSC también ilustra la responsabilidad que recae sobre las entidades políticas y otras organizaciones de cumplir estrictamente con las normativas de protección de datos,

especialmente en aquellas actividades que pueden afectar la opinión pública o la privacidad de los individuos. La divulgación insegura de direcciones de correo electrónico no solo representa un riesgo para la privacidad individual, sino que también puede socavar la confianza en las entidades que manejan estos datos.

La sanción impuesta por la AEPD es solo una de las posibles consecuencias de la infracción cometida por JSC. El partido también podría enfrentar demandas por parte de los afectados, así como un daño significativo a su imagen pública y reputación.

El caso de JSC sirve como un claro recordatorio de la importancia de la protección de datos en el ámbito político y en el entorno digital en general. Las entidades políticas y otras organizaciones deben actuar con responsabilidad y ética, garantizando el cumplimiento estricto de las normativas de protección de datos para preservar la privacidad de los individuos y la confianza pública.

4.4. Análisis desde la perspectiva de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales en el contexto electoral ecuatoriano

El ámbito electoral ecuatoriano ha enfrentado desafíos electorales de gran magnitud, entre los que destacan, desde la perspectiva de la protección de datos personales los siguientes: el caso de las firmas falsas y el escándalo del voto telemático en el exterior. Estos eventos han puesto en tela de juicio la transparencia y la legitimidad del sistema electoral, generando preocupación y desconfianza entre la ciudadanía.

Es importante subrayar que la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales entró en vigencia el 26 de mayo de 2021 y la Autoridad de Protección de Datos Personales fue nombrada el 28 de marzo de 2024. Por lo tanto, estos escándalos electorales ocurrieron antes de la implementación completa de la normativa y la creación de la entidad encargada de su aplicación

Sin embargo, es posible examinar estos casos desde el enfoque de los

principios y valores, incluso si la ley no se encontraba plenamente vigente en el momento de su ocurrencia.

4.4.1. Caso de las firmas falsas

En el año 2012, Ecuador se vio envuelto en un escándalo electoral de gran magnitud conocido como el caso de las firmas falsas. Este hecho marcó un precedente en la historia democrática del país y puso en tela de juicio la transparencia y la legitimidad del sistema electoral.

En el marco de las Elecciones Generales de 2013, varios movimientos y partidos políticos presentaron al Consejo Nacional Electoral (CNE) miles de firmas para obtener la inscripción legal y participar en los comicios. Sin embargo, se detectaron irregularidades en la autenticidad de estas firmas, lo que desató una investigación a fondo por parte de las autoridades.

Las investigaciones revelaron que miles de firmas habían sido falsificadas por organizaciones políticas con el objetivo de aumentar artificialmente su base de apoyo y obtener la inscripción en el CNE. Se identificaron diversas modalidades de falsificación, como la firma de personas fallecidas o inexistentes, la falsificación de firmas en actas de apoyo y la utilización de datos personales sin el consentimiento de los ciudadanos.

El escándalo de las firmas falsas tuvo un impacto significativo en la política ecuatoriana, generando las siguientes consecuencias:

- Los movimientos y partidos políticos involucrados en la falsificación de firmas perdieron credibilidad y apoyo popular, lo que debilitó el sistema político en general.
- Los ciudadanos perdieron la confianza en las instituciones electorales y en los procesos democráticos, lo que generó apatía electoral y un clima de desconfianza hacia el sistema político.
- El escándalo manchó la imagen de Ecuador a nivel internacional, lo que afectó negativamente las relaciones diplomáticas y la inversión extranjera.
- La falsificación de firmas implica el uso indebido de datos personales sin el consentimiento de los ciudadanos, lo que constituye una clara violación a este derecho fundamental.
- La Autoridad de Protección de Datos Personales debe fortalecer su capacidad para garantizar el cumplimiento de la Ley, investigando y sancionando las infracciones relacionadas con el uso indebido de datos personales en el ámbito electoral.
- El Consejo Nacional Electoral debe ser más transparente en sus procesos y brindar información clara y accesible al público sobre la inscripción de partidos y movimientos políticos, el financiamiento de campañas y el desarrollo de las elecciones.
- Es fundamental fomentar la educación cívica y la participación ciudadana para que los ciudadanos conozcan sus derechos y responsabilidades en el marco del proceso electoral, y puedan denunciar cualquier irregularidad relacionada con el uso de sus datos personales.

Si bien la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales no estaba vigente en el momento del escándalo de las firmas falsas, sus principios y valores son aplicables a este caso, en el cual se violó el derecho de los ciudadanos a acceder a sus datos personales y conocer su uso, ya que estos fueron utilizados sin su consentimiento para fines políticos. Además, se vulneró el derecho a la rectificación, ya que las firmas falsificadas no correspondían a la voluntad real de los ciudadanos.

Entre las medidas para prevenir la repetición de este escándalo conforme a la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, se debe considerar:

Es importante destacar que, si bien el escándalo de las firmas falsas no es un evento reciente, sigue siendo un referente para comprender los desafíos y las vulnerabilidades del sistema electoral ecuatoriano.

4.4.2. Escándalo del voto telemático en el exterior

El voto telemático en el exterior se realizó en las elecciones presidenciales de 2023, generando una gran expectativa entre los migrantes ecuatorianos. Sin embargo, la implementación del sistema estuvo plagada de problemas técnicos, fallas en la seguridad y denuncias de fraude.

Esto generó frustración, desconfianza y un alto porcentaje de votos nulos.

Si bien el voto electrónico no implica el uso directo de datos personales por parte del votante, sí involucra la gestión y transmisión de datos sensibles relacionados con la identidad y el sufragio de los ciudadanos. Las fallas en la seguridad del sistema de voto electrónico podrían haber expuesto estos datos a riesgos de filtraciones o manipulaciones, lo que representa una grave amenaza a la privacidad y la integridad del proceso electoral.

Para la ocurrencia de estos acontecimientos, la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales ya estaba vigente, no así el nombramiento de la Autoridad de Protección de Datos Personales y más aún el organismo de control a su cargo; sin embargo, es posible analizar las consecuencias de este caso desde la perspectiva de los principios y valores establecidos en la ley:

- **Filtración de datos personales:** La falla en la seguridad del sistema de voto electrónico podría haber expuesto datos personales sensibles de los votantes, como nombres, direcciones, números de cédula y preferencias electorales, a riesgos de filtraciones o manipulaciones. Esto constituye una grave amenaza a la privacidad de los ciudadanos y una clara violación al derecho fundamental a la protección de datos personales, consagrado en el artículo

66, numeral 19 de la Constitución de la República del Ecuador y desarrollado en la Ley de la materia.

- **Propaganda electoral no autorizada:** Los votantes que se registraron en el sistema de voto electrónico recibieron en sus correos electrónicos propaganda electoral de movimientos políticos, algo ajeno a las funciones del CNE. Esta situación evidencia una grave falta de control y seguridad en el manejo de los datos personales, exponiendo a los votantes a mensajes políticos no solicitados y potencialmente manipuladores.
- **Falta de transparencia:** La falta de información clara y transparente sobre el manejo de los datos personales de los votantes por parte del CNE generó desconfianza en el sistema de voto electrónico. Los ciudadanos no fueron informados adecuadamente sobre cómo se recopilarían, almacenarían y utilizarían sus datos, lo que alimentó la percepción de que el proceso no era confiable ni seguro.
- **Daño a la reputación del CNE:** El escándalo del voto electrónico ha mermado aún más la credibilidad del CNE. La falta de garantías para la protección de datos personales y la aparente negligencia en el manejo de esta información han generado dudas sobre la capacidad del organismo para administrar procesos electorales confiables y seguros.

- **Privación del derecho al voto:** Los migrantes ecuatorianos que esperaban ejercer su derecho al voto a través del sistema electrónico se vieron privados de esta posibilidad debido a las fallas del sistema. Esto generó reclamos y denuncias por parte de la comunidad migrante, que vio transgredidos sus derechos políticos y electorales.

En este caso, se vulneró el derecho de los ciudadanos a acceder a sus datos personales y conocer su uso, pues no se brindó información clara y transparente sobre cómo se recopilarían, almacenarían y utilizarían. Además, se violó el derecho a la oposición al tratamiento, ya que los votantes no tuvieron la posibilidad de negarse a que sus datos fueran utilizados para el voto electrónico.

Para evitar que esta situación a futuro se repita y se eviten las sanciones establecidas en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, es necesario:

- **Implementación efectiva de la normativa de protección de datos:** La Autoridad de Protección de Datos Personales debe fortalecer su capacidad para garantizar el cumplimiento de la Ley, investigando y sancionando las infracciones relacionadas con el uso indebido de datos personales en el ámbito electoral. Esto incluye la realización de auditorías regulares a los sistemas de gestión de datos electorales y la aplicación de sanciones ejemplares a los responsables de violaciones a la ley.

- **Evaluación exhaustiva del sistema de voto telemático:** Se debe realizar una evaluación exhaustiva del sistema de voto electrónico para identificar y corregir las fallas técnicas y de seguridad que puedan poner en riesgo la privacidad de los datos personales de los votantes. Esta evaluación debe incluir pruebas de penetración, análisis de vulnerabilidades y evaluaciones de seguridad independientes.
- **Implementación de medidas de seguridad robustas:** Se deben implementar medidas de seguridad robustas para proteger el sistema de posibles ataques cibernéticos y garantizar la integridad del proceso electoral. Estas incluyen encriptación de datos, controles de acceso estrictos y monitoreo constante del sistema.
- **Pruebas piloto y simulaciones:** Se deben realizar pruebas piloto y simulaciones para garantizar el correcto funcionamiento del sistema antes de implementarlo en las elecciones generales. Estas pruebas deben incluir escenarios de alta demanda y posibles ataques cibernéticos.
- **Comunicación transparente y efectiva:** El CNE debe mantener una comunicación transparente y efectiva con la ciudadanía, especialmente con los votantes que optan por el voto telemático, para informar sobre los avances, las dificultades y las medidas que se están tomando para proteger sus datos personales.

Esto incluye la publicación de informes de seguridad periódicos y la implementación de canales de comunicación claros para que los votantes puedan reportar cualquier problema o inquietud.

- **Educación cívica y participación ciudadana:** Es esencial fomentar la educación cívica y la participación ciudadana para que los ciudadanos conozcan sus derechos y responsabilidades en el marco del proceso electoral y puedan denunciar cualquier irregularidad relacionada con el uso de sus datos personales. Esto incluye la realización de campañas de información y la capacitación de observadores electorales independientes.

El análisis de estos casos desde la perspectiva de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales nos permite reflexionar sobre la importancia de la protección de datos personales en el contexto electoral.

La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales de Ecuador establece un marco legal detallado para el tratamiento y la protección de datos personales, incluyendo una serie de sanciones para las infracciones, que se estructuran en función de su gravedad y pueden incluir multas monetarias significativas, que se calculan con base en un porcentaje del volumen de negocio del infractor.

Este marco legal también abarca la complejidad de las infracciones de

protección de datos en el campo electoral. La resolución de estas infracciones comienza en la sede administrativa, donde las autoridades competentes, como la Autoridad de Protección de Datos, recientemente nombrada el 28 de marzo de 2024, tienen la responsabilidad inicial de tratar y resolver las disputas. Una vez agotada esta vía administrativa, los afectados pueden optar por la impugnación judicial si no se alcanza una resolución satisfactoria.

La elección del tribunal para la impugnación judicial depende de la naturaleza específica de la infracción. Mientras que el Tribunal Contencioso Electoral es competente para resolver disputas directamente relacionadas con el proceso electoral, el Tribunal Contencioso Administrativo es más adecuado para casos que implican infracciones de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, enfocándose en el manejo indebido de datos personales en un contexto más amplio.

En este contexto, una solución viable sería que la Autoridad de Protección de Datos informe al Consejo Nacional Electoral sobre las infracciones relacionadas con el tema en el ámbito electoral. Esta acción permitiría reforzar la vía administrativa y proporcionaría una base sólida para la impugnación de decisiones ante el Tribunal Contencioso Electoral, de acuerdo con las competencias otorgadas por la Constitución y la ley. Esta colaboración interinstitucional garantizaría

un tratamiento más eficiente y coherente de las infracciones de protección de datos en el ámbito electoral.

Además, las vías judicial, civil y penal representan alternativas importantes para la reparación por daños o para abordar delitos vinculados al mal uso de datos personales. Estas vías ofrecen recursos adicionales más allá de la vía contenciosa administrativa, dependiendo de los detalles específicos de cada caso y los daños o perjuicios alegados.

En este escenario, la legislación ecuatoriana muestra una robustez en muchos aspectos de la protección de datos, pero aún puede mejorar en la adecuación y gestión de riesgos. La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales adopta principios del RGPD de la Unión Europea, pero no profundiza en la gestión de riesgos. Esta omisión puede llevar a brechas en la seguridad y protección de datos personales, especialmente en procesos críticos como las elecciones.

La necesidad de fortalecer el enfoque en la gestión de riesgos dentro del marco de protección de datos en Ecuador y de definir de manera más precisa el papel del DPO es fundamental. Este enfoque mejorado aseguraría una mayor alineación con las mejores prácticas internacionales y proporcionaría una protección de datos más efectiva y adecuada a las realidades del país. La protección de datos personales es un elemento clave para la integridad y la

confianza en los sistemas democráticos, y Ecuador tiene la oportunidad de avanzar en esta dirección para garantizar los derechos y la privacidad de sus ciudadanos.

Finalmente, es importante fomentar una cultura de protección de datos entre todos los actores involucrados en los procesos electorales. Esto implica:

- **Capacitación y sensibilización:** Brindar capacitación continua a funcionarios electorales, personal de partidos políticos y demás actores relevantes sobre la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, sus principios y la importancia de la protección de datos personales en la esfera electoral.
- **Comunicación efectiva:** Establecer canales de comunicación claros y transparentes para informar a los votantes sobre el tratamiento de sus datos personales, sus derechos y cómo ejercerlos.
- **Enfoque preventivo:** Implementar medidas preventivas para minimizar los riesgos de filtraciones, accesos no autorizados o uso indebido de datos personales.
- **Rendición de cuentas:** Establecer mecanismos de rendición de cuentas para garantizar el cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y la protección efectiva de los datos personales de los votantes.

- **Fomentar una cultura de responsabilidad compartida:** Todos los actores involucrados en los procesos electorales, desde las autoridades electorales hasta los votantes, deben asumir la responsabilidad de proteger los datos personales.
- **Cultura de privacidad desde el diseño:** Incorporar principios de privacidad desde el diseño y desarrollo de los sistemas y procesos electorales, asegurando la protección de datos desde las primeras etapas.
- **Evaluación y mejora continua:** Implementar mecanismos para evaluar periódicamente el cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y la eficacia de las medidas de protección de datos, identificando áreas de mejora y realizando las correcciones necesarias.

Al fomentar una cultura de protección de datos entre todos los actores electorales, se puede fortalecer la confianza de la ciudadanía en los procesos electorales y garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la privacidad de los votantes.

5. Conclusiones

Del análisis realizado, se derivan las siguientes conclusiones:

1. La expedición de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales en Ecuador es un hito que responde a la necesidad global de proteger la privacidad en la era de la información. Su integración con el Código de la Democracia y la Constitución de la República del Ecuador conforma un marco legal integral, reforzando la seguridad de la información personal, especialmente, en el ámbito electoral.
2. La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales de Ecuador, en sinergia con normativas existentes, juega un papel crucial en la organización de elecciones, la gestión de campañas políticas y la participación ciudadana. Este entrelazamiento legal asegura la integridad y la transparencia de los procesos democráticos, subrayando la relevancia de estas leyes en el fortalecimiento de un sistema electoral confiable.
3. El estudio resalta la necesidad de proteger los datos personales dentro del marco democrático ecuatoriano. La adecuada implementación de las leyes pertinentes se erige como un pilar clave para consolidar la confianza pública en el sistema electoral y, por ende, en la democracia del país.

4. Este estudio ilustra la complejidad y la relevancia de la protección de datos personales en Ecuador, enfatizando la necesidad de un enfoque legislativo y práctico que salvaguarde eficazmente los derechos fundamentales en un mundo interconectado. La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales se presenta como una herramienta fundamental para garantizar la privacidad y la seguridad de la información personal; así como, para reafirmar los principios democráticos en el país.
5. Es primordial que el gobierno y otras entidades mejoren la educación pública sobre los derechos de protección de datos y su relevancia en el ámbito electoral. La implementación de campañas de concienciación podría desempeñar un papel crucial en la sensibilización sobre cómo los datos personales son utilizados en las elecciones y en la promoción de prácticas de protección de datos entre los ciudadanos.
6. Es vital fomentar la participación y la conciencia de los ciudadanos en la protección de sus datos personales. Se recomienda implementar estrategias para incrementar esta conciencia y participación, que pueden incluir la educación sobre derechos de privacidad, talleres sobre seguridad de datos y la promoción de canales para reportar malas prácticas en el manejo de datos personales durante procesos electorales.

Referencias bibliográficas

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Consejo de Europa. (2018). *Manual de legislación europea en materia de protección de datos*.

Agencia Española de Protección de Datos - AEPD. (2021). *Gestión del riesgo y evaluación de impacto en tratamientos de datos personales*. <https://www.aepd.es/documento/gestion-riesgo-y-evaluacion-impacto-en-tratamientos-datos-personales.pdf>

Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). (06 de octubre de 2020). Recurso de Reposición N° RR/00405/2020, Procedimiento n°.: PS/00449/2019. <https://www.aepd.es/documento/reposicion-ps-00449-2019.pdf>

Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). (17 de agosto de 2020). Resolución de Procedimiento Sancionador, Procedimiento N°: PS/00449/2019. <https://www.aepd.es/documento/ps-00449-2019.pdf>

Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). (18 de febrero de 2020). Resolución de Procedimiento Sancionador, Procedimiento N°: PS/00341/2019. <https://www.aepd.es/documento/ps-00341-2019.pdf>

Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). (04 de agosto de 2022). Resolución de Procedimiento Sancionador, Expediente N°: EXP202104139. <https://www.aepd.es/documento/ps-00622-2021.pdf>

Almoguera, P. (2022, agosto 27). Multan a un partido político de Jaén por enviar correos masivos sin copia oculta. *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/espana/andalucia/2022-08-27/proteccion-datos-correos-electronicos-jaen_3480825/https://protecciondata.es/wp-content/uploads/2019/10/aqui-1.pdf

Asamblea Nacional Francesa. (1789). *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espanol/es_ddhc.pdf

Celi, E. (2019, agosto 22). El CNE arrastra un sistema de verificación de firmas lleno de fallas. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/cne-verificacion-firmas-fallas/>

Celi, E. (2022, septiembre 27). Firmas fraudulentas aún complican a partidos y movimientos. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/firmas-afiliados-partidos-movimientos/>

Echeverría Muñoz, D. (2023). Delegado de Protección de Datos (DPO) en Ecuador. *Revista Judicial del Diario La Hora - DerechoEcuador.com*. <https://derechoecuador.com/delegado-de-proteccion-de-datos-dpo-en-ecuador/>

Enríquez Álvarez, L. (2018). Paradigmas de la protección de datos personales en Ecuador. Análisis del proyecto de Ley Orgánica de Protección a los Derechos a la Intimidad y Privacidad sobre los Datos Personales. *Foro: Revista de Derecho* (27), 43 - 61. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/500>

Granja Medranda, C. (2023, agosto 25). Consejo Nacional Electoral define nulidad de las elecciones en las tres circunscripciones en el exterior. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/elecciones-presidenciales-2023-consejo-nacional-electoral-voto-en-el-exterior-nulidad-revolucion-ciudadana-nota/>

Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos. (2002, 17 de abril) Registro Oficial Suplemento No. 557. <https://vlex.ec/vid/ley-67-ley-comercio-643461577>

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. (2009, 07 de abril). Registro Oficial Suplemento 578. <https://vlex.ec/vid/ley-2-ley-organica-643461725>

Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. (2021, 26 de mayo). Registro Oficial Suplemento No. 459. <https://derechoecuador.com/wp-content/uploads/2022/01/LEY-ORGA%CC%81NICA-DE-PROTECCIO%CC%81N-DE-DATOS-PERSONALES.pdf>

Loaiza, Y. (2023, agosto 20). *El Consejo Electoral de Ecuador confirmó un ataque cibernético en su sistema de voto en el extranjero*. *InfoBae*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/08/20/el-consejo-electoral-de-ecuador-confirmando-un-ataque-cibernetico-en-su-sistema-de-voto-en-el-extranjero/>

Naciones Unidas. (1948). *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., & Thompson, J. (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica. <https://www.iidh.ed.cr/en/component/content/article/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina?catid=28:democracias-autenticas-funcionales-e-incluyentes&Itemid=101>

Parlamento Europeo (21 de marzo de 2019). *Sanciones por el mal uso de los datos personales en las campañas políticas europeas*. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20190227STO28983/sanciones-por-el-mal-uso-de-los-datos-en-las-campanas-politicas-europeas>

Redacción. (2023, agosto 28). El voto telemático pone al CNE en el 'ojo del huracán'. *Ecuador Chequea*. <https://ecuadorchequea.com/el-voto-telematico-pone-al-cne-en-el-ojo-del-huracan/>

Redacción Diario Expreso. (2016, septiembre 18). *Cuatro años después, el caso de las firmas falsas sin resultados*. *Expreso*. <https://www.expreso.ec/actualidad/cuatro-anos-despues-caso-firmas-falsas-resultados-70146.html>

Redacción Plan V. (2022, agosto 23). Firmas falsas: delincuencia política organizada y el fraude a la democracia y a los ciudadanos. *Plan V*. <https://www.planv.com.ec/historias/politica/firmas-falsas-delincuencia-politica-organizada-y-el-fraude-la-democracia-y>

Redacción Primicias. (2023, agosto 30). Frente a Frente Resultados Noticias Candidatos A la Asamblea Diario de Campaña Consulta Popular Análisis Data Elecciones Presidenciales 2023 Migrantes vivieron un “proceso estresante” con el fallido voto telemático. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/elecciones-presidenciales-2023/migrantes-proceso-estresante-voto-telematico/>

Redacción Primicias. (2023, agosto 25). El CNE apunta la responsabilidad a la empresa que ejecutó el voto telemático. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/elecciones-presidenciales-2023/voto-telematico-exterior-cne-resultados-asambleistas/>

Reglamento General de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. (2023, 11 de noviembre). *Decreto Ejecutivo No. 904*. Registro Oficial Suplemento No. 435.

Unión Europea. (27 de abril de 2016). Reglamento (UE) 2016/679 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679>

Warren, S. D., & Brandeis, L. D. (15 de diciembre de 1890). *The right to privacy*. Harvard Law Review. <https://archive.org/details/jstor-1321160/page/n11/mode/2up>

Síguenos en nuestra redes sociales:



Tribunal Contencioso Electoral



@TCE_Ecuador



tceecuador



www.tce.gob.ec



Alfredo Espinosa Rodríguez

Magíster en Estudios Latinoamericanos con mención en Política y Cultura por la Universidad Andina Simón Bolívar y Licenciado en Comunicación Social por la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central del Ecuador. Analista político y experto electoral. Autor del libro: Democracia en tensión: El sistema de partidos en Ecuador (1996-2013). Columnista de la Revista Plan V. Fue consultor del International Republican Institute (IRI)-Ecuador sobre participación política de mujeres y jóvenes. Colaboró en la propuesta de Reforma al Código de la Democracia presentada por el consejero Luis Verdesoto. Fue consultor de la Plataforma por la Defensa de la Democracia y los Derechos Humanos. Sus líneas de investigación abordan: partidos políticos; democracia y elecciones; y, participación política.

Correo electrónico:

alfr.espinosa.r@gmail.com

ORCID id:

<https://orcid.org/0009-0008-5013-2702>

- Fecha de recepción: 05/02/2024
- Fechas de revisión pares: 27/02/2024 - 19/02/2024
- Fecha de aceptación: 13/03/2024
- Fecha de publicación: 11/07/2024

ECUADOR: ELECCIONES Y DISCAPACIDADES UN DEBATE PENDIENTE

ECUADOR: ELECTIONS AND DISABILITIES A PENDING DEBATE

RESUMEN

El presente artículo expone cómo se ejercen los derechos de participación política de las personas con discapacidad en el Ecuador. Inicia con una breve problematización respecto a la condición de discapacidad desde el binarismo normalidad/anormalidad y la lingüística del poder; posteriormente, revisa la implementación de medidas de discriminación positiva como un elemento consustancial a los derechos humanos y pone en debate la posibilidad de implementar o no una política de cuotas para que las personas con discapacidad integren las listas pluripersonales. La pregunta central es: **¿Por qué si existe este incentivo a la participación política de mujeres y jóvenes, las personas con discapacidad no podrían recibir este beneficio, más aún si forman parte de un grupo de atención prioritaria, según la propia Constitución de la República?** Este trabajo muestra -en términos cuantitativos- algunos avances de la participación política de electores y candidatos con discapacidad y su inclusión desde el 2009 hasta el 2023. Finalmente, expone algunos desafíos a superar.

PALABRAS CLAVE

Discapacidad, igualdad, discriminación, elecciones, política.

ABSTRACT

The present article shows how the political participation rights are develop by the people with disabilities in Ecuador. It begins with a brief problem statement about the disability condition from the normality/abnormality binary and the linguistics of power; subsequently, there is the review the implementation of positive discrimination policies as an inherent element of human rights and discusses the possibility of implementing or not a Quota Policy with the aim that people with disabilities integrate multi-person lists. The principal question is: If there is this incentive for the political participation of women and young people, Why people with disabilities can not receive this benefit, even more so if they are part of a priority attention group, according to the Constitution of the Republic itself? This work shows - in quantitative terms - some political participation of voters and candidates with disabilities advances and their inclusion from 2009 to 2023. Finally, it exposes some challenges to overcome.

KEYWORDS

Disability, equality, discrimination, elections, politics.

Introducción

La narrativa sobre la discapacidad de finales del siglo XX y lo que va del siglo XXI, no solo define a los seres humanos por lo que no tienen: “su falta, su déficit, su desviación, su ausencia y su carencia; sino que también -y simultáneamente- confirma el ‘estar completo’ de las [personas] no discapacitadas, quienes suelen ser catalogadas como normales” (Gómez, 2014, p. 396). Por consiguiente,

el saber médico-biológico¹, que procura deslindar lo normal de lo a-normal, reafirma un sistema de jerarquías sociales que todavía se resisten a desaparecer y que son herencia de “la organización del poder sobre la vida” (Foucault, 2007, p.168).

¹ Es así como la medicina sedimentó en la subjetividad de los individuos y la sociedad el concepto de discapacidad como símil de a-normalidad, para que esta sea tratada y corregida, a través de la medicación del individuo. “De esta manera, la invención de la discapacidad como categoría obedece a la función estratégica de nominar sistemáticamente una problemática que conviene ser circunscripta al plano de lo individual, respondiendo a la urgencia de todo un sector de la población que evidencia dificultades para participar de lo social del mismo modo que el resto” (Contino, 2013, p. 180).

Esta forma de dominación se materializó -desde mediados del siglo XVIII- en la biopolítica de la población, es decir, “la proliferación, los nacimientos y la mortalidad, el nivel de salud, la duración de la vida y la longevidad, con todas las condiciones que pueden hacerlos variar (...)” (Foucault, 2007, p.168).

Es así como se dio inicio a la era del biopoder², descrita por Foucault (2007, pp. 170-171) como:

Técnicas de poder presentes en todos los niveles del cuerpo social y utilizadas por instituciones muy diversas (la familia, el ejército, la escuela, la policía, la medicina individual o la administración de colectividades), actuaron en el terreno de los procesos económicos, de su desarrollo, de las fuerzas involucradas en ellos y que los sostienen; operaron también como factores de segregación y jerarquización sociales, incidiendo en las fuerzas respectivas de unos y otros, garantizando relaciones de dominación y efectos de hegemonía.

Y es, precisamente, en este ámbito de dominación de unos a otros que, desde el saber médico-biológico, se busca asignar medios de transformación del individuo para “corregirlo” y “normalizarlo”, empleando toda una tecnología del comportamiento del ser humano (Foucault, 2012, pp. 35-36).

² “Ese bio-poder fue, a no dudarlo, un elemento indispensable en el desarrollo del capitalismo; éste no pudo afirmarse sino al precio de la inserción controlada de los cuerpos en el aparato de producción y mediante un ajuste de los fenómenos de población a los procesos económicos” (Foucault, 2007, p. 170).

Pero esta no es la única manera en la que opera la segregación y jerarquización social. Al paradigma médico-biológico, expuesto a detalle por Foucault (2012), se complementa una activa lingüística de la dominación, cuya premisa central para Skinner (2007, p. 29) es que:

[...] utilizamos el lenguaje no solamente para comunicar información sino, al mismo tiempo, para reclamar autoridad para nuestras expresiones, para provocar emociones en nuestros interlocutores, para crear límites de inclusión o de exclusión, y para involucrarnos en muchas otras prácticas de control social.

Esto implica que se pueda aprovechar la relación entre lenguaje y poder para apuntalar, socavar o dar forma a la construcción de un mundo social (Skinner, 2007) -en este caso en particular- mediado por una relación binaria, donde el poder de los unos (normales), se determina por su capacidad nominadora sobre los otros (anormales), a través del lenguaje político de la diferencia. Pero como sostiene Wittgenstein (2009, p. 121) “las palabras son actos y no imágenes”; por consiguiente, esa imagen de exclusión que produce el lenguaje [las palabras] hacia las personas con discapacidad, solo se materializa con la anulación del otro, es decir, cuando este se convierte en una especie de no-sujeto o sujeto incompleto al que Philippe Lacoue-Labarthe y Jean-Luc Nancy (2014, p.27) en su libro “El pánico político” describen como “el buen otro o el otro muerto”, debido a que la alteridad se reconoce como tal en la supresión.

En todo caso, tanto el saber médico-biológico con su ejecución práctica en la biopolítica, así como la relación entre lenguaje y poder, coadyuvan a entender cómo opera la negación de la diferencia, la cual desde la óptica de Andrevol (2004, p. 70), propicia tres hechos: primero, que las personas con discapacidad sean catalogadas como cuerpos sin voz y, en consecuencia, víctimas de la expropiación de la palabra, tal como lo explica Nadia Heredia (2012, p. 108):

Si un determinado cuerpo o subjetividad se nos presenta tan extraño a nuestros parámetros de cuerpos y subjetividades habituales o “normales”, se tiende a pensar que ese cuerpo o esa subjetividad no tienen voz. Y, cuando la tiene, solo es relevante en tanto y en cuanto exprese lo mismo que se cree -desde diferentes enfoques médico-educativos y sociales en general- debería expresar en esas condiciones.

Segundo, que las personas con discapacidad sean vistas por el sistema dominante como cuerpos disfuncionales y -por ende- deshumanizados frente a los estereotipos de belleza, salud, eficiencia y éxito que promocionan a diario las industrias culturales. David Le Breton (2002, pp. 154-155) explica la conducta que asume el individuo occidental moderno respecto a su cuerpo:

El cuerpo se convierte en una especie de socio al que se le pide la mejor postura, las sensaciones más originales, la ostentación de los

signos más eficaces. Pero este, debe proporcionar (¿a su dueño?) también una mezcla de espíritu combativo y de flexibilidad, de fuerza y de resistencia, de desenvoltura y de elegancia, sin apartarse nunca de la seducción.

Tercero, el caracterizar a las personas con discapacidad como cuerpos sin voz y disfuncionales, produjo su invisibilidad en los distintos espacios de la cotidianidad, no solo en la educación y el trabajo (de los cuales fueron excluidos durante siglos), sino también en la arquitectura de las urbes modernas y -desde luego- en la democracia y su sistema de participación y representación electoral; es decir, en su derecho a elegir y ser elegidos.

Estos tres ámbitos describen y a la vez problematizan la construcción histórica de la discapacidad y su visibilidad desde la categoría de *dispositivo*, a la cual Foucault (1985, p. 128) definió como:

Unconjuntodecididamenteheterogéneo, que comprende discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas; (...) elementos [pertenecientes] tanto a lo dicho como a lo no dicho. El dispositivo es la red que puede establecerse entre estos elementos (...). Entre esos elementos, discursivos o no, existe como un juego, de los cambios de posición, de las modificaciones de

funciones que pueden, estas también, ser muy diferentes. (...). Una especie de formación que, en un momento histórico dado, tuvo como función mayor la de responder a una urgencia. El dispositivo tiene pues una posición estratégica dominante.

Desde esta perspectiva, el término discapacidad cumple con una doble función: por una parte, cotidianiza e institucionaliza la forma en que este se concibe y presenta a la sociedad creando consigo un relato y tradición histórica; y, por otra, define los modos en que se aborda la discapacidad, los cuales transitan desde la invisibilidad hasta la solidaridad, pasando por la lástima, la opresión y la rentabilidad de quienes creen que la discapacidad es un negocio que gira en torno a la normalización del sujeto.

Y es a través de esta posición de dominio (poder) del individuo normal y su sistema institucional, que se estructura y reafirma una deficitaria condición política y social de la discapacidad, la misma que, con el paso de los años, sirvió de sustento para establecer todo un sistema de promoción y defensa de los derechos humanos; así como, de adaptación y creación de nuevas leyes en esta materia por acción de lo que Foucault (2006, p. 136) denominó gubernamentalidad, cuyos ejes son:

[Primero] el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, los análisis y las reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten

ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja de poder, que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. Segundo, [...] la tendencia, la línea de fuerza que en todo Occidente no dejó de conducir, y desde hace mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar gobierno sobre todos los demás: soberanía y disciplina, que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno y, por otro, el desarrollo de toda una serie de saberes. Por último, [...] el resultado o el proceso, por el cual el Estado de justicia de la Edad Media convertido en el Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se gubernamentalizó poco a poco.

Con lo cual, la gubernamentalidad pone de manifiesto todo un aparato institucional para ejercer poder desde el Estado, a través de un conjunto de saberes y narrativas e influir directamente en la vida de la población, por medio de distintos cuerpos normativos como la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Discapacidades; y, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia) para promover el cambio del paradigma de la discapacidad como símil de tragedia personal o desviación social, a otro que promueva la universalización intrínseca de la condición humana, en

donde la dignidad no sea un privilegio consustancial al poder de los individuos.

Por lo expuesto, en este trabajo se plantea analizar la pertinencia o no de reformar la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia), para que las personas con discapacidad cuenten con un porcentaje definido de participación electoral en las listas pluripersonales, al igual que las mujeres (50%) y jóvenes (25%), a fin de hacer del sistema democrático y las elecciones, espacios más inclusivos. Es decir, ¿por qué si existe una política de cuotas para mujeres y jóvenes, las personas con discapacidad no podrían ser beneficiarios de este incentivo a la participación política, más aún si forman parte de un grupo de atención prioritaria, según la propia Constitución de la República?

1. Discapacidad y no discriminación electoral. ¿Se deben promover las cuotas?

La discriminación es una brecha política y social que invisibiliza y -hasta cierto punto- desvaloriza las cualidades y potencialidades de las personas con discapacidad (visual, auditiva, física, intelectual y psicosocial), cuyas demandas, discursos e identidades han sido desconocidas, en-cubiertas y relegadas. ¿Por qué ocurre esto? Bargagelata (1983, como se citó en Granizo, 2016, p. 28) sostiene que: “los

hombres son semejantes, no iguales. Por consiguiente, tratándolos de la misma manera por el Derecho no se consigue la igualdad, sino la consolidación de desigualdades que ya existen y que pueden ser agravadas por este tratamiento”.

Contraria a esta visión, Alfonso Ruiz (1996, p. 126), en su ensayo titulado: “La discriminación inversa y el caso Kalanke”, asevera que las acciones positivas o afirmativas se pueden caracterizar como:

Todo tipo de medidas que tienen el fin de conseguir una mayor igualdad social sustantiva entre grupos sociales con problemas de discriminación o de desigualdad de oportunidades: valgan como ejemplos de tales acciones positivas las subvenciones para la contratación laboral de jóvenes o de mayores, las becas de enseñanza para familias de escasos recursos, las políticas de integración social de los gitanos o las ayudas para la contratación de minusválidos (...).

Al respecto, José María Añón (2008, pp. 53-59) en su libro “Igualdad, diferencia y discriminación”, identifica cuatro tipos de acciones positivas o afirmativas tendientes a promover la igualdad de oportunidades: 1) medidas de concienciación, 2) medidas de promoción de la igualdad, 3) cuotas o medidas de discriminación inversa -de la que me referiré con mayor profundidad más adelante-; y, 4) medidas de trato preferencial. Agrega que estas acciones

positivas “son medidas que pretenden transformar una situación de desigualdad de condiciones en una situación de igualdad real de condiciones y precisamente por ello se justifican las medidas de diferenciación” (Añón, 2008, p. 47), cuya razón -según Rawls- hace del principio de diferencia un principio de justicia distributiva, al sostener que: “[el principio de diferencia] está subordinado tanto al primer principio de justicia (que garantiza las libertades básicas iguales) como al principio de la igualdad equitativa de oportunidades” (2002, p. 94).

Ahora bien, aunque Añón (2008) centra su análisis en el tema de género, estas acciones positivas son perfectamente aplicables a la realidad de las personas con discapacidad, grupos vulnerables o “los menos aventajados” (Rawls, 2002, p. 91), dado que no acceden con

facilidad a los bienes primarios necesarios para su desarrollo³, entre ellos: “los poderes y las prerrogativas que acompañan a cargos y posiciones de autoridad y responsabilidad”, razón por la que “pertenecen a la clase de ingreso con las expectativas más bajas” (Rawls, 2002, p. 92).

Precisamente, para evitar que las diferencias se conviertan en discriminaciones que justifiquen abierta o subrepticamente la desvalorización a un individuo en razón del grupo al que pertenece (Añón 2008, pp. 27-28), los organismos de derechos humanos reconocieron a las personas con discapacidad como sujetos de derechos intrínsecos e intransferibles, los cuales deben ser promovidos y protegidos por los estados, a través de distintas medidas de discriminación positiva tendientes a precautelar el principio democrático de igualdad ante la ley.

3 A más del tercer bien primario descrito por John Rawls y que guarda estrecha relación con el acceso a espacios de representación y poder, el autor identifica cuatro bienes adicionales: “i) Los derechos y libertades básicos: la libertad de pensamiento y la libertad de conciencia, junto con las demás (...); ii) La libertad de movimiento y la libre elección del empleo en un marco de oportunidades variadas que permitan perseguir diversos fines y que dejan lugar a la decisión de revisarlos y alterarlos; iv) Ingresos y riqueza, entendidas ambas como medios de uso universal (...); y, v). Las bases sociales del autorrespeto, con lo que entendemos aquellos aspectos de las instituciones básicas normalmente esenciales si los ciudadanos han de tener clara conciencia de su valor como personas y han de ser capaces de promover sus fines con autoconfianza” (2002, pp. 91-92). Rawls (2002, p. 93) agrega que estos bienes en su conjunto son lo que las personas libres e iguales necesitan como ciudadanos.

Tabla 1
Derechos Humanos y discriminación positiva

Año	Norma internacional	Articulado
1948	Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (OEA)	Artículo II.- Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna. Artículo XVII.- Toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales.
1948	Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU)	Artículo 21.- 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.
1999	Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	Artículo III.- Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a: a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración; (...).

		Artículo V.- 1. Los Estados parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención (...).
2008	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (ONU)	Artículo 29.- Participación en la vida política y pública. a. Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante: i. La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar; ii. La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda; iii. La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar; (...).

Fuente: Declaraciones y Convenciones de Derechos Humanos para las Personas con Discapacidad. Elaboración propia.

La Tabla 1, nos muestra la normativa internacional vigente y las distintas medidas adoptadas en Convenciones y Declaraciones para evitar que se menoscaben, anulen, invisibilicen o desconozcan los derechos humanos de las personas con discapacidad. Al respecto, Ferrajoli (2004, pp. 78-79) en su análisis sobre la Declaración de los Derechos de 1789, pilar de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, sostiene que:

[...] su gran innovación [...] fue haber hecho del principio de igualdad una norma jurídica. Esto quiere decir que desde entonces la igualdad no es un hecho, sino un valor; no una aserción, sino una prescripción, establecida normativamente, [...] precisamente porque se reconoce (descriptivamente) que de hecho los seres humanos son diversos y se quiere impedir que sus diversidades pesen como factores de desigualdad.

Es decir, los Estados deben aunar esfuerzos para combatir la discriminación en cualquiera de sus manifestaciones y garantizar el goce de los derechos ciudadanos de las personas con discapacidad.

Cabe indicar que, para el caso ecuatoriano, la Corte Constitucional, en su Sentencia No. 002-09-SAN -CC de 02 de abril de 2009, manifestó:

Es evidente que, a la luz de la igualdad formal y sustancial, el juez constitucional debe garantizar los derechos de los discapacitados incluso con medidas afirmativas, disposición que implica que: a) el reconocimiento de la diferencia debe ser respetado, y debe propiciar un espacio adecuado para su integración social; b) el trato diferente debe tender a generar beneficios a los discapacitados de forma temporal o permanente; y, e) los beneficios se justifican respecto de su condición, reconocida por el Estado. (Corte Constitucional, 2009, pp. 26-27)

Tabla 2
Normativa electoral para personas con discapacidad en la región

País	Normativa	Contenido
Colombia	Constitución de la República de Colombia de 1991	Artículo 40.- Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Numerales del 1 al 7.
	Ley Estatutaria 163/94	Artículo 16.- Acompañante para votar. Los ciudadanos que padezcan limitaciones y dolencias físicas que les impidan valerse por sí mismos, podrán ejercer el derecho al sufragio “acompañados” hasta el interior del cubículo de votación. Así mismo, los mayores de ochenta (80) años o quienes padezcan problemas avanzados de la visión. PARÁGRAFO. Las autoridades electorales y de policía les prestarán toda la colaboración necesaria y darán prelación en el turno de votación a estas personas.
Brasil	Resolución 23381/2012	Artículo 3.- Establece la obligación de los tribunales electorales regionales de preparar un plan de acción que logre lo siguiente: I. Emitir, en cada elección, instrucciones a los Jueces Electorales, para guiarlos en la elección de los lugares de votación que sean más accesibles para los votantes con discapacidades físicas; II. Monitorear, periódicamente, las condiciones de los lugares de votación en relación con las condiciones de accesibilidad; III. Proporcionar, en la medida de lo posible, el cambio de los lugares de votación que no ofrecen condiciones de accesibilidad para otros que los tienen;

Brasil	Resolución 23381/2012	IV. Asignar mesas electorales que tengan votantes con discapacidades o movilidad reducida en la planta baja; V. Determinar la liberación de acceso para votantes con discapacidades o movilidad reducida a los estacionamientos de los lugares de votación y/o la reserva de lugares cercanos; VI. Eliminar los obstáculos dentro de los colegios electorales que impiden u obstaculizan el ejercicio del voto por parte de los votantes con discapacidad o movilidad reducida, por ejemplo, al no instalar una máquina de votación electrónica en plataformas sobre el piso, manteniendo las puertas de los lugares completamente abiertas para facilitar acceso para sillas de ruedas, entre otros; VII. Celebrar acuerdos y convenios de cooperación técnica con entidades públicas y privadas responsables de la administración de los edificios donde operan los colegios electorales, con miras a planificar y llevar a cabo las adaptaciones o modificaciones de las estructuras físicas necesarias para garantizar la accesibilidad; VIII. Celebrar acuerdos y convenios de cooperación técnica con entidades públicas y privadas que representan a personas con discapacidad, con el objetivo de ayudar y monitorear las actividades necesarias para la plena accesibilidad y mejorar las medidas para lograrlos⁴.
--------	-----------------------	---

⁴ La traducción es del autor.

Bolivia	La Ley General para Personas con Discapacidad 223/2012	Artículo 18.- Derecho a la participación política. I. El Estado Plurinacional garantiza que las personas con discapacidad participen plena y efectivamente en las actividades de políticas públicas, en igualdad de condiciones y oportunidades, al igual que el resto de las personas. II. El Tribunal Supremo Electoral introducirá en los actos eleccionarios los ajustes razonables necesarios para que las personas con discapacidad voten libre y conscientemente. Este derecho incluye que ingresen a los recintos de votación acompañados de una persona de confianza elegida por ellos, para recibir la ayuda necesaria.
	Reglamento para el Voto Asistido 2014	Todos sus articulados. Sin embargo, se destaca: Artículo 9.- (Derechos). En concordancia con la Constitución Política del Estado, y la Ley del Régimen Electoral, las personas con necesidades particulares o adultos mayores tienen los siguientes derechos: 1. A ser acompañado hasta la mesa de sufragio que le corresponda. 2. A ser asistido en el proceso de votación. 3. A emplear un tiempo razonable para sufragar. 4. A ser asistido por el presidente de la mesa, de acuerdo al Art. 160 de la Ley del Régimen Electoral. 5. A tener acceso expedito y adecuado al recuento de votación. 6. A ser asistido y a elegir libremente al asistente. 7. A respetar la reserva de su voto. 8. A sufragar en forma libre.

Chile	Ley 18700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios	Artículo 67.- (...) Con todo, las personas con alguna discapacidad que les impida o dificulte ejercer el derecho de sufragio, podrán ser acompañadas hasta la mesa por otra persona que sea mayor de edad, y estarán facultadas para optar por ser asistidas en el acto de votar. En caso de duda respecto de la naturaleza de la discapacidad del sufragante, el presidente consultará a los vocales para adoptar su decisión final. En caso que opten por ser asistidas, las personas con discapacidad comunicarán verbalmente, por lenguaje de señas o por escrito al presidente de la mesa, que una persona de su confianza, mayor de edad y sin distinción de sexo, ingresará con ella a la cámara secreta, no pudiendo aquel ni ninguna otra persona obstaculizar o dificultar el ejercicio del derecho a ser asistido. El secretario de la mesa dejará constancia en acta del hecho del sufragio asistido y de la identidad del sufragante y su asistente.
Ecuador	Constitución de la República 2008	Artículo 62.- Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones: (...) 2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad.

Ecuador	Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia) de 2009	Artículo 11.- El Ejercicio del derecho al voto se realizará de conformidad con las siguientes disposiciones: 2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los y las integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo, las personas con discapacidad y las personas analfabetas. Lo será también para las extranjeras y extranjeros desde los dieciséis años de edad que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años y se hubieren inscrito en el Registro Electoral. El Consejo Nacional Electoral reglamentará y establecerá las condiciones necesarias para facilitar el ejercicio del sufragio a las personas con discapacidad. Artículo 111.- El Consejo Nacional Electoral garantizará los mecanismos idóneos para que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al sufragio, incorporándolos en la normativa electoral que se dicte. Modalidades de votación para personas con discapacidad en el Ecuador implementadas por el Consejo Nacional Electoral⁵. 1. Voto en Casa 2. Voto preferente 3. Voto asistido 4. Mesa de atención preferente 5. Uso de plantilla Braille
---------	---	--

⁵ Codificación al Reglamento para la Participación Política de las Personas con Discapacidad. (2013). Consejo Nacional Electoral de Ecuador.

Ecuador	Campaña impulsada por FENEDIF, CONADIS y CNE.	Modalidad de votación asistida implementada por la Federación Ecuatoriana de Personas con Discapacidad Física y el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. - Campaña Tienen Derecho a Votar.
Perú	Ley general de la persona con discapacidad. Ley N.º 29973/2017	Artículo 10.- Participación de la Persona con Discapacidad en la vida política. 10.1 La persona con discapacidad puede ejercer sus derechos individualmente o a través de sus organizaciones políticas, las que en el marco de su autonomía y en cumplimiento de su normativa impulsan la inclusión, el fomento de su liderazgo y participación, en condiciones equitativas de igualdad de trato. 10.2 El sistema electoral adopta las medidas necesarias para garantizar la participación política y el derecho al voto de las personas con discapacidad, asegurando que los mecanismos, procedimientos, instalaciones y materiales empleados sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar. Asimismo, promueve iniciativas normativas que contribuyan a dicho fin. Artículo 12.- Derecho a la participación en la vida política y pública. 12.1 La persona con discapacidad tiene derecho a participar en la vida política y pública en igualdad de condiciones que las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluyendo el derecho a elegir y ser elegido, a ejercer cargos públicos y a desempeñar cualquier función pública, sin discriminación. 12.2 No se puede restringir el derecho al voto por motivos de discapacidad. El sistema electoral adopta las medidas necesarias para garantizar este derecho, asegurando que los procedimientos, instalaciones y materiales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar.

Fuente: Normativa internacional en materia de discapacidad. Elaboración propia.

Como se puede apreciar en la Tabla 2, varios países de la región adaptaron sus normativas legales y constitucionales para eliminar, o al menos disminuir, las barreras que limitan e impiden el

derecho al sufragio de las personas con discapacidad; por ejemplo, a través de la implementación y promoción del voto accesible en sus distintas modalidades, las que se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 3
Modalidades de votación para personas con discapacidad

Voto en Casa	Mecanismo de sufragio para las personas con discapacidad física igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%) y que hayan cumplido cincuenta años de edad (50 años) a la fecha definida para el día del sufragio.
Voto preferente	Facilita el sufragio de las personas con discapacidad, quienes podrán acercarse con su cédula de ciudadanía y el carné de discapacidad, directamente a la Junta Receptora del Voto, sin la necesidad de hacer fila.
Voto asistido	Contempla el derecho que tiene toda persona con discapacidad a contar con la ayuda de una persona de su confianza al momento de sufragar.
Mesa de atención preferente	Prevé al menos una mesa de atención preferente para brindar ayuda a personas con discapacidad, mujeres embarazadas y adultos mayores, ubicada en la planta baja, donde se proveerá el apoyo necesario para que puedan ejercer su derecho al voto.
Uso de plantilla Braille	El Consejo Nacional Electoral facilitará, en la medida de lo posible, para el ejercicio del derecho al voto de las personas con discapacidad visual, plantillas de lectura en sistema Braille, ubicadas en las mesas de atención preferente o mesas de información del Consejo Nacional Electoral, según corresponda.

Fuente: Codificación al Reglamento para la Participación Política de las Personas con Discapacidad. (2013). CONADIS. (2017). *CONADIS informa sobre las modalidades de voto para personas con discapacidad para desvirtuar rumores sobre fraude electoral*. <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/conadis-informa-sobre-las-modalidades-de-voto-para-personas-con-discapacidad-para-desvirtuar-rumores-sobre-fraude-electoral/>

El empoderamiento y el compromiso ciudadano de las personas con discapacidad frente a las distintas modalidades de votación, representan un buen síntoma para la democracia, aunque esto, no traiga consigo una política de cuotas que incentive a los partidos y movimientos políticos a incorporar en sus filas -y en las papeletas electorales- a ciudadanos que tengan esta condición de vida. De tal suerte que reciban -de parte del Estado- el mismo tratamiento que otros grupos históricamente excluidos como las mujeres⁶ y los jóvenes⁷, cuya presencia en el ámbito electoral se viabilizó a partir de las reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia del año 2020.

Sobre este punto, Añón (2008, p. 55) es enfática al afirmar que, las cuotas o medidas de discriminación inversa (positiva) tienen como objetivo básico “superar las desigualdades de grupo, es decir, aquellas que experimentan o padecen sujetos determinados por su pertenencia a un grupo al que se minusvalora”. Para ello, se establece la reserva de un número o porcentaje de plazas de acceso laboral o de representación política a determinados grupos (p. 56). Lo cual no es nuevo, de hecho, en el Ecuador el artículo 47 de la

Ley Orgánica de Discapacidades (2012, p. 13) señala explícitamente la cuota (porcentaje) de inclusión laboral que deben cumplir los empleadores públicos y privados.

Art. 47.- Inclusión laboral. - La o el empleador público o privado que cuente con un número mínimo de veinticinco (25) trabajadores está obligado a contratar, un mínimo de cuatro por ciento (4%) de personas con discapacidad, en labores permanentes que se consideren apropiadas en relación con sus conocimientos, condiciones físicas y aptitudes individuales, procurando los principios de equidad de género y diversidad de discapacidades. El porcentaje de inclusión laboral deberá ser distribuido equitativamente en las provincias del país, cuando se trate de empleadores nacionales; y a los cantones, cuando se trate de empleadores provinciales. (...)

¿Bajo la premisa de que todos los ciudadanos son iguales ante la ley y gozan de los mismos derechos y obligaciones, por qué en el caso de las personas con discapacidad no se aplican medidas como la discriminación inversa, que sí se implementaron en los ámbitos de género -de manera progresiva- y juventudes? Si bien es cierto, a partir de la Constitución de 2008 inició toda una política pública de reconocimiento, promoción y garantía de los derechos y obligaciones de las personas con discapacidad y sus

6 La Reforma Electoral de 2020 viabilizó la participación electoral de las mujeres encabezando listas de manera progresiva: 15% en 2021, 30% en 2023 y 50% en 2025. Sin embargo, con la firma del Decreto de Muerte Cruzada, la paridad y equidad total se consiguió en las Elecciones Presidenciales y Legislativas Anticipadas 2023.

7 Los jóvenes integran las listas pluripersonales en un 25%.

familias⁸; la clase política ecuatoriana no ha visto como prioridad el tratamiento de este tema. Tal es así, que en la Asamblea Nacional reposan desde el 2021 varios proyectos de ley orgánica reformatoria a la Ley Orgánica de Discapacidades. No obstante, uno en particular se encuentra en revisión para segundo debate en la Comisión de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad. Este documento plantea, en su artículo 18, lo siguiente:

Art. 18- Agréguese a continuación del artículo 17 de la Ley Orgánica de Discapacidades el siguiente artículo: Artículo 17.1.- Participación en asuntos Políticos de las personas con discapacidad. - Las personas con discapacidad tienen el derecho de participar en la vida política, en los procesos electorales y en la toma de decisiones públicas que les afectan, en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos conforme la normativa legal. Para ello, las organizaciones políticas pondrán a su disposición los medios y recursos para la inclusión de las personas con discapacidad dentro de las listas a participar en los procesos electorales de elección popular para autoridades locales y nacionales de manera protagónica en los primeros lugares. En la conformación de listas para candidaturas de autoridades de

elección popular deben estar lideradas e inscritas el mismo porcentaje de personas con discapacidad a nivel nacional. (2021, pp. 59-60)

Cabe indicar que, según cifras del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS, 2024), con corte a septiembre de 2023, en el Ecuador existen 480.776 personas con discapacidad registradas. De ellas, 271.557 son hombres y 209.219 son mujeres.

Sin embargo, de lo expuesto en esta propuesta de reforma a la Ley Orgánica de Discapacidades quedan algunas dudas: ¿Existe alguna data respecto a cuántas personas con discapacidad hacen política activa en los partidos y movimientos nacionales y locales? Si existe ese número, ¿cuántos han recibido capacitación por parte de sus organizaciones políticas? ¿Cuántos ocupan espacios protagónicos en la conformación de sus directivas? ¿Los partidos pueden dar fe de que sus candidatos y potenciales autoridades de elección popular cuentan en realidad con un porcentaje de discapacidad superior al 30%? Esto para que no se reediten sucesos como los ocurridos en 2021, en los que la Asamblea Nacional votó por la censura y destitución del entonces asambleísta Fabricio Villamar, por la presunta obtención irregular de su carné de discapacidad (Primicias, 2017).

8 Esta gestión pública fue liderada por el vicepresidente Lenín Moreno Garcés, quien en 2017 se convirtió en el primer presidente de la República con discapacidad electo en el Ecuador y el segundo en el mundo.

Discapacidad y participación político-electoral. Una mirada a las cifras

Como hemos visto a lo largo del capítulo anterior, conceptos como el de igualdad y no discriminación están estrechamente relacionados, a tal punto que coexisten en el sistema democrático y se ajustan a la realidad de cualquier grupo que se encuentre en condición de vulnerabilidad. Bajo este principio, la Constitución de la República del Ecuador vigente desde 2008, en su capítulo relacionado con los principios de aplicación de derechos, reconoce en su artículo 11, numeral 2, que:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...)

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en

favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. (...) (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 12)

De igual manera, la Norma Suprema considera a las personas con discapacidad como un grupo de atención prioritaria⁹; pero a más de ello, el artículo 48, numeral 1 de la Constitución (2008, p. 25) determina que “El Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren: 1. La inclusión social, mediante planes y programas estatales y privados coordinados, que fomenten su participación política, social, cultural, educativa y económica (...)”.

Mientras que, el artículo 62, numeral 2 de la Constitución de la República (2008, p. 31), establece que el voto será facultativo para las personas con discapacidad, de tal suerte, que su inclusión y participación en los procesos electorales se constituyen en ejes transversales de la política pública del Estado ecuatoriano, los cuales se miden tanto en el ejercicio democrático del sufragio, como en la formulación de las candidaturas de los partidos y movimientos políticos y, consecuentemente, en los resultados que estas arrojen, a través de la captación de espacios de representación nacionales y locales.

9 Constitución de la República del Ecuador, Capítulo Tercero, Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, “Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. Es Estado prestará especial protección a las personas con condición de doble vulnerabilidad”.

Tabla 4
Sufragantes con discapacidad en los procesos electorales de 2009 a 2023

Año	No sufragantes	Sufragantes	Total	Ausentismo	Participación
2009	32.183	72.881	105.064	30,6%	69,4%
2013	72.154	207.464	279.618	25,8%	74,2%
2014	73.971	230.137	304.108	24,3%	75,7%
2017	83.159	263.630	346.789	24,0%	76,0%
2017*	76.710	270.079	346.789	22,1%	77,9%
2019	96.622	298.966	395.588	24,4%	75,6%
2021	141.854	284.884	426.738	33,2%	66,8%
2021*	135.897	290.841	426.738	31,8%	68,2%
2023	123.066	294.073	417.139	29,5%	70,5%

Fuente: Consejo Nacional Electoral. (2023). Estadística Electoral 2009-2023. Dirección Nacional de Estadística Electoral. Elaboración propia. *Segunda vuelta electoral. Nota: Con fecha 26 de enero de 2024, la Dirección Nacional de Estadística Electoral informó que: “no cuenta con la base de Sufragantes/No sufragantes de las Elecciones Presidenciales y Legislativas anticipadas 2023, razón por la cual no se puede realizar los análisis estadísticos”, ya que las Delegaciones Provinciales Electorales continúan levantando la base de datos de sufragantes y no sufragantes.

La Tabla 4 precisa que, en los últimos 14 años, el porcentaje promedio de sufragantes con discapacidad alcanzó el 72.7% con relación al 27.3% de ausentismo. Así también, en el caso de las Elecciones Generales de 2017 y 2021, se evidencia un incremento en el número de sufragantes en la segunda vuelta electoral; es decir, el balotaje captó la atención de este grupo social. Mientras que, en lo referente a las Elecciones

Seccionales, el último proceso de febrero de 2023 dejó 4.893 electores menos en comparación con el año 2019. El punto más alto de participación de las personas con discapacidad en un proceso electoral, se dio en el balotaje de 2017, alcanzando el 77,9% cuando el entonces candidato, Lenín Moreno Garcés, disputó la Presidencia de la República con Guillermo Lasso.

Tabla 5
Número de sufragantes según el tipo de discapacidad

Elecciones	Auditiva	Física	Intelectual	Lenguaje	Psicológico	Psicosocial	Visual	Total
2009	8.881	39.948	11.833	834	2.852	N/S	8.533	72.881
2013	27.480	108.425	33.020	2.573	8.388	N/S	27.578	207.464
2014	30.577	118.335	38.699	2.829	9.223	79	30.395	230.137
2017	37.363	130.657	47.096	3.441	5.045	5.430	34.580	263.630
2017*	38.085	133.220	49.154	3.544	5.187	5.560	35.329	270.079
2019	47.079	145.499	54.305	N/S	12.829	N/S	39.254	298.966
2021	41.667	136.625	54.188	3.586	3.658	9.080	36.080	284.884
2021*	42.311	139.058	55.967	3.649	3.690	9.337	36.829	290.841
2023	42.717	137.275	60.080	3.729	3.580	9.942	36.750	294.073

Fuente: Consejo Nacional Electoral. (2023). *Estadística Electoral 2009-2023*. Dirección Nacional de Estadística Electoral. Elaboración propia. * Segunda vuelta electoral. Nota: Con fecha 26 de enero de 2024, la Dirección Nacional de Estadística Electoral informó que: “no cuenta con la base de Sufragantes/No sufragantes de las Elecciones Presidenciales y Legislativas anticipadas 2023”.

Como se puede apreciar en la Tabla 5, el mayor número de votantes de estos siete procesos electorales (cuatro nacionales: 2009, 2013, 2017 y 2021; y, tres seccionales: 2014, 2019 y 2023) corresponde a las personas con

discapacidad física, quienes desde las Elecciones Generales de 2013 superan los 100 mil sufragantes. En promedio, su participación equivale al 49,82% con relación a los votantes con otros tipos de discapacidad.

Tabla 6
Sufragio de personas con discapacidad a través del Voto en Casa

Proceso electoral	Electores	Sufragantes	Participación	Ausentismo
Elecciones seccionales 2019	784	680	86,73%	13,27%
Elecciones Generales 2021 Primera Vuelta	653	400	61,26%	38,74%
Elecciones Generales 2021 Segunda Vuelta	653	381	58,35%	41,65%
Elecciones Seccionales 2023	711	587	82,56%	17,44%
Elecciones Presidenciales y Legislativas Anticipadas 2023 Primera Vuelta	711	544	76,51%	23,49%
Elecciones Presidenciales y Legislativas Anticipadas 2023 Segunda Vuelta	711	549	77,22%	22,78%

Fuente: Consejo Nacional Electoral. (2024). *Estadística Electoral 2019-2023*. Dirección Nacional de Estadística Electoral. Elaboración propia.

En lo referente al Voto en Casa, la Tabla 6 evidencia que, los procesos seccionales de 2019 y 2023 reflejan mayor número y porcentaje de sufragantes con discapacidad.

Por otra parte, en cuanto a la posibilidad de que las personas con discapacidad se candidaticen a las distintas dignidades de elección popular, tanto la Constitución de la República del Ecuador¹⁰ como el Código de la Democracia¹¹ facultan a los ciudadanos a elegir y ser elegidos.

¹⁰ Constitución de la República del Ecuador, Capítulo Quinto, Derechos de Participación. Art. 61, Núm. 1.

¹¹ Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia), Art. 2, Núm. 1.

Tabla 7
Candidatos principales con discapacidad

Elecciones	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total
2009*	15	71,43%	6	28,57%	21
2009**	239	81,02%	56	18,98%	295
2013*	17	73,9%	6	26,1%	23
2014**	390	81,3%	90	18,8%	480
2017*	39	76,5%	12	23,5%	51
2019**	583	75,8%	186	24,2%	769
2021*	34	69,39%	15	30,61%	49
2023**	423	76,91%	127	23,09%	550
2023*	15	51,72%	14	48,28%	29

Fuente: Consejo Nacional Electoral. (2024). *Estadística Electoral 2009-2023*. Dirección Nacional de Estadística Electoral. Elaboración propia. *Elecciones generales. **Elecciones seccionales.

La Tabla 7 evidencia el número de candidatos con discapacidad que participaron en los procesos electorales realizados entre 2009 y 2023. En promedio, la presencia de los candidatos hombres fue del 73,07%, mientras que la

de mujeres no superó el 30% (26,93%). Esto refleja que, la condición de discapacidad aumenta la vulnerabilidad de las mujeres, incidiendo en su acceso a la política.

Tabla 8
Autoridades electas con discapacidad

Elecciones	Candidatos con discapacidad electos	Porcentaje	Total, candidatos electos
2009***	54	0,91%	5.935
2013*	2	1,40%	143
2014**	82	1,46%	5.628
2017*	3	2,10%	143
2019**	81	1,43%	5.645
2021*	4	2,80%	143
2023**	87	1,54%	5.655
2023*	2	0,03%	5.655

Fuente: Consejo Nacional Electoral. (2024). *Estadística Electoral 2009-2023*. Dirección Nacional de Estadística Electoral. Elaboración propia. *Elecciones generales. **Elecciones seccionales. ***Elecciones generales y seccionales.

Como se puede apreciar en la Tabla 8, las autoridades electas con algún tipo de discapacidad no superan el 3% del total de dignidades electas desde el 2009 hasta el 2023. Lo cual devela que su presencia e influencia dentro del Estado sigue siendo marginal.

3. Conclusiones

La legislación internacional en materia de Derechos Humanos, así como la Constitución de la República del Ecuador y sus leyes habilitantes, promueven la participación política de las personas con discapacidad en los procesos electorales. No obstante, hay algunos desafíos a superar:

1. ¿Qué incidencia tendría una posible reforma de la Ley Orgánica de Discapacidades en materia de participación política y cuotas sobre la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia?, ¿Podrá el Consejo Nacional Electoral evitar, por ejemplo, que se reedite la experiencia de las Elecciones Generales de 2021 con la participación política de las mujeres, esto es que los partidos y movimientos escojan candidatos y por cumplir con el requisito de ley los lleven a encabezar listas u ocupar los primeros lugares de

las papeletas pluripersonales en circunscripciones donde no tienen mayor influencia? Si el espíritu de la reforma propuesta por los legisladores de la extinta Asamblea Nacional de 2021 y de esta, es fomentar la no discriminación electoral de las personas con discapacidad, ¿por qué aúpan el uso instrumental y demagógico de la política de cuotas? En ninguna parte de este proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Discapacidades, se hace referencia alguna a la implementación de políticas públicas tendientes a la formación en democracia, capacitación e inclusión progresiva de las personas con discapacidad en las organizaciones políticas. Tampoco se detalla cuál será la metodología y las valoraciones para que las personas con distintos tipos de discapacidades se involucren en la política, ni cómo los partidos y movimientos se volverán espacios accesibles a esta potencial nueva realidad.

2. Las candidatas mujeres con discapacidad están expuestas a un doble tipo de discriminación: primero por su género; y, segundo, por su condición de vida, pues el peso de las candidaturas inclina la balanza en favor de los hombres. Situación que puede reproducir prácticas machistas y patriarcales.
3. En vista de la concurrencia masiva de las personas con discapacidad

a los recintos electorales para cumplir con su derecho al sufragio, se deberían reforzar las campañas informativas a través de medios convencionales y digitales sobre las distintas modalidades de votación.

Referencias bibliográficas

Andrévol, E. (2004). *Representación y cultura audiovisual en la sociedad contemporánea*. UOC.

Añón, M. (2008). *Igualdad, Diferencias y Desigualdades*. Fontamara.

Contino, A. (2013). El dispositivo de discapacidad. *Revista Tesis Psicológica*, 8 (1). <file:///C:/Users/Equipo1/Downloads/Dialnet-ElDispositivoDeDiscapacidad-4630331.pdf>

Codificación al Reglamento para la Participación Política de las Personas con Discapacidad de 2013. Por el cual se regula la participación política de las personas con discapacidad. Segundo Suplemento del Registro Oficial 039, de 18 de julio de 2013.

Consejo Nacional Electoral. [CNE]. (2009). *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia)*, CNE.

Consejo Nacional Electoral. [CNE]. (2023). *Estadística Electoral 2009-2023*. Dirección Nacional de Estadística Electoral, CNE.

Consejo Nacional Electoral. [CNE]. (2024). *Estadística Electoral 2009-2023*. Dirección Nacional de Estadística Electoral, CNE.

Consejo Nacional Electoral. [CNE]. (2024). *Estadística Electoral 2019-2023*. Dirección Nacional de Estadística Electoral, CNE.

Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades [CONADIS]. (2017). *CONADIS informa sobre las modalidades de voto para*

personas con discapacidad para desvirtuar rumores sobre fraude electoral. <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/conadis-informacion-sobre-las-modalidades-de-voto-para-personas-con-discapacidad-para-desvirtuar-rumores-sobre-fraude-electoral/>

Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades [CONADIS]. (2024). Estadística de discapacidades. <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/estadisticas-de-discapacidad/>

Constitución de la República de Colombia. [Const]. 20 de julio de 1991, (Colombia).

Constitución de la República del Ecuador. [Const]. 20 de octubre de 2008, (Ecuador).

Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de 1999. Por la que se reafirma que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2008. Por la que se asegura la participación plena de las personas con discapacidad. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Sentencia No. 002-09-SAN -CC. Caso 0005-08-AN. (2009, 02 de abril). Corte Constitucional [CC]. (Ruth Seni Pinoargote). https://portal.corteconstitucional.gob.ec/DocumentosOtrasCausas/REL_SENTENCIA_002-09-SAN-CC.pdf

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948. Por la que se reconoce que todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos. <https://www.oas.org/dil/esp/declaracion%20americana%20de%20los%20derechos%20y%20deberes%20del%20hombre%201948.pdf>

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Por la que se reconoce el derecho de acceso en igualdad de condiciones. 10 de diciembre de 1948. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/spn.pdf>

Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Editorial Trotta.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de Francia*. Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2007). *Historia de la Sexualidad. 1 La Voluntad de Saber*. Siglo XXI Editores.

Foucault, M. (2012). *El poder una bestia magnífica, sobre el poder la prisión y la vida*. Siglo XXI.

Foucault, M. (1985). *El juego de Michel Foucault*. En Varela & Álvarez (Eds.). *Saber y verdad*. La Piqueta.

Gómez, V. (2014). *Análisis de la discapacidad desde una mirada crítica: Las aportaciones de las teorías feministas*. Estudios Pedagógicos, Vol. XL, Núm. 2. Universidad Austral de Chile. <https://www.redalyc.org/pdf/1735/173537100023.pdf>

Heredia, N. (2012). *Corporalidades, subjetividades y discapacidad: Hacia una des-educación de los sentidos y sentires*. En: "Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en América Latina". Universidad Nacional de Entre Ríos. UNER.

Lacoue-Labarthe, P. Nancy, J. (2014). *El pánico político*. Editorial Palinodia.

Le Breton, D. (2002). *Antropología del cuerpo y la modernidad*. Nueva Visión.

Ley General de la Persona con Discapacidad n°29973. (2012, 24 de diciembre). Por la cual se establece el marco legal para la promoción, protección y realización, en condiciones de igualdad, de los derechos de la persona con discapacidad, promoviendo su desarrollo e inclusión plena y efectiva en la vida política, económica, social, cultural y tecnológica. Perú. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29973.pdf>

Ley General para Personas con Discapacidad 223. (2012, 02 de marzo). Por la cual se garantiza a las personas con discapacidad el ejercicio pleno de sus derechos y deberes en igualdad de condiciones y equiparación de oportunidades, trato preferente bajo un sistema de protección integral. Bolivia. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ley_223-2012.pdf

Ley Estatutaria 163. (1994, 31 de agosto). Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral. Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=37781

Ley Orgánica de Discapacidades. (2012, 25 de septiembre). Por la cual se garantiza la plena vigencia, difusión y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Ecuador: Suplemento - Registro Oficial N° 796.

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia. (2020, 03 de febrero). Registro Oficial Suplemento 134.

Ley n°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios de 2017. (2017, 06 de abril). Por la cual regula los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de los plebiscitos y de las elecciones de Presidente de la República y parlamentarios. Además, establece y regula las juntas electorales. Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1108229&idParte=>

Redacción Primicias (2021, mayo 10). Asamblea censura y destituye a Fabricio Villamar. *Primicias* [Portal informativo]. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/asamblea-censura-fabricio-villamar/>

Reglamento para el Voto Asistido. (2014, 28 de septiembre). Por el cual se establecen las acciones destinadas a garantizar el derecho al sufragio y voto de las personas con necesidades particulares y mayores de sesenta años a través del voto asistido cuando así lo soliciten expresamente. Bolivia. https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/01/reglamento_para_el_voto_asistido_2014.pdf

Resolución N° 23.381 de 2012. Por la cual se establece el Programa de Accesibilidad a la Justicia Electoral y ofrece otras medidas. 19 de junio de 2012. Brasil. <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2012/resolucao-no-23-381-de-19-de-junho-de-2012>

Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Discapacidades de 2021. <https://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/a6aa030f-29f3-40db-8096-e2bafa32444e/INFORME%20PARA%20PRIMER%20DEBATE.pdf>

Rawls, J. (2002). *La justicia como equidad, una reformulación*. Paidós Esado y Sociedad.

Skinner, Q. (2007). *Lenguaje, política e historia*. Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Ruiz, A. (1996). La discriminación inversa y el caso Kalanke. *Revista Doxa* N°19, pp. 123-141.

Wittgenstein, L. (2009). *Tractatus Lógico-Philosophicus Investigaciones Filosóficas sobre la Certeza*. Editorial Cremos.



**Mayra Belén
Cantos Suquillo**

Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador por la Universidad de las Américas; Mediadora acreditada por el Consejo de la Judicatura; Diplomada en Política Exterior y Globalización por la Universidad de las Américas; Magíster en Derecho con mención en Estudios Judiciales por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN); Máster en Dirección en la Gestión Pública por la Universidad Internacional de La Rioja. Su experiencia profesional se circunscribe al Derecho Público, asesorando legalmente a instituciones de la administración pública y personas naturales. Actualmente, se desempeña como abogada asociada en Jaramillo & Asociados, Abogados Consultores, y Docente en la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo.

Correo electrónico:
maycantos@outlook.com

- Fecha de recepción: 05/02/2024
- Fechas de revisión pares: 23/02/2024 - 01/03/2024
- Fecha de aceptación: 13/03/2024
- Fecha de publicación: 11/07/2024

LA IMPORTANCIA DEL PLURALISMO POLÍTICO EN LA ESFERA JURÍDICA ECUATORIANA

POLITICAL PLURALISM AND ITS IMPORTANCE IN ECUADORIAN LEGAL SYSTEM

RESUMEN

El presente artículo pretende dilucidar la importancia que supone el pluralismo político para el Estado constitucional democrático en el que vivimos. Analizaremos por qué es crucial garantizarlo, para lo cual se abordarán elementos teóricos y normativos.

PALABRAS CLAVE

Pluralismo político, Democracia, Participación ciudadana, Estado constitucional, representatividad.



ABSTRACT

This article aims to elucidate the importance of legal pluralism for the democratic constitutional State in which we live. We will analyze why it is crucial to guarantee it, for which it will address theoretical and regulatory elements.

KEYWORDS

Political pluralism, Democracy, Citizen participation, Constitutional State, representativeness.

Introducción

Los ejes garantistas y participativos son las bases intrínsecas de la Constitución de la República del Ecuador. Por un lado, el Estado está llamado a proteger los derechos; y, por otro, la ciudadanía tiene a su alcance el poder de ser partícipe e intervenir en la toma de decisiones, debido a que la soberanía radica en el pueblo.

Evidencia de lo expuesto en líneas precedentes, se denota en lo prescrito en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), donde se determina que: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, (...)”; la soberanía la ostenta el pueblo y es ejercida por las formas de participación directa contempladas en el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, el pluralismo es comprendido por dos diferentes aristas: las diversas nacionalidades y culturas que coexisten

en el país; y, lo relativo al pluralismo político, componente de la democracia.

A lo largo del presente texto, se abordará la conceptualización del pluralismo político y la importancia que supone para el Estado constitucional democrático en el que vivimos. Para ello, se analizará cuál es su función y por qué es crucial garantizarlo.

Posteriormente, se examinarán elementos teóricos y normativos alusivos al tema propuesto.

1. Democracia

A nivel mundial, después del síncope del sistema socialista que tuvo lugar entre los años 1989-1991, hoy en día podemos aseverar que a todas luces no existen imprecisiones acerca de las ventajas de la democracia pluralista moderna en parangón con regímenes totalitarios y autoritarios, esencialmente si tomamos como punto de partida las perspectivas, los intereses y la vida cotidiana de las localidades involucradas.

Como propone Cordón, la democracia, como forma de organización social, se sustenta en dos valores primordiales: la libertad y la igualdad. Así, la democracia garantiza la libertad de opinar, de actuar, de decidir y de participar, reconocida como derecho de todos, sin distinciones ni privilegios (Cordón, 2018).

Por otro lado, Varnoux expone que las personas que desean convivir en una asociación deben establecer un proceso para adoptar decisiones vinculantes, es decir, obligatorias para los miembros de dicha asociación. Y si esas personas deciden adoptar una metodología democrática, entonces deberían existir argumentos favorables que hayan alentado esa determinación colectiva (Varnoux, 2014).

En este sentido, el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana (2001) prescribe que:

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

De lo expuesto, se advierte que la democracia sustentada a través de la libertad garantiza la capacidad

de los diversos actores sociales para expresarse, actuar y opinar de manera equitativa, desde sus propios puntos de vista y en defensa de sus intereses. Esto les permite intervenir en la discusión política defendiendo sus puntos de vista y concepción de la realidad; además de proponer alternativas, a veces contradictorias, para la gestión y el bienestar de la sociedad.

2. Importancia del Pluralismo Político

Jean-Jacques Rousseau, en el siglo XVIII, fue el precursor del modelo de sociedad democrática de voluntad general homogénea, empero, en palabras de Bobbio, quién dista de aquella concepción, menciona que la base social es plural y poliárquica, y que de esta forma debería organizarse el Estado (Bobbio, 2003).

El concepto de pluralismo en la obra de Dahl está profundamente relacionado con el de poliarquía. En sentido literal, la poliarquía supone la presencia de diversos centros de poder o un régimen establecido en una pluralidad de grupos. Es decir, el pluralismo político es comprendido como la diversidad de opiniones, propósitos y propuestas; así como, la capacidad de disentir y oponerse, entendiendo que todas las opciones son legítimas. En palabras de Pedicone, la democracia es un sistema de vida que se basa en un mecanismo racional de convivencia (Pedicone, 2001). Por lo expuesto, la

idea de concebir la democracia sin el pluralismo no es compatible, ya que un sistema democrático requiere la libertad de pensamiento, expresión y disensión, y solo la democracia permite ejercer libremente el derecho a tener diferentes posiciones ideológicas, todas válidas para ser incluidas y puestas en consideración en la palestra y el debate político.

De acuerdo con el postulado Dahl, quien profundiza la temática con Charles Lindblom, concluyen que una condición, necesaria pero no suficiente, de la democracia es la presencia de una multiplicidad de grupos de interés. Analizan que su importancia se sustenta en las siguientes razones: i) los grupos son más efectivos políticamente que los individuos y otras organizaciones más complejas, lo que incentiva la participación mediante asociaciones voluntarias en torno a problemas concretos; ii) la pluralidad de grupos

asegura la competición política necesaria para una esfera pública democrática; iii) el proceso de negociación entre grupos dificulta la aparición del extremismo y genera un clima propicio a las alianzas; iv) pese a ser los grupos organizaciones monotemáticas, la participación superpuesta de los ciudadanos en varios grupos desincentiva la acción unilateral; y, v) una red extensa de grupos asegura la difusión de la información y los canales de comunicación necesarios para la democracia (Máiz, 2014).

En esta línea de pensamiento, Peces-Barba explica que el pluralismo político representa la expresión de reversibilidad del poder, al recoger la posibilidad de que una opción pueda sustituir a otra en el Gobierno de la nación, con lo que se exige el respeto y garantía a las minorías que puedan convertirse, si así lo deciden los ciudadanos en mayoría que, a su vez, tendrán que respetar las minorías que existan (Peces-Barba, 2001).



Europa Press/Contacto/Luis Soto - Archivo.

Bajo este enfoque, como se ha dilucidado el pluralismo político, se refiere a la existencia de diversas fuerzas políticas, opiniones o perspectivas que coexisten y compiten en el ámbito democrático del país.

3. Funciones del pluralismo político

El pluralismo político en la esfera jurídica ecuatoriana es fundamental, pues cumple varias funciones:

1. **Diversidad de Perspectivas:** El pluralismo político permite la existencia y la expresión de diversas corrientes ideológicas y puntos de vista en el ámbito jurídico. Esto enriquece el debate legal y asegura que se consideren diferentes opiniones al formular y aplicar normas.
2. **Legitimidad Democrática:** En una sociedad democrática como la ecuatoriana, es crucial que las decisiones legales reflejen la diversidad de opiniones y preferencias políticas de la ciudadanía. El pluralismo político garantiza que las leyes y políticas sean el resultado de un proceso inclusivo y participativo.
3. **Protección de Derechos:** La diversidad política en la esfera jurídica promueve la protección de los derechos individuales y colectivos. Al permitir la representación de distintos grupos y comunidades, se evita

la imposición de una única visión dominante que podría no tener en cuenta las necesidades y preocupaciones de todos los sectores de la sociedad.

4. **Control del Poder:** El pluralismo político en el ámbito jurídico actúa como un mecanismo de control del poder estatal. Al permitir la existencia de diferentes fuerzas políticas y actores jurídicos, se reduce el riesgo de abusos de poder y se fomenta la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio del poder público.

A continuación, se destacan algunos aspectos clave del pluralismo político en Ecuador.

4. Organizaciones Políticas como expresión del Pluralismo Político

Los orígenes de los partidos y organizaciones políticas en el mundo contemporáneo se remontan a mediados del siglo XIX, principalmente debido a la formación de regímenes democráticos en América y Europa, que incluían cuerpos colegiados (parlamentos) y comités electorales (Instituto de la Democracia, Gaceta No. 2 de Análisis Político Electoral, 2013). Esto no significa que no existieran otras formas de asociación y organización política antes de la creación de los partidos políticos; en cambio, el término “partido” era comúnmente utilizado para referirse a aquellas organizaciones o grupos

de personas que compartían intereses comunes.

El Ecuador continúa siendo parte de esta historia, por ello, hacia la mitad del siglo XIX, el partido conservador se estableció como partido político, mientras que el partido de los liberales lo hizo a finales del siglo XIX. Desde entonces, la nación ha presenciado el surgimiento y la desaparición de numerosas agrupaciones políticas y cómo varias de ellas han logrado alcanzar el poder político (Instituto de la Democracia, Gaceta No. 2 de Análisis Político Electoral, 2013). De lo manifestado, Ecuador ha experimentado cambios en su escenario político con la presencia de varias organizaciones políticas, que a lo largo de los años, han participado en elecciones y contribuido a la diversidad política del país.

En la actualidad, para la inscripción formal de una organización política en el Registro Permanente de Organizaciones Políticas se requiere que el o la representante legal realice la solicitud al Consejo Nacional Electoral, entidad de la administración pública facultada para realizar la entrega de claves y formularios para recolección de firmas, y posterior registro.

El artículo 108 de la Constitución ecuatoriana (2008) distingue dos tipos de organizaciones políticas, para ello, prescribe que:

Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no

estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo sustentados en concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. Su organización, estructura y funcionamiento debe ser democrático y garantizar la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. De igual forma, establece que deben seleccionar a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.

Entre tanto, el artículo 109 de la misma norma, prescribe la distinción entre partidos políticos y movimientos, siendo los partidos de carácter nacional, llamados a regirse por sus principios y estatutos, donde propondrán un programa de gobierno y mantendrán el registro de sus afiliados. Mientras que los movimientos pueden corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción del exterior. Para ello, la ley determina los requisitos y condiciones de organización, permanencia y accionar democrático; así como, los incentivos para que conformen alianzas.

Asimismo, establece que:

Los partidos políticos deberán presentar su declaración de principios ideológicos, programa de gobierno que establezca las acciones básicas que se proponen realizar, estatuto, símbolos, siglas, emblemas, distintivos, nómina de la directiva. Los partidos deberán contar con una organización

nacional, que comprenderá al menos al cincuenta por ciento de las provincias del país, dos de las cuales deberán corresponder a las tres de mayor población. El registro de afiliados no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral.

Los movimientos políticos deberán presentar una declaración de principios, programa de gobierno, símbolos, siglas, emblemas, distintivos y registro de adherentes o simpatizantes, en número no inferior al uno punto cinco por ciento del registro electoral utilizado en el último proceso electoral. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 109)

Actualmente, la evolución constante de una ciudadanía, cada vez más informada y políticamente activa, hace necesario reconsiderar el papel de las organizaciones políticas en sociedades democráticas y reevaluar sus propósitos. La conquista del poder político y el ejercicio de gobiernos desde sus estructuras ya no son lo único que importa, sino también asegurar la participación política de la ciudadanía desde lógicas inclusivas.

Bajo este precepto, garantizar el pluralismo político en Ecuador es crucial por varias reflexiones:

- i. **Democracia y Participación Ciudadana:** El pluralismo político es un principio fundamental de la

democracia, ya que permite que las diferentes voces y perspectivas sean representadas y escuchadas en el proceso político. En Ecuador, donde se promueve un sistema democrático participativo, el pluralismo político es esencial para asegurar la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la vida política del país.

- ii. **Respeto a la Diversidad:** Ecuador es un país diverso en términos étnicos, culturales, sociales y económicos. Garantizar el pluralismo político significa reconocer y respetar esta diversidad, permitiendo que diferentes grupos sociales y comunidades tengan voz en el proceso político y puedan expresar sus intereses y preocupaciones de manera legítima.
- iii. **Estabilidad y Paz Social:** El pluralismo político contribuye a la estabilidad y la paz social al proporcionar canales legítimos y pacíficos para la expresión y la resolución de conflictos políticos. Al permitir la competencia y la alternancia de poder entre diferentes fuerzas políticas, se reduce el riesgo tanto de tensiones como de conflictos sociales que pueden surgir cuando se excluye a ciertos sectores de la sociedad.
- iv. **Desarrollo y Progreso:** La diversidad de ideas y enfoques

políticos fomenta la innovación y el debate, lo que puede conducir a mejores políticas y decisiones públicas. En un entorno pluralista, se pueden explorar y adoptar soluciones más efectivas a los desafíos y problemas que enfrenta el país, lo que contribuye al desarrollo y al progreso social, económico y político de Ecuador.

Por lo expuesto, resulta imperativo garantizar el pluralismo político, ya que transversaliza la participación ciudadana, dicha concepción no solo se refiere a la variedad de organizaciones políticas, sino a la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Por ello, organizaciones sociales, colectivos civiles y ciudadanos independientes desempeñan un papel importante en la configuración del panorama político y en la expresión de diversas opiniones.

5. El Pluralismo Político en la Constitución

En la Constitución del Ecuador (2008) podemos encontrarnos con preceptos que enmarcan el pluralismo político de forma directa; por un lado, los numerales 3 y 8 del artículo 3 prescriben que son deberes primordiales del Estado: “el fortalecer la unidad nacional en la diversidad, garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”. En este orden de ideas, el artículo 61, el cual reglamenta los derechos de participación, en el

numeral 7, enfatiza el derecho a ejercer empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, a través de un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice la participación, con criterios de equidad, paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. De igual forma, en el numeral 8 se establece el derecho a organizarse y conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos; así como, participar en todas las decisiones que estos adopten.

En cuanto al artículo 95 de la Norma Suprema (2008) hace referencia a la participación como un derecho, “donde los ciudadanos en forma individual y colectiva, participan de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y, en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad”. Por ello, se observa una amplia comprensión del pluralismo en sus distintas dimensiones (Benavides, 2013). La participación se ejerce a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria; se encuentra orientada por los principios de: igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. En suma, la Constitución reconoce el derecho de los partidos y movimientos políticos registrados en el Consejo Nacional Electoral a la oposición política

en todos los niveles de gobierno. Por ello, podemos destacar la importancia del pluralismo político y como su existencia cristaliza la democracia. De esta forma, se ha evidenciado como a lo largo de los años el país ha experimentado cambios en la orientación política del gobierno central. La alternancia en el poder y la capacidad de diferentes fuerzas políticas para ganar elecciones contribuyen al pluralismo político y a la vitalidad democrática.

No obstante, a pesar de la existencia del pluralismo político, persisten desafíos como la concentración de poder, la corrupción y la influencia indebida en el sistema político. Estos problemas pueden afectar la competencia política genuina y la representación equitativa. En el esfuerzo por fortalecer el pluralismo político, Ecuador ha efectuado reformas electorales en busca de mayor transparencia y equidad en los procesos electorales. Dichas reformas han generado un entorno más propicio para la participación de los diferentes actores políticos. Por otro lado, la capacidad de las múltiples fuerzas políticas para dialogar y colaborar en cuestiones importantes, es esencial para un pluralismo político saludable. El diálogo facilita la construcción de consensos y el funcionamiento eficiente de las instituciones democráticas.

En síntesis, es indispensable que el pluralismo político se mantenga como un principio fundamental en el desarrollo democrático, permitiendo la convivencia y competencia de diversas

voces en la arena política para enriquecer la toma de decisiones y garantizar la representación amplia y equitativa de la sociedad ecuatoriana.

6. Conclusiones generales

En resumen, el pluralismo político en la esfera jurídica ecuatoriana es esencial para garantizar una sociedad justa, inclusiva y democrática, donde se respeten los derechos fundamentales y se promueva el Estado de derecho.

Consecuentemente, garantizar el pluralismo político en Ecuador es crucial para fortalecer la democracia, promover la inclusión y la diversidad, mantener la estabilidad y la paz social; además de fomentar el desarrollo y progreso del país. Toda vez que, este pluralismo supone la garantía de la representación de varias ideas y perspectivas en la toma de decisiones, haciendo que se enriquezca el proceso democrático. El impulsar la participación ciudadana y el involucramiento de la ciudadanía acrecienta la competencia política e impide la concentración excesiva de poder en manos de una sola organización política, debido a que la presencia de múltiples organizaciones posibilita generar nuevas ideas para abordar los desafíos que enfrenta la sociedad, lo que contribuye a la estabilidad y legitimidad del sistema democrático.

De igual forma, es menester reflexionar sobre cómo la incidencia e inclusión de las mujeres en todas las esferas de la política fortalece la democracia, ya

que promueve el pluralismo político a través de la integración de sus opiniones y demandas, considerando que son quienes representan, aproximadamente, la mitad de la población en las Américas. De ahí que su participación en puestos de poder y de decisión política genera un resultado multiplicador para lograr la igualdad de género. Desde este enfoque, es fundamental promover una cultura cívica con perspectiva de género que contribuya al desarrollo de instituciones democráticas más equitativas.

Finalmente, la protección del pluralismo político no solo es una cuestión de principio democrático, sino una necesidad práctica para abordar los desafíos y problemas que enfrenta Ecuador en un mundo cada vez más complejo y diverso. Crear un entorno político y jurídico pluralista es crucial para asegurar la legitimidad de las instituciones, proteger los derechos fundamentales de todos los ciudadanos y avanzar hacia un futuro de prosperidad y equidad.

Referencias bibliográficas

Benavides, J. (2013). Paridad, representación y deliberación como exigencia del Estado constitucional de derechos y justicia. *Umbrales. Revista de Derecho Constitucional*, No. 3. Corte Constitucional - Centro de Estudios.

Bobbio, N. (2003). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

Constitución de la República del Ecuador [Const]. 20 de octubre de 2008, (Ecuador).

Cordón Aguilar, J. C. (2018). Democracia, pluralismo político y partidos políticos. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 68 (270), pp. 151–174.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). (2005). Carta democrática interamericana: Inter-American Democratic Charter; Charte Démocratique Interaméricaine, IIDH.

Instituto de la Democracia. (2013). *Gaceta No. 2 de Análisis Político Electoral*.

Máiz, R. (2007). *Democracia y Poliarquía en Robert Dahl*. Universidad Santiago de Compostela

Peces-Barba, G. (2001). *Pluralismo y laicidad en la democracia*. Editorial Tecnos.

Pedicone de Valls, M. (2001). *Derecho Electoral*. Editorial La Rocca.

Varnoux, M. (2014). Democracia y Pluralismo Político Homenaje a Robert Dahl. *Revista Análisis e Investigaciones* No. 3. Fundación Hanns Seidel.



2024

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 Comité Editorial, de quienes elaboran la presente publicación, ni tampoco del Tribunal Contencioso Electoral.





REVISTA ESPECIALIZADA

JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA

NÚMERO 8 AÑO 7 JULIO 2024

 www.tce.gob.ec

 @TCE_Ecuador

 tceecuador

  Tribunal Contencioso Electoral