

## LA IMPORTANCIA DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES \*

Carlos Alberto Urruty Navatta \*\*

---

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 20 de setiembre, 2006

**Revisión, corrección y aprobación:** 2 de diciembre, 2006

**Resumen:** Estudia la importancia de los organismos electorales en la consolidación de la democracia como sistema político. Puntualiza que toda elección debe estar precedida de un marco regulatorio de jerarquía constitucional o legal que establezca las reglas de juego del acto electoral. El establecimiento de ese marco regulatorio excede la potestad reglamentaria que debe otorgarse al organismo electoral que prepara el acto eleccionario y la competencia del órgano que debe juzgarla.

**Palabras claves:** Organismos electorales / Funciones de los organismos electorales / Acto electoral / Jurisdicción electoral / Legislación electoral / Derecho electoral.

**Abstract:** The article studies the importance of Electoral Management Body in the consolidation of democracy as a political system. It emphasizes that all election must be preceded of a regulatory frame of constitutional or legal hierarchy that establishes rules of game of electoral proceeding. The establishment of that regulatory frame exceeds prescribed power that must be granted to the Electoral Management Body that prepares the election proceeding and to the attributions of the organ that judge it.

**Key words:** Electoral Management Body / Functions of Electoral Management Body / Electoral proceeding / Electoral jurisdiction / Electoral legislation / Electoral law.

---

\* Ponencia en el marco del Seminario Internacional "Partidos políticos y organismos electorales", celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, los días 5 y 6 de setiembre del 2006 y organizado por IDEA Internacional y el Consejo Económico, Social e Institucional (CESI) dominicano. A modo de complemento de la presente ponencia, en el próximo número de la Revista de Derecho Electoral (n.º 4) se publicará el ensayo *El Régimen Electoral Uruguayo*, obra del mismo autor, señor Urruty Navatta.

\*\* Presidente de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay.

## **I) INTRODUCCIÓN**

El panorama del mundo actual nos ofrece una rara paradoja. Por un lado, observamos que en las tres últimas décadas del siglo pasado la democracia ha resurgido triunfante de las dictaduras de derecha, particularmente en España, Portugal y en América Latina. 7En fecha más reciente la democracia se ha impuesto a las dictaduras de izquierda en Europa y en parte de Asia, donde asistimos al vertiginoso desplome de los autoritarismos.

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

Se reprocha al sistema democrático su ineptitud para resolver los problemas sociales y económicos de los gobernados. Se acusa a lo que peyorativamente se ha dado en llamar "la clase política" de gobernar en su exclusivo provecho sin atender las necesidades del hombre común. Debe reconocerse que la burocracia, la rutina y la mediocridad de los cuadros dirigentes provoca, en muchos países, la parálisis de la tarea de gobierno. La situación se agrava en algunos de ellos, por el cuestionamiento de la honestidad de quienes manejan los intereses públicos.

Todo esto genera una brecha terriblemente peligrosa entre gobernantes y gobernados y determina que estos pierdan su confianza en aquellos. Los electores votan por quienes habrán de gobernarlos; pero no siempre creen en ellos. Y, a veces, ni siquiera votan. Los índices de abstención comprobados en elecciones recientes de América

Latina son alarmantes y ponen de manifiesto la indiferencia del pueblo y el desprestigio de la llamada "clase política". Se observa por doquier una falta de militancia y de devoción que alcanza también a los partidos políticos, a los sindicatos y a la propia iglesia.

La democracia es, por definición, una forma de gobierno que, atendiendo al criterio cuantitativo que sirve de base a la clasificación aristotélica, reposa en el hecho de que en ella el gobierno es ejercido por todas las personas que componen el Estado, por oposición a la monarquía en que el gobierno es ejercido por una sola persona y a la aristocracia, en la cual es un grupo restringido de personas el que rige los destinos del Estado. Vale la pena señalar que el propio Aristóteles, no obstante basar su clasificación de las formas de gobierno en factores cuantitativos, utilizó un criterio valorativo para distinguir las formas puras de las impuras de gobierno, según que el mismo fuera ejercido en interés de todos, tanto de gobernantes como de gobernados, o en exclusivo interés de los gobernantes. Aparece así la demagogia como forma impura de la democracia.

Lo característico de esta forma de gobierno es que en ella la legitimidad del poder se funda en el libre consentimiento de los integrantes de la comunidad. Este es el factor decisivo para distinguir la forma de gobierno democrática de la autocrática.

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

El régimen de gobierno democrático tiende, en cambio, a superponer las categorías de ciudadano y súbdito, de tal modo que los que deben obedecer hayan tenido la oportunidad de concurrir con su voluntad particular a crear la voluntad colectiva que

deben acatar. Es este el postulado básico de la democracia: que los individuos estén sometidos a reglas que ellos, voluntariamente, han contribuido a dictar. La democracia es, entonces, el gobierno del pueblo por el pueblo porque los mismos individuos sometidos al poder del Estado son los que, en mayoría, han concurrido a sancionar las normas jurídicas a las que están sometidos.-

## **II) EL ESTADO DE DERECHO**

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

Estado de Derecho es aquel en que todos, absolutamente todos, están sujetos a las normas jurídicas que la colectividad voluntariamente ha decidido aprobar para regir la actividad del conjunto. No existe en el Estado de Derecho individuo, grupo, órgano o Poder que esté facultado para actuar por encima, en contra o al margen del marco jurídico que el libre consentimiento de los integrantes de la comunidad han decidido que han de regir sus destinos. El poder soberano, sea que se ejerza directamente por el cuerpo electoral o indirectamente por los Poderes representativos, bajo ninguna circunstancia puede ponerse en acto sin ajuste a las normas de Derecho, normalmente contenidas en la Constitución del Estado. El cuerpo electoral es también "un órgano de gobierno dotado de atribuciones, taxativa y precisamente enumeradas, cuyos modos de actuación están previstos por el derecho y cuyas competencias carecen de eficacia jurídica en cuanto no se cumplan en los términos y conforme a las formas fijadas por el derecho" (Justino Jiménez de Aréchaga. La Constitución Nacional.- Tomo II, Pág. 157).

### **III) EL LIBRE CONSENTIMIENTO**

Las democracias constituyen gobiernos de opinión. Si el libre consentimiento de los integrantes de la comunidad es el fundamento legitimador del poder público, resulta imprescindible examinar el marco de libertades y garantías que rodean una elección para poder decidir si ella supone efectivamente un verdadero acto de voluntad.

La aceptación de este postulado va generando, paulatinamente, las siguientes consecuencias:

**a)** La jerarquización del conjunto de normas que regulan la expresión de ese consentimiento y dotan de garantías al sistema, procurando que la voluntad colectiva se manifieste en un marco de libertad. Esas normas adquieren tal trascendencia que, con justo título, pasan a reclamar autonomía dentro del orden jurídico general.

**b)** La creciente importancia que se asigna a la instrumentación de mecanismos y procedimientos electorales que aseguren la pureza de la expresión de voluntad colectiva. Tan grande es la importancia de estos procedimientos electorales que ha merecido la siguiente reflexión de uno de los más ilustres pensadores que han visto la luz en el siglo pasado: "la salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario"... "Si el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, todo va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal" (José Ortega y Gasset, La rebelión de las masas). Ejemplificando escribe Ortega: "Roma, al comenzar el siglo I antes de Cristo, es omnipotente, rica, no tiene enemigos delante. Sin embargo está a punto de fenecer porque se obstina en conservar un régimen electoral estúpido. Un régimen electoral es estúpido cuando es falso". Y concluye el eminente pensador: "Sin el apoyo de auténtico sufragio las instituciones democráticas están en el aire. En el aire están las palabras"

Es fundamental, para la existencia de la democracia, que la opinión se elabore en un clima de libertad, que se encauce a través de partidos libres de la presión oficial y que se exprese bajo las garantías de un sistema electoral que descarte la manipulación del cuerpo electoral y haga imposible torcer su verdadera expresión de voluntad.

c) La significación institucional que comienzan a adquirir organismos independientes del poder político que, ya sea en la órbita del Poder Judicial, como entidades autónomas, o como verdaderos Poderes de Gobierno, se crean con la finalidad de asumir competencia exclusiva y excluyente en el contralor de esa expresión de voluntad colectiva y en la proclamación del resultado de los pronunciamientos populares.

#### **IV) LOS PROCESOS ELECTORALES Y LAS FUNCIONES JURÍDICAS**

La extensa introducción que hemos expuesto procura destacar las causas que determinan, hoy en día, la importancia de los organismos electorales en la consolidación de la democracia como régimen de gobierno.

Si efectuamos un estudio de derecho comparado como el que ha realizado Juan Jaramillo, y que ha de ver la luz cuando se publique el Tratado de Derecho Electoral que ha supervisado Dieter Nohlen, apreciamos grandes diferencias de detalle en lo referente a la organización y juzgamiento de dicho proceso. No obstante ello, cualesquiera sean esas diferencias, lo que sí puede afirmarse es que el desarrollo del proceso electoral obliga a poner en práctica todas las funciones jurídicas del Gobierno.

##### **A) La función legislativa.**

No es concebible la existencia de un proceso electoral que merezca la denominación de tal sin la presencia de normas previas que lo regulen.

Toda elección debe estar precedida de un marco regulatorio de jerarquía constitucional o legal que establezca las reglas de juego del acto electoral.

Es materia reservada a la Constitución, o al legislador en los países en que aún no ha alcanzado jerarquía constitucional, el determinar qué se elige, quién está habilitado para elegir, qué requisitos deben reunir los candidatos para poder ser postulados, la circunscripción territorial dentro de la cual se lleva a cabo la elección, las mayorías exigibles para la elección de los cargos unipersonales, el sistema de adjudicación de bancas para los pluripersonales, las bases del sufragio, su carácter universal, secreto, obligatorio o voluntario.

El establecimiento de ese marco regulatorio excede la potestad reglamentaria que debe otorgarse al organismo electoral que prepara el acto eleccionario y la competencia del órgano que debe juzgarla.

Como lo expresa Gastón Jéze, el acto electoral es una operación compleja que comprende gran número de actos jurídicos. La regularidad de cada uno de ellos condiciona la validez de la elección concebida por el autor como un conjunto de actos-condición vinculados entre sí por el principio de la indivisibilidad del proceso (Gastón Jéze. Principios Generales del Derecho Administrativo. Pág.167-168).

Para el cumplimiento de los cometidos que le han asignado la Constitución y las leyes, es indudable que los organismos electorales deben estar dotados de la facultad de ejercer una actividad multifuncional y que entre sus múltiples y amplias facultades poseen la potestad reglamentaria. Pero esa potestad reglamentaria se agota en la regulación de la elección, en tanto procedimiento o mecanismo tendiente a determinar cuáles son las personas que han resultado ungidas por la manifestación de voluntad de los electores. En ejercicio de esa potestad reglamentaria, el Organismo Electoral no está

facultado para regular inelegibilidades o incompatibilidades ni para fijar cuáles son las condiciones para ser elector o elegible, ni para establecer el sistema que debe tomarse en cuenta para convertir los votos en escaños. Esas reglas deben estar sancionadas previamente al proceso electoral por el constituyente o el legislador. Constituyen lo que Jéze denomina "teoría del electorado", "teoría de la elegibilidad" y "teoría de las incompatibilidades", para distinguirlas de la "teoría del acto electoral", que comprende las reglas que establecen las condiciones de forma, tiempo, lugar y número que deben cumplirse para que la manifestación de voluntad del elector produzca efectos jurídicos (Gastón. Obra citada, Pág.156)

La potestad reglamentaria, de la que no puede privarse a los Organismos Electorales, pues es un instrumento imprescindible para que puedan cumplir con sus cometidos, permite a dichos Organismos regular esas condiciones de forma, lugar y tiempo que deben encauzar la expresión de voluntad del electorado. Pero, en ejercicio de esa potestad reglamentaria, los Organismos Electorales no pueden pretender establecer las reglas de juego de una elección que deben ser preexistentes a ella y estar consagradas en disposiciones de rango normativo superior. El pretender hacerlo no es reglamentar la elección, es legislar.

### **B) La función administrativa.**

En la organización y administración del proceso electoral se observa un claro predominio del ejercicio de la función administrativa. Ese ejercicio se concreta en el dictado de actos jurídicos y en la realización de operaciones materiales de ejecución.

Los actos jurídicos son de muy diversa naturaleza. Para poder llevar a cabo la elección los Organismos electorales deben dictar actos-regla, es decir, crear normas

jurídicas generales, objetivas e impersonales que se aplican a todas las personas que se encuentran en las condiciones previstas en la norma. Deben, también, dictar actos subjetivos, es decir, actos que producen efectos jurídicos que sólo afectan a personas determinadas. Deben, por fin, dictar actos-condición, es decir, actos que colocan a una persona en una situación jurídica general preexistente. Ejemplo de este tipo de actos es el que otorga la ciudadanía al extranjero o el que incorpora al ciudadano al Registro Electoral. En ambos casos existe una situación jurídica general preexistente, -la de ciudadano o la de elector- y el acto-condición tiene por virtud colocar a una persona determinada en esa situación.

Esta función administrativa, que se aprecia en cualquier proceso electoral, independientemente de quien la cumpla, da lugar a lo que podemos denominar tareas básicas, tareas necesarias, y tareas contingentes:

- 1)** Tareas básicas: Se trata de tareas sin las cuales el proceso electoral no puede llevarse a cabo: corresponde incluir en este grupo en primer y fundamental lugar la organización, actualización y depuración del Registro Electoral; también la expedición de los documentos de identificación que permiten al elector acreditar su identidad en el momento de ejercer el sufragio y el registro de partidos y agrupaciones políticas.
- 2)** Tareas necesarias: Ya en pleno desarrollo del proceso electoral el ejercicio de función administrativa aparece en los actos previos, concomitantes y posteriores a la elección. Como actos previos que requieren el ejercicio de función administrativa podemos mencionar la convocatoria a elecciones, la elaboración y publicación del padrón electoral, el registro de las candidaturas; la impresión y distribución de las boletas de votación. Por lo general, es tarea de los órganos supremos electorales la aprobación del modelo para la tarjeta de votación, así

como la impresión y distribución de ellas a las mesas receptoras de votos (solamente en Argentina y en Uruguay son los mismos partidos los que elaboran sus boletas de votación, las cuales han de ser presentadas a los organismos para su aprobación); el plan de distribución territorial de las mesas receptoras, la designación de los integrantes de esas mesas receptoras, la preparación y distribución del material electoral necesario para el desarrollo de sus labores (Argentina y Brasil son los únicos países en que esta tarea no es realizada por los órganos electorales. En Argentina se ha encargado a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior la provisión de todos los elementos necesarios para el acto de la votación, así como la impresión de los listados del registro electoral. En Brasil la ley dispone que todos los materiales destinados al empadronamiento y a la celebración de las elecciones han de ser suministrados por el Gobierno Federal a los Tribunales Regionales Electorales, quienes se encargan de su distribución).

Como tareas concomitantes a la elección debemos mencionar la instalación de las mesas receptoras, la recepción de sufragios, la realización del escrutinio primario a nivel de comisión receptora, la recepción y custodia de las urnas por parte de los órganos electorales y como tareas posteriores, la realización del escrutinio final a cargo de los órganos permanentes o transitorios creados con la finalidad específica de proceder al recuento de los votos y la proclamación de los candidatos electos. En algunos países (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Paraguay) se confían todas estas tareas al jerarca del organismo electoral. En otros países se ha decidido descentralizar estas actividades, de manera que el jerarca sólo se encarga de este punto en lo relacionado con las elecciones realizadas en circunscripción nacional. Así ocurre en Brasil, Ecuador, Colombia, Venezuela y Uruguay.

- 3)** Tareas contingentes: Incluimos en este grupo tareas que algunas legislaciones atribuyen a los organismos electorales pero que no necesariamente deben ser prestadas por ellos. Entre ellas cabe mencionar la distribución entre los partidos y agrupaciones políticas del dinero destinado a financiar campañas electorales y la adjudicación a partidos y candidatos de espacios en los medios de comunicación

### **C) La función jurisdiccional.**

El ejercicio de esta función es también ineludible en todo proceso electoral. Se trata de una función que se ejerce en forma paralela a la función administrativa analizada anteriormente. En el desarrollo del proceso electoral, tanto cuando se cumplen las tareas básicas como cuando se ejecutan los actos preparatorios, concomitantes y posteriores a la votación, se suscitan conflictos, se promueven contiendas, se formulan reclamaciones y esto hace imprescindible que exista un órgano con facultades jurisdiccionales que permita la resolución definitiva de esas contiendas. La característica esencial que nos permite comprobar que nos encontramos en presencia del ejercicio de función jurisdiccional es, precisamente, que mediante la misma se procura dar término a una cuestión que debe ser dilucidada y que la decisión que se dicta para resolver esa contienda tiene carácter definitivo en virtud de la cosa juzgada.

Esta distinción entre función administrativa y jurisdiccional y su atribución al mismo o a distintos órganos del Estado, es la que da mérito a las diversas soluciones que el Derecho Comparado Latinoamericano ofrece en materia de organización del acto eleccionario que analizaremos en el capítulo siguiente.

## **V) LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA EN EL DERECHO COMPARADO LATINO AMERICANO**

El inventario de tareas enunciadas anteriormente nos ha permitido comprobar que todo proceso electoral requiere la existencia de un órgano público que organice la elección, tarea que se lleva a cabo mediante el ejercicio de función administrativa, y de un órgano del Estado que juzgue las contiendas que se generan a lo largo del proceso electoral, lo que se cumple mediante el ejercicio de función jurisdiccional. Esto da lugar a dos formas posibles de organizar el proceso electoral:

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

Más modernamente, es ésta la solución a la que se ha arribado en el Perú y la que ha aceptado la Constitución mexicana al instituir dos órganos electorales con atribuciones claramente diferenciadas. En Perú hasta la Constitución de 1993 todas las funciones relacionadas con la organización, vigilancia y juicio de las elecciones se encontraban concentradas en el Jurado Nacional de Elecciones o en instituciones que actuaban bajo su dependencia. Sin embargo, la Constitución de 1993 quitó al Jurado diversas funciones, las cuales fueron atribuidas a organismos no dependientes de él. Así, se creó la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, cuyos jefes son nombrados y removidos en caso de falta grave por el Consejo Nacional de la Magistratura. A la primera se le asignó la organización de todos los

procesos electorales y la elaboración de la boleta de sufragio, mientras que la segunda está a cargo del registro civil de las personas, de la expedición del documento de ciudadanía y de la preparación del padrón electoral. Así, el Jurado Nacional de Elecciones quedó en la práctica reducido a la fiscalización de los procesos electorales y a la administración de justicia en materia electoral. En la Constitución se determinó que los tres organismos actuarían con autonomía y mantendrían entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.

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

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

## **VI) EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN EL DERECHO COMPARADO LATINO-AMERICANO**

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

Después de la primera guerra mundial comienza a predominar una nueva tendencia en el constitucionalismo europeo, con inmediata repercusión en América, que procura quitar a las cámaras legislativas el control de la elección de sus miembros por considerar que asambleas de carácter político no eran los órganos más adecuados para ejercer una competencia de naturaleza indiscutiblemente jurisdiccional.

En algunos países esa competencia se desplaza a órganos jurisdiccionales de alta jerarquía que desarrollan su actividad en la órbita del Poder Judicial. Por esta solución se inclinan Brasil y Argentina y más recientemente, México y Paraguay.

La tendencia predominante en América opta por atribuir competencia para juzgar los actos electorales a organismos especiales, creados en la propia Constitución de la República, que no forman parte de ninguno de los tres clásicos Poderes de Gobierno y que aparecen dotados de gran autonomía que en algunos casos, sobre todo los más recientes,

llevan a reconocer la existencia de un verdadero Poder Electoral. Por esa solución se inclinó Uruguay en 1924 y Chile en 1925. La Constitución de Ecuador de 1978 contempla la existencia de una función electoral y la posteriores Constituciones de Nicaragua y Venezuela reconocen en forma expresa la existencia de un Poder Electoral.

### **VII) AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES.**

No obstante las diferentes soluciones que nos muestra el Derecho Comparado, se aprecia, como rasgo común a todos los sistemas electorales vigentes en Latinoamérica, la clara intención de encomendar la organización y, sobre todo, la tarea de juzgar las contiendas que se suscitan durante el desarrollo del proceso electoral, a órganos del Estado autónomos e independientes del poder político. Sea que se haya optado por atribuir la función jurisdiccional en materia electoral a órganos que actúan en la órbita del Poder Judicial, sea que se prefiera encomendar esa función a órganos dotados de autonomía propia y distinta, creados con la expresa finalidad de ejercerla, lo que se procura, en todos los casos, es que las contiendas electorales sean dirimidas ante magistrados electorales que actúen con imparcialidad e independencia, especializados en el conocimiento de la materia sometida a su jurisdicción.

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

- 1) que el origen del Tribunal u órgano encargado de administrar y juzgar el proceso electoral radique en la propia Constitución. Esto asegura su existencia por encima de la voluntad del legislador ordinario.

2) que el propio texto constitucional determine las atribuciones y cometidos del órgano creado para administrar y juzgar los actos electorales, sin perjuicio de facultar al legislador para ampliar su competencia. Esto evita que dicha competencia se vea reducida o limitada.

3) que la norma constitucional establezca la irrevocabilidad de sus decisiones.

Asigno a este tercer factor la máxima importancia. Considero que sólo de este modo se asegura que el enjuiciamiento de la materia electoral quede en manos de un Tribunal autónomo y especializado. Si se admite que de sus decisiones pueda recurrirse ante otro órgano público (Suprema Corte de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Garantías Constitucionales, o como se le denomine), aún cuando se establezca a texto expreso que el órgano electoral es el competente para decidir en materia electoral, la realidad indica que el verdadero órgano supremo, que termina resolviendo definitivamente la contienda electoral, es el llamado a resolver el recurso.

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

Como acertadamente lo destaca el autor mencionado, en la práctica ha de tenerse en cuenta una serie de variables que influyen en la actividad de los órganos electorales y que determinan también la confianza o desconfianza en los procesos electorales. Es necesario observar el contexto político que rodea al órgano que se está analizando, en puntos tales como el arraigo de los partidos en la población, la tradición y la cultura

políticas, la fuerza de los grupos de presión e interés, el grado de libertad y de influencia de la prensa. En regímenes autoritarios capaces de copar todas las instancias estatales y aun las de la sociedad civil, poco habría cambiado el que la decisión sobre la integración de los órganos electorales hubiera sido asignada a los organismos judiciales o a representantes de diferentes organismos sociales, o a unos y otros. Por el contrario, es importante recordar que en países en los cuales los nombramientos son facultad del Presidente de la República y el Senado o del Congreso, las elecciones no han sido objeto de cuestionamientos graves desde hace muchos años. Esto pone de manifiesto que, entre otras cosas, la tradición y la cultura políticas que se han ido forjando en cada país tienen también una influencia determinante en el trabajo que desarrollarán los organismos electorales.

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

### **VIII) LA ESPECIALIZACIÓN DE LOS MAGISTRADOS ELECTORALES**

Señalamos anteriormente que la tendencia predominante en América Latina procura asignar el conocimiento de la materia electoral a tribunales especializados.

¿Por qué esta exigencia de especialización de los magistrados electorales? Porque actualmente, el Derecho electoral, que fue inicialmente un capítulo del Derecho constitucional, ha pasado a reclamar su reconocimiento como rama autónoma del Derecho Público. Nos encontramos, hoy en día, ante un nuevo y complejo conjunto normativo que evoluciona y se vigoriza hasta adquirir personería propia dentro del Derecho Público lo que requiere tribunales especializados en la interpretación y aplicación de esa rama autónoma del derecho. Como lo señala con acierto el jurista colombiano, Prof. Augusto Hernández Becerra, (El Derecho Electoral y su autonomía. Memoria del II Curso anual Interamericano de Elecciones IIDH/CAPEL. Págs.41 y siguientes), cuyos comentarios procuraré resumir en este capítulo, no se trata de una especialidad “nueva” del Derecho.- Por el contrario, siempre que la historia nos da noticia sobre la práctica de elecciones entre griegos y romanos, debe presumirse la existencia de las correlativas reglas jurídicas.- Con el ascenso de la burguesía a la conducción del Estado “el derecho electoral se convierte en piedra angular del nuevo edificio político, ocupando el lugar que antes estuviera reservado al derecho divino”. “Surge una nueva concepción jurídica de cuño burgués expresada en las tesis políticas de los filósofos ingleses y de los pensadores franceses del siglo de las luces que permite, en última instancia, desmontar el absolutismo monárquico y sustituirlo por instituciones democrático-representativas.

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

### **1) Sujetos propios.**

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

Regula, así mismo, la actividad del conjunto de los ciudadanos considerados ya no individualmente, sino como cuerpo electoral, es decir, como órgano de gobierno directo.

Regula la actividad de los ciudadanos asociados en partidos y agrupaciones políticas, impulsores y principales protagonistas del proceso electoral.

Regula, finalmente, la actuación de la organización electoral como función especializada del Gobierno.

### **2) Objeto propio.**

El derecho electoral regula el proceso electoral. Las Constituciones establecen las pautas y las normas básicas que deben respetarse en la ejecución de ese proceso electoral.- Pero el desarrollo de esas normas y la regulación de las distintas etapas que es necesario recorrer en el desenvolvimiento del proceso requieren una minuciosidad que sólo puede y debe proporcionar la ley.

La especialidad del objeto regulado no sólo provoca consecuencias en el derecho sustantivo, sino también en el derecho procesal. Las normas reguladoras del proceso electoral predeterminan las fechas en que deben culminar sus distintas etapas: el Registro

Electoral debe cerrarse el día preestablecido por la ley; la elección debe llevarse a cabo el día determinado por la Constitución o la ley; las autoridades electas deben tomar posesión de sus cargos en fecha normalmente fijada por la Constitución. Esas fechas no admiten postergación. Esto obliga a consagrar normas expresas en materia de notificaciones, perentoriedad de los plazos y sumariedad de los procedimientos que, aunque limitativas de las garantías que rodean el proceso común, son las únicas que se avienen con la exigencia de culminar las etapas del proceso en los plazos preestablecidos.

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

### **3) Jurisdicción propia.**

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

## **IX. LA CONDUCTA EXIGIBLE A LOS INTEGRANTES DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES.**

Los órganos del Estado a los cuales ha sido encomendada por la normativa de cada país la organización y juzgamiento del proceso electoral deben ajustar su actuación a

determinados principios básicos de cuyo cumplimiento depende, en grado sumo, el resultado exitoso de su gestión y que esta sea aceptada por los participantes en la contienda electoral.

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

2) La imparcialidad de los administradores y jueces electorales.

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

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

representantes o delegados partidarios y confían la garantía del proceso electoral al contralor recíproco que dichos representantes o delegados ejercen entre sí.

Lo que es dable exigir a quienes administran o juzgan procesos electorales es que actúen con imparcialidad, es decir, que ajusten su actuación a un estricto apego a la ley, sean cuales sean los intereses partidarios que con ello puedan resultar beneficiados o perjudicados, que no sacrifiquen la justicia a intereses partidarios o consideraciones personales y que al adoptar sus decisiones lo hagan sin preconcepciones y prevenciones de clase alguna. Esta conducta es exigible a quien administra y juzga elecciones, cualquiera sea su origen, tanto si desempeña ese cometido porque ha sido designado para ello con prescindencia de su afiliación partidaria como si ha sido elegido en mérito a esa afiliación.

Esta exigencia de imparcialidad trae consigo e impone a quien desempeña el cargo normas de conducta especiales:

- a) Debe abstenerse de realizar actos o formular declaraciones que puedan ser considerados como apoyo a un partido político o candidato determinado.
- b) Debe rechazar cualquier influencia impropia y en especial, directivas que tengan relación con el desempeño de su tarea y con las decisiones a adoptar que provengan de los partidos políticos o de los órganos de gobierno.
- c) Debe evitar participar en actividades privadas que puedan ser percibidas como incompatibles con su actuación imparcial como administrador electoral o como demostrativas de simpatía hacia uno de los contendores del proceso electoral.
- d) Debe abstenerse de formular públicamente apreciaciones sobre temas políticos controvertidos por los partidos que compiten en la elección y de usar ostensiblemente símbolos que puedan identificarlo con un partido determinado.

Internacional IDEA ha elaborado un Código de conducta destinado a asistir a los administradores electorales proporcionándoles guías generales para su trabajo. Esa codificación contiene, con leves variantes, las reglas que he desarrollado y que, a mi juicio, deben orientar la conducta de quienes administran y juzgan procesos electorales.

## **X) CONCLUSIONES**

A partir de la década del 80 del siglo pasado, es innegable que las instituciones encargadas de la administración de las elecciones en la región han venido obteniendo cada vez más importancia y han contribuido poderosamente a la consolidación del sistema democrático. Esto explica, en cierto modo, que el punto relacionado con la organización electoral haya sido desplazado en los seminarios que se celebran en los países latinoamericanos, por el que apunta a los partidos políticos, su democracia interna y su financiamiento.

Sin duda alguna, la confianza en el procedimiento electoral para la definición periódica y permanente de la lucha por el poder, es uno de los factores fundamentales para apuntalar la institucionalidad y el régimen democrático de gobierno.

La observancia de las formas proporciona legitimidad al gobierno que emerge victorioso de una elección.

Pero debemos reconocer que eso es sólo el punto de partida de un gobierno efectivamente democrático y no alcanza para configurarlo.

La democracia no es sólo una forma de gobierno.. Para que un gobierno merezca la calificación de democrático, es necesario que proteja y respete los derechos de la persona humana que se consideran fundamentales, especialmente aquellos que garantizan la libertad política.

Porque la democracia, lo mismo que el derecho, no es sólo forma sino que, de modo más ancho y ambicioso, constituye "una concepción especial del mundo y de la vida centrada en el hombre y afirmada en el respeto debido a la dignidad que hay que reconocerle" (Aníbal Barbagelata. Prólogo del Libro "La Libertad Sindical". Montevideo 1980)

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

Mi ilustre y querido Profesor de Derecho Constitucional, el Dr. Justino Jiménez de Aréchaga, Maestro por antonomasia, pronunció en 1964 una Conferencia dedicada a señalar los riesgos que enfrentan las democracias y los medios de superarlos, que por su claridad, elegancia y precisión, vale la pena que intente resumir a ustedes.

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

de libertad, qué cosa horrible es que este sol de la vida se oscurezca, con qué vergüenza se vive cuando la libertad falta”.

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

En el momento en que Aréchaga pronuncia su Conferencia (la década del 60), se asistía al estallido de un nuevo romanticismo, tan irracional y desmedido como el anterior, que sólo atendía a la realización de un solo valor: la justicia social. Y si para lograr su objetivo debía abolir la libertad, ipues que muera la libertad, que se supriman los partidos políticos, que se clausuren radios y diarios, que hable el líder y que decida sumariamente el pueblo en la plaza pública.

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

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

Creo fervorosamente que la democracia es la única forma de gobierno que permite la participación en la vida pública de todos los sectores de la sociedad y de todas las

corrientes de opinión; que es el único sistema capaz de dar existencia a un Estado de derecho en el que se reconozcan los derechos humanos y la libertad política; y desde que se trata de una concepción del mundo y de la vida que se afirma en el respeto debido a la dignidad del hombre, considero que es un sistema de vida que debe perseguir la justicia social y el bienestar individual y colectivo.

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

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

1.- En primer lugar la de educar políticamente a la juventud haciéndole entender que no hay justicia sin libertad, ni libertad sin justicia, ni paz social sin justicia y libertad. Tal como él lo afirma, no hay sistema político que requiera más preparación cívica de sus ciudadanos que la democracia. "Para crear el gobierno del pueblo y llenar todas las grandes necesidades de la democracia y todas las exigencias de la República, lo primero es formar los republicanos" (José Pedro Varela. "La Educación del pueblo").

2.- En segundo término el deber de adecuar las instituciones reformando el aparato estatal y dotando a los partidos políticos de la democracia interna y la unidad de acción imprescindibles para emprender una verdadera política de desarrollo.

3.- Finalmente, el deber de educarnos nosotros mismos, haciéndonos más sensibles a las exigencias del tiempo excepcional en que nos ha tocado vivir y aprendiendo a sentir nuestros derechos como deberes.