

# Integridad de los procesos electorales y de la legitimidad de las autoridades electas\*

Wilfredo Penco\*\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2023\\_35\\_1](https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_1)

---

## Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 7 de noviembre de 2022.

**Revisión, corrección y aprobación:** 5 de diciembre de 2022.

**Resumen:** Expone la importancia de la integridad electoral no desde la relevancia del diseño por el que cada país opta para organizar y distribuir las funciones electorales; tampoco de dónde provienen y cómo son elegidos los encargados de cumplir dichas funciones; sino cómo los órganos y sus responsables desarrollan el perfil de su especialidad, desempeñan una gestión apegados al ordenamiento jurídico vigente y cómo ponen de manifiesto la capacitación y el profesionalismo cabales de sus integrantes.

**Palabras clave:** Seguridad electoral / Fortalecimiento de la democracia / Organismos electorales / Legitimidad política.

**Abstract:** It presents the importance of electoral integrity not from the relevance of the design by which each country chooses to organize and distribute electoral functions, nor where those responsible for fulfilling these functions come from or how they are chosen, but how the bodies and their leaders develop the profile of their specialty, manage their post strictly following the current rule of law, and how they show the training and professionalism of their members.

**Key Words:** Electoral security / Strengthening democracy / Electoral bodies / Political legitimacy

---

\* Conferencia presentada en el Curso Interamericano de Elecciones y Democracia en su vigésima edición, celebrado en la Ciudad de Panamá del 10 al 13 de octubre de 2022.

\*\* Uruguayo, abogado, correo [wpenco33@gmail.com](mailto:wpenco33@gmail.com). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Ministro de la Corte Electoral de Uruguay desde 1996 y vicepresidente desde 2010. Presidente de las comisiones de Asuntos Electorales, Presupuesto y Asuntos Internacionales. Jefe de misiones de observación electoral en América Latina. Presidente de la Academia Nacional de Letras de Uruguay. Profesor honorario de la Universidad Ricardo Palma de Perú. Autor de numerosos artículos sobre derecho electoral y de libros y ensayos especializados en literatura latinoamericana.

## 1. PREÁMBULO

Como lo dijo en su oportunidad Dieter Nohlen, “el concepto de integridad electoral es relativamente nuevo” (2017, p. 563). Más aún: es un concepto construido como tal en este siglo, instalado en la doctrina y la jurisprudencia sobre todo en la segunda década. Su aceptación generalizada pone en evidencia un fuerte arraigo y, por lo tanto, es posible asegurar que en materia de democracia y elecciones se trata de un concepto que llegó definitivamente para quedarse.

Tan es así que hoy es difícil que pueda considerarse un proceso eleccionario no tomando en cuenta, justamente, su integridad. Proceso e integridad se presentan como inseparables a la hora del balance. Las diversas etapas que atraviesa el desarrollo de los actos preparatorios de una consulta popular, de la propia jornada de sufragio, y de los actos posteriores hasta la proclamación final de los resultados y eventualmente de los candidatos electos –si no se tratara de un referéndum o plebiscito–, sin equívocos, deben ser examinadas como partes de un todo dirigido a garantizar la voluntad expresada en las urnas.

## 2. DICCIONARIO, LAS PARTES Y EL TODO

El diccionario de la RAE define el lema “integridad” –del latín *integritas*–, en su primera acepción, que es la que nos interesa, como “cualidad de íntegro”. Y el adjetivo “íntegro” –del latín *intéger*– es definido de estas dos maneras: primero, “Que no carece de ninguna de sus partes” y, en una segunda instancia, “Dicho de una persona: recta, proba, intachable” (RAE, 2014).

Ambas definiciones vienen a cuento a propósito de los procesos eleccionarios en la medida en que, aun antes de que fuera concebida la *integridad electoral* a la que nos remitimos en la actualidad, constituyeron sus antecedentes, desde larga data, las ampliamente conocidas invocaciones a la pureza del sufragio, al juego limpio, al apego a la ley, a la rectitud y probidad en las actuaciones, entre otras, todas referencias que formaron parte del lenguaje político desde el siglo pasado y aun desde antes como legitimadoras del ejercicio efectivo en el quehacer democrático de nuestras sociedades.

Asimismo, y en relación con lo que denominamos *proceso* para abarcar y dar una idea conceptualizada sobre la organización y el desarrollo de los

actos electorales, resulta imprescindible, por un lado, incluir en su examen todas sus etapas, partes o instancias y, por otro, analizar en lo fundamental cada una de ellas con la identificación pertinente que en cada caso corresponda.

Este método de análisis incluyente se apoya, en consecuencia, tanto en el enfoque abarcador, que globaliza y permite una visión de conjunto como en la perspectiva que se detiene en lo particular, en el detalle, según su importancia, para no perder de vista nada que pueda resultar decisivo a la hora de establecer las valoraciones legitimadoras.

### **3. OBSERVACIÓN ELECTORAL Y PERSPECTIVAS ACADÉMICAS**

En los informes de las misiones de observación electoral, tanto nacionales como internacionales, se ha hecho cada vez más frecuente asumir el enfoque sobre los actos eleccionarios en curso o ya culminados a partir del concepto de integridad electoral, tomando el corto, mediano o largo plazo, según las condiciones de la observación, y en lo posible incorporando al análisis la mayor parte de los tramos del proceso, de tal modo que, como ya fue anotado, pueda alcanzarse una visión global, de conjunto, sin perder de vista las consideraciones particularizadas que cada uno de esos tramos requiera en cada caso.

Si bien esa es la metodología que recoge un mayor nivel de aceptada generalización entre los observadores de elecciones, los criterios aplicables no siempre son los mismos ni tampoco los aspectos a considerar con más detalle. Al respecto, se suele apelar a los llamados *estándares internacionales* para la observación, que derivan en señalar por parte de los observadores apartamientos de las buenas prácticas o algo todavía más grave, aunque, reitero, dichos estándares no siempre son valorados de igual manera y a veces su aplicación da lugar a interpretaciones discrepantes o diversas en sus matices.

Por lo pronto, en el ámbito continental o regional, la creación, hace más de tres décadas, de los Protocolos de Tikal y de Quito y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), además de un muy estimable intercambio de experiencias y colaboraciones multilaterales han permitido la aprobación de guías y referencias comunes que se aproximan a lo normativo y van generando variados niveles de consenso, de suma

utilidad para las instancias de observación electoral y, sobre todo, para la elaboración de los informes a los que las respectivas misiones dan lugar.

En el ámbito académico, y una vez más recurro al artículo de Dieter Nohlen sobre integridad electoral para la tercera edición del *Diccionario electoral* preparada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México y publicada en 2017 (la primera y la segunda edición, de 1989 y 2000, respectivamente, no incluían la entrada sobre integridad electoral), en el ámbito académico, repito, se destacan (aunque no son los únicos) el trabajo promovido por International Foundation for Electoral Systems (IFES), elaborado por Chad Vickery, Erica Shein y Staffan Darnolf en *Integridad electoral. Evaluación, método y sistema* (Washington D. C., 2014) y el proyecto encabezado por la profesora Pippa Norris e integrado por investigadores de la Universidad de Sydney y de la Harvard's School of Government.

#### **4. ELEMENTOS EN CONSIDERACIÓN Y DESARROLLO**

La propuesta de IFES incluye una metodología evaluadora, con base cuantitativa, concentrada en la discriminación de instancias y elementos considerados claves en el proceso electoral a partir de un enfoque comparatista, con el objeto de detectar vulnerabilidades y fallas y habilitar el diseño de instrumentos para su acotación o superación. De ese modo, se intenta apostar a una integridad sin fisuras determinantes de la gestión electoral, y evitar el descreimiento, la insatisfacción e inestabilidad como consecuencias de la falta de legitimación que pudiera implicar o alcanzar un proceso en condiciones significativas de irregularidad.

A los mismos fines, se propone la consideración, como asuntos focalizados que corresponden a diversas etapas y procedimientos electorales, los siguientes: diseño legal e institucional, presupuesto y financiamiento electoral, capacitación de funcionarios electorales, registro electoral, partidos políticos y candidatos, sistemas electorales y delimitación de distritos o circunscripciones, medios de comunicación y financiación de campañas electorales, información de los electores, infraestructura y planificación de los órganos electorales, seguridad electoral, observación electoral, servicios electorales especiales (como voto en el extranjero), entrega de votos, escrutinio, suma y certificación de resultados definitivos, procesamiento de reclamos.

En cuanto a la iniciativa de la profesora Norris y su equipo, que se ha ido actualizando en los últimos años, tiene también, como el perfil de su promotora, naturaleza comparatista, y apuesta al respaldo de estándares internacionales productos del estudio comparado de elecciones. Sobre esa base se propone determinar cuándo se ha verificado y cuándo no un proceso en línea con la integridad electoral y, asimismo, promover correcciones a los problemas que se planteen en ese marco.

La medición aplicada se concentra en la ley electoral, el procedimiento electoral, los distritos o circunscripciones, el registro de electores, la inscripción de partidos políticos, la publicidad en la campaña, la financiación también de campaña, el proceso de votación, los escrutinios, el período postelectoral y la actuación cumplida por las autoridades electorales. En definitiva, nada muy diferente al proyecto de IFES.

Pippa Norris publicó en 2014 su primer libro sobre el, en ese entonces, nuevo concepto en el que habría de continuar trabajando y cuyo título podemos traducir como *Por qué es importante la integridad electoral*. Cuatro años después coordinó, junto a Sarah Cameron y Thomas Wynter, otra publicación titulada, en una posible versión en español, como *Integridad electoral en los Estados Unidos para asegurar la democracia*. Una sinopsis propuesta como promoción de este libro colectivo explica que:

La preocupación por la integridad de las elecciones estadounidenses no comenzó con la elección de Trump, de ninguna manera; las fallas en los procedimientos han crecido gradualmente durante las últimas décadas. El 'punto de inflexión' contemporáneo, que aumentó la conciencia, fueron los eventos que ocurrieron durante el recuento de 2000 Bush v. Gore en Florida. Pero, como una construcción levantada sobre cimientos hundidos, varias debilidades estructurales importantes empeoraron claramente con la campaña de 2016 y sus consecuencias, lo que profundizó la polarización de los partidos sobre las reglas del juego y corroyó la confianza estadounidense en el proceso electoral. Las disputas sobre las elecciones han proliferado en todos lados en la América de Trump con un acalorado debate sobre los problemas clave, ya sean los riesgos de fraude electoral, noticias falsas, supresión de votantes o

interferencia rusa, y sin consenso sobre las soluciones correctas<sup>1</sup>. (Harvard Kennedy School, 2018).

El libro incorpora diversas investigaciones de politólogos, juristas, profesionales y especialistas en asuntos electorales a propósito de las elecciones norteamericanas de 2016, y se focaliza, como objetivo predominante, “en la preocupación por la seguridad y la inclusión del proceso de registro de votantes en Estados Unidos”. No obstante, incluye también en sus aportes algunos otros elementos que han ido adquiriendo cada vez más importancia y a los que es necesario dedicarles atención preferente y asumir los desafíos que esto implica, como la difusión de noticias falsas, sobre todo en las redes sociales, con un poderoso impacto en las campañas generales de desinformación. A propósito de este punto, corresponde felicitar a nuestros anfitriones, el Tribunal Electoral de Panamá, que ha sido vanguardia por la disciplinada dedicación que le ha prestado.

## **5. LA COMISIÓN DE KOFI ANNAN**

En este recuento que estoy planteando, no puedo dejar de mencionar, finalmente, que hace doce años, en 2010, en Estocolmo, quedó integrada con conocidas figuras políticas en esa época la denominada Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, a iniciativa de la Fundación Kofi Annan, que lleva el nombre del exsecretario general de la Organización de Naciones Unidas y Premio Nobel de la Paz 2001, quien por entonces, junto con IDEA Internacional, dirigía dicha fundación .

Dos años después, en 2012, esa comisión presentó un informe titulado “Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo”, informe en el que fueron señaladas algunas de las causas que afectan y deterioran los procesos electorales y terminó formulando una serie de recomendaciones destinadas a atender tales situaciones anómalas.

Sobre la base de ese informe que pone particular acento en la importancia de la integridad en materia de elecciones, y a partir de un diseño cuyos pilares son “elecciones libres, rendición de cuentas democrática, estado de derecho y respeto por los derechos humanos” (2012, p. 8), la Fundación

---

<sup>1</sup> Traducción libre.

Kofi Annan elaboró una iniciativa por la integridad electoral, convertida en su programa emblemático, puesto en ejecución junto con otras instituciones y personalidades asociadas, en busca "de salvaguardar la legitimidad, real y percibida, de una elección por ser tan crucial para una saludable vida democrática y procesos electorales pacíficos" (2012, p. 9).

El programa toma como punto de partida la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y destaca:

la libertad de opinión y expresión, la libertad de asociación y reunión pacíficas, el derecho a participar en el gobierno ... a través de representantes elegidos con libertad, el derecho a la igualdad de acceso a los servicios públicos ... y el reconocimiento de que la autoridad del gobierno emana de la voluntad de los ciudadanos, todo ello expresado ... en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto. (Fundación Kofi Annan, 2012, pp. 11-12).

Para llevar a cabo elecciones con integridad, la iniciativa de la Fundación Kofi Amann (2012) considera como principales desafíos:

1. Construir un estado de derecho que afiance los derechos humanos y la justicia electoral;
2. Crear organismos electorales (OE) profesionales y competentes, que puedan actuar con total independencia en la gestión de procesos electorales transparentes y se ganen la confianza de la población;
3. Crear instituciones y normas para la competencia multipartidaria y la división del poder que refuerce a la democracia como un sistema de seguridad recíproca entre los contrincantes políticos;
4. Eliminar las barreras jurídicas, administrativas, políticas, económicas y sociales que dificultan la participación política universal e igualitaria;
5. Regular el financiamiento político descontrolado, oculto e indebido. (p. 13).

## **6. LOS ÓRGANOS ELECTORALES**

Quiero finalizar mi intervención limitándome a hacer algunas referencias a los órganos electorales, que aparecen de modo reiterado cuando, desde los

más diversos estudios e iniciativas o proyectos, se proponen los asuntos considerados como principales en la perspectiva de la integridad electoral.

Como han señalado Mikel Barreda Diez y Leticia Ruiz Rodríguez, entre otros estudiosos, los órganos electorales “desempeñan un papel clave para asegurar la calidad de los procesos electorales y, por extensión, la calidad de una democracia” (2013, p. 650). Y afirman, asimismo, que el cumplimiento eficaz de sus funciones por parte de dichos órganos “permite la aceptación de los resultados de ... (las elecciones) y la consecuente legitimidad de los cargos elegidos” (2013, p. 651).

La bibliografía que se ocupa de estas instituciones ha proliferado en los últimos años. Entre otros aspectos, desde el punto de vista histórico, se ha explicado cómo los cuerpos colegiados –asambleas, parlamentos, etc.- han debido contar desde sus orígenes, para determinar su integración, con procedimientos de contralor –comprobación formal y material- respecto a la legitimidad de quienes exhibían credencial de electos para formar parte de aquellos.

Tradicionalmente y al menos hasta las primeras décadas del siglo pasado, fueron las propias asambleas o parlamentos quienes ejercieron la referida labor contralora mediante la verificación de poderes y también, cuando las elecciones eran objeto de reclamo, con el dictado de pronunciamientos de alcance jurisdiccional en la materia.

En lo que respecta a los padrones electorales, a la integración de las mesas de votación y al diseño y organización del propio proceso electoral, todo esto solía quedar sujeto a la administración del Poder Ejecutivo, aunque este también derivaba tareas en juntas electorales nombradas a esos fines, juntas que en todo caso tenían muy limitada autonomía funcional o carecían de esta.

Como se sabe, en América Latina, hacia la tercera década del siglo XX, comenzó a consolidarse una nueva orientación que fue denominada como modelo latinoamericano y que, entre otros, tempranamente José Thompson, en un valioso trabajo titulado “Algunas notas acerca del uso de la tecnología y del voto electrónico en la experiencia electoral de América Latina”, caracterizó al señalar que “se distingue por confiar el grueso o la totalidad de las acciones involucradas en materia electoral a organismos autónomos, permanentes y especializados” (2013, p. 122). Este modelo, que hoy rige en nuestro continente, es diferente al modelo europeo actual que “encarga a secciones del poder ejecutivo, frecuentemente

dependencias del Ministerio del Interior, la organización y logística electoral, mientras deja la resolución de eventuales conflictos que surjan en la materia a tribunales (u órganos similares) administrativos o constitucionales”.

Sin olvidar a República Dominicana que en 1923 contó con una junta central encargada de las elecciones, el primer órgano en la materia en América del Sur fue la Corte Electoral de Uruguay, que cumplirá un siglo de vida en un par de años. Su origen fue legal y recién alcanzó el reconocimiento constitucional diez años más tarde. En cambio, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile ya en 1925 fue consagrado en la reforma que sustituyó la Constitución de 1833, con el decisivo impulso del presidente Arturo Alessandri. En las memorias de su actuación como gobernante, Alessandri recordó cómo, bajo la vigencia de la Constitución decimonónica, fue elegido presidente de su país tras un enfrentamiento muy duro con sus contrincantes, en medio de fuertes presiones populares, y como consecuencia de un difícil y azaroso acuerdo político alcanzado entre las fuerzas en litigio: la Unión Nacional y la Alianza Liberal, se derivó la resolución de escasas, pero cuestionadas y decisivas diferencias en algunos distritos a un tribunal de árbitros, de carácter *ad hoc*, integrado por personalidades públicas y de consenso, antes de que el Congreso, tal como lo disponía la Constitución de 1833, al no haber obtenido ninguno de los candidatos la mayoría absoluta, eligiera al presidente de la república, que no fue otro, como ya dije, que el propio Alessandri. Tras fallar sobre las reclamaciones en curso, el tribunal proclamó 177 electores para Alessandri y 176 para su contendiente Barros Borgoño. Con esa diferencia de un solo elector, el tribunal consideró que Alessandri resultaba con mejor derecho a ser elegido, de acuerdo con lo pactado, y el Congreso, en cumplimiento de ese pronunciamiento que reflejaba el acuerdo político previo, con 118 votantes, de los cuales 59 eran la mayoría absoluta, terminó confiriendo 87 votos a Alessandri mientras solo 29 se manifestaron en blanco (La Tercera, 2020).

Me he detenido en esa circunstancia de tan marcado tinte político, porque fue ese el antecedente inmediato a la aludida reforma constitucional de 1925 en la que se modificó el régimen electoral chileno con la creación del Tribunal Calificador de Elecciones, corporación que absorbió las atribuciones de calificación eleccionaria hasta entonces radicadas en la órbita del Poder Legislativo. Si bien dicho tribunal calificador está integrado por cuatro ministros de la Corte Suprema de Justicia y un quinto que haya ejercido la presidencia o vicepresidencia del Senado o de la Cámara de Diputados, la naturaleza política de la materia a calificar implica necesariamente que los

jueces electorales no solo deben aplicar con imparcialidad y criterio estrictamente jurídico la ley, sino también abarcar y ponderar el contexto en el que se inscriben los procesos electorarios. La tarea de los órganos electorales no se lleva a cabo en un laboratorio ni en una sala aséptica de cirugía, sino como los médicos que en medio de un campo de batalla atienden a los heridos y, por eso mismo, los desafíos se multiplican cuando lo que se procura es alcanzar en plenitud la integridad electoral.

No me voy a extender mucho más en este asunto de los órganos electorales y sus variantes. En todo caso recomiendo, además de los trabajos ya citados, la lectura de los capítulos alusivos que incluyen, entre otros, los libros de José Alfredo Pérez Duharte, "El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana" (2014); Hugo Picado León, "Reforma electoral. Actores, procedimiento y discurso" (2018); Salvador Romero Ballivián, "Elecciones en América Latina" (2021) y el de Román Jáquez Liranzo, "Temas electorales" (vol. 1, 2021). Estas publicaciones procesan con orden y disciplina nutrida información y exponen puntos de vista con los que no siempre coincido, pero que en definitiva constituyen valiosos aportes para el estudio y debate en el que estamos inmersos.

A los efectos de la integridad electoral, no es tan importante el diseño por el que cada país opta para organizar y distribuir las funciones electorales (con modelos de concentración en un solo órgano o desconcentración en varios); tampoco de dónde provienen y cómo son elegidos (y por quiénes) los encargados de cumplir dichas funciones; pero sí importa como algo fundamental que ese órgano o esos órganos y sus responsables desarrollen el perfil de su especialidad, desempeñen una gestión apegados al ordenamiento jurídico vigente y pongan de manifiesto la capacitación y el profesionalismo cabales de sus integrantes. También, resulta imprescindible que cada órgano sepa encontrar para cada una de sus acciones y pronunciamientos (ya sean de naturaleza administrativa o jurisdiccionales) un afinado equilibrio entre el sentido de imparcialidad (cuyo concepto no debe confundirse con el de neutralidad) y el diálogo fecundo con el sistema político, en particular los partidos, las demás instituciones del Estado y la sociedad en su conjunto.

Y, finalmente, que asuman, por un lado, con mayor consistencia y credibilidad los retos que la propia materia electoral genera, incluidas todas las tensiones y conflictividades propias de su índole política, de las que aún las sociedades más maduras y consolidadas no pueden mantenerse al margen. Por otro, las novedades que los avances tecnológicos ofrecen para

hacer más adecuadas las herramientas que contribuyan, en nuestras comunidades cada vez más complejas y en cierto modo contradictorias, como respaldo y fortalecimiento de los derechos cívicos, traducidos como síntesis en la voluntad popular expresada en las urnas.

## REFERENCIAS

- Barreda Diez, M. y Ruiz Rodríguez, L. (2013). La cadena caudal de la confianza en los organismos electorales de América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia. *Revista de Ciencia Política*, 33(3), 649-673.
- Fundación Kofi Annan. (2012). *Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo, profundizando la democracia: un resumen*. [https://www.kofiannanfoundation.org/app/uploads/2017/08/Deepening-Democracy\\_ESPANOL.pdf](https://www.kofiannanfoundation.org/app/uploads/2017/08/Deepening-Democracy_ESPANOL.pdf)
- Harvard Kennedy School. (2018). *Electoral Integrity in America: Securing Democracy* [síntesis]. <https://www.hks.harvard.edu/publications/electoral-integrity-america-securing-democracy>
- La Tercera (24 jun., 2020). Por un voto: Alessandri versus Barros Borgoño, la elección Presidencial más reñida en la historia de Chile. <https://www.latercera.com>
- Nohlen, D. (2017). Integridad electoral. *Diccionario electoral* (Tomo I), pp. 563-571. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge University Press.
- Organización de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*.
- Organización de las Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre*.

Real Academia Española (2014). *Diccionario de la Lengua Española*. (23.<sup>a</sup> ed.) [Actualización a 2019]. <https://dle.rae.es/>

Thompson Jiménez, J. (2013). Algunas notas acerca del uso de la tecnología y el voto electrónico en la experiencia electoral de América Latina. *Revista IIDH*, 58, 102-129.