

PARTE I

EL CONTEXTO

ELECCIONES DEMORADAS POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN AMÉRICA LATINA. LAS RUTAS JURÍDICAS QUE LO HICIERON POSIBLE

Guadalupe SALMORÁN VILLAR

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Ajustes al calendario electoral de América Latina por el COVID-19*. III. *Elecciones bajo emergencia: ¿derecho al voto vs. el derecho a la salud?* IV. *¿Es constitucional posponer una elección en situaciones de emergencia?* V. *Las experiencias nacionales: República Dominicana, Bolivia, Argentina y Chile*. VI. *Reflexiones finales sobre los patrones institucionales*. VII. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

Desde el inicio de la pandemia, al igual que en otras partes del mundo, diversos países de América Latina optaron por emitir decretos de emergencia para frenar la propagación del coronavirus y contagio de la enfermedad. Este tipo de declaratorias buscan salvaguardar el orden público y proteger la vida de la población, pero mientras subsisten, alteran el funcionamiento de las democracias constitucionales, puesto que suponen, entre otras cosas, la ampliación de poderes a favor del órgano ejecutivo, restricciones considerables a los derechos y libertades fundamentales de las personas y, en algunos casos, el aplazamiento de las elecciones (Bulmer, 2018; Comisión de Venecia, 2020; Ginsburg y Versteeg, 2021).

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. Agradezco la lectura y comentarios recibidos en el Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos, en la Ciudad de México, del 28 al 30 de septiembre de 2022.

La alteración del calendario electoral es uno de los efectos políticos más evidentes e inmediatos de la pandemia en las democracias de la región. Ante la gravedad de la crisis sanitaria impuesta por el coronavirus (COVID-19) algunos países, como Argentina, Bolivia, Chile y República Dominicana, decidieron reprogramar sus comicios en el ámbito nacional. Sin embargo, a medida que fueron conociéndose formas seguras para contener o evitar los contagios, los gobiernos empezaron a celebrar elecciones en contextos aún definidos por la emergencia.

Si bien por la contingencia sanitaria varios países de la región decidieron retrasar las fechas de los comicios, muy pocos cuentan con disposiciones legales que determinen con claridad en qué condiciones los comicios pueden diferirse. A pesar de ser su enorme trascendencia, muy poco se ha estudiado sobre las vías jurídicas para lograr tales cambios. Con este trabajo se busca generar conocimiento comparado sobre un par de cuestiones jurídicas alrededor de la decisión de reprogramar los comicios con motivo de la pandemia: ¿aplazar la jornada electoral durante la pandemia, en nombre de salvaguardar el derecho a la salud, significa sacrificar el derecho a votar de la ciudadanía?, ¿es constitucional retardar una elección en situaciones de emergencia?

El argumento de esta investigación es doble: por un lado, como se verá más adelante, la decisión de posponer o no los comicios con motivo de la emergencia sanitaria por COVID-19 no puede reducirse a un conflicto entre derechos. Por otro, las autoridades encargadas de la convocatoria electoral, además de valorar los factores propiamente políticos, sociales y sanitarios, deben estudiar las posibilidades que ofrece el marco jurídico vigente según cada caso. Como se verá enseguida, no existe una sola sino diversas vías jurídicas para aplazar una elección en caso de emergencia.

La estructura de este texto está integrada por diversas secciones. Primero, se examinan las elecciones nacionales reprogramadas en América Latina durante los años 2020-2022 debido a la crisis sanitaria por COVID-19.²

² Por lo que hace a los estudios de caso, en este trabajo se centra la atención en la suspensión o aplazamiento, con motivo de la pandemia, de las elecciones para renovar los órganos legislativos y ejecutivos a nivel nacional en Argentina, Bolivia, Chile y República Dominicana, en el periodo 2020-2022. Dada su envergadura y trascendencia política se incluyen también el plebiscito nacional del proceso constituyente y las elecciones convencionales constituyentes de Chile, cuyas fechas de realización también fueron modificadas debido a la emergencia sanitaria por COVID-19 durante el periodo objeto de estudio. Se toma como fecha de inicio de esta investigación el 11 de marzo de 2020, cuando OMS declaró el brote del virus SARS-CoV-2 como una pandemia, y hasta el 31 de diciembre de 2022. Los datos de esta investigación provienen del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina.

Segundo, se reflexiona sobre las razones consideradas por las autoridades estatales para tomar la decisión y analizo las bases normativas (constitucionales y legales) que lo permitieron. Tercero, se finaliza con algunas consideraciones sobre las tendencias y particularidades detectadas en la regional.

II. AJUSTES AL CALENDARIO ELECTORAL DE AMÉRICA LATINA POR EL COVID-19

Aunque no es el única, la renovación periódica de los cargos de representación popular mediante la celebración de elecciones libres, competitivas y transparentes es un elemento esencial de cualquier democracia moderna (González, 2007: 124). Esa fue precisamente una de las cuestiones que puso a prueba el COVID-19 en los regímenes democráticos de América Latina. Durante la pandemia la mayoría de los países de la región optaron por mantener la fecha original de los comicios y seguir adelante con los preparativos, aunque adoptando medidas especiales para adaptarse a la situación y minimizar los riesgos para la salud. Sin embargo, sobre todo en las etapas tempranas de la emergencia sanitaria, las agendas electorales de algunos países se vieron modificadas por el avance de la pandemia.

No fueron pocos los países que vieron modificados sus calendarios electorales por el COVID-19. Ante el riesgo de propagación y contagio de la enfermedad, en el periodo 2020-2022, al menos ocho países de la región tomaron la decisión insólita de reprogramar sus elecciones en diferentes ámbitos de gobierno; cuatro a nivel nacional (Argentina, Bolivia, Chile y República Dominicana) y cuatro a nivel subnacional (Brasil, México, Paraguay y Uruguay).

TABLA 1
ELECCIONES POSTERGADAS POR LA PANDEMIA 2020-2022

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Fecha original</i>	<i>Fecha de celebración</i>
Argentina	Legislativas	14 de octubre de 2021	14 de noviembre de 2021
Bolivia	Legislativas y presidenciales	3 de mayo de 2020	18 de octubre de 2020
Brasil	Subnacionales	4 de octubre de 2020	15 de noviembre de 2020

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Fecha original</i>	<i>Fecha de celebración</i>
Chile 1	Plebiscito nacional proceso constituyente	26 de abril de 2020	25 de octubre de 2020
Chile 2	Elecciones convencionales constituyentes	25 de octubre de 2020	15 de mayo de 2021
México	Subnacionales (Coahuila e Hidalgo)	7 de junio de 2020	18 de octubre de 2020
Paraguay	Subnacionales	8 de noviembre de 2020	10 de octubre de 2021
República Dominicana	Legislativas y presidenciales	17 de mayo de 2020	5 de julio de 2020
Uruguay	Subnacionales	10 de mayo de 2020	27 de septiembre de 2020

FUENTE: elaboración propia en base a datos de IDEA Internacional.

En el ámbito nacional, destacan los comicios para renovar a los órganos legislativos y presidenciales en Bolivia (octubre de 2020) y República Dominicana (julio de 2020), y las elecciones legislativas de Argentina (noviembre de 2021). Junto al plebiscito nacional de proceso constituyente y las elecciones convencionales constituyentes de Chile (octubre de 2020 y mayo de 2021 respectivamente). A nivel subnacional, además de las elecciones legislativas y municipales de dos entidades federativas (Coahuila³ e Hidalgo⁴) en México (octubre 2020), se encuentran las elecciones departamentales y municipales en Uruguay (julio de 2020)⁵ y los comicios municipales de Brasil (octubre de 2020)⁶ y Paraguay (octubre de 2021).⁷

Como podría esperarse, la mayoría decidió retardar sus comicios durante el primer semestre de 2020: Chile,⁸ Bolivia, Uruguay, República Dominicana y México. Seguidos de las experiencias de Brasil y Paraguay, que optaron por postergar sus elecciones a finales del 2020. De las experiencias

³ Los comicios para renovar a los integrantes del Congreso del estado de Coahuila, México.

⁴ La elección de encargos municipales del estado de Hidalgo, México.

⁵ La elección de los intendentes y demás cargos municipales (ediles, alcaldes y concejales) en Uruguay.

⁶ La renovación de los alcaldes, vicealcaldes y concejales de los municipios de Brasil.

⁷ Los comicios para renovar a los intendentes y miembros de juntas municipales de Paraguay.

⁸ Plebiscito Nacional del Proceso Constituyente de Chile.

identificadas, sólo en dos casos los comicios fueron aplazados durante el 2021: Argentina y Chile.⁹ Aunque a inicios de la pandemia diferir la fecha de las votaciones resultaba la acción más factible y responsable a fin de proteger la salud pública, nunca en la historia democrática de los países de la región se habían reportado tantos cambios a las agendas electorales en un idéntico periodo y con motivo de un mismo fenómeno sanitario con las características y magnitud de la pandemia de COVID-19.

Las constituciones y legislaciones nacionales de los países de la región suelen prever la realización de elecciones extraordinarias en ciertas hipótesis; entre las más comunes destacan la falta absoluta del cargo ejecutivo o representativo (en caso de muerte, incapacidad permanente, dimisión o renuncia, entre otras) y las pertinentes a la declaración de nulidad total o parcial de los comicios previamente celebrados. Además de otros supuestos singulares, como la existencia de una vacante con motivo de una revocación de mandato exitosa y la disolución anticipada del órgano legislativo, por ejemplo (Fernández Segado, 2007: 507-508). Algunos países, como Honduras¹⁰ y México,¹¹ contemplan la posibilidad de suspender la votación el día de la jornada electoral ante causas de fuerza mayor o casos fortuitos y, con ello, convocar a comicios extraordinarios. Pero no suelen prever la facultad de cancelar elecciones por completo frente al conocimiento anticipado de un evento que pueda comprometer la realización de los comicios, como sí sucedió con la pandemia de COVID-19.

Los supuestos de caso fortuito o fuerza mayor parecen aplicables para otro tipo de emergencias, como los desastres naturales (terremotos, inundaciones, maremotos, erupciones volcánicas, entre otras) y no necesariamente para el tratamiento de una pandemia. Ésta se distingue de otras calamidades o catástrofes naturales, por su carácter persistente, cambiante y de alcance transnacional, que requiere de acciones continuas, flexibles y diversificadas por parte de los poderes públicos (Ginsburg y Versteeg, 2021: 1501). De modo que, la naturaleza de una emergencia o, mejor dicho, las características de los eventos que provocan una crisis (como su origen, rapidez, peligrosidad, etcétera) puede tener implicaciones en el tipo de medidas adoptadas por las instituciones públicas. En todo caso, la respuesta estatal debe tener una relación específica, necesaria y proporcional a los hechos que desencadenan una situación de crisis (Salmorán Villar, 2022: 438).

⁹ Las elecciones convencionales constituyentes de Chile.

¹⁰ Honduras: Ley Electoral de Honduras (2021), artículo 281.

¹¹ México: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014 (artículo 277, párrafo 2).

Postergar una elección en situaciones de emergencia es una decisión compleja y delicada; ésta debe estar motivada científicamente, es decir, deben tomarse en cuenta los estudios informes y recomendaciones de las autoridades sanitarias, contar con el apoyo de las autoridades electorales y gozar con un amplio (el mayor posible) consenso político (Zovatto, 2021; Bicu y Wolf, 2020). Además de estas consideraciones propiamente sanitarias y políticas, las autoridades involucradas en la decisión deben evaluar las posibilidades que ofrece el marco jurídico de cada país (OEA, 2020: 14).

Las elecciones suelen estar sujetas a un marco temporal prefijado por las leyes. En ese sentido, el retraso de los comicios con motivo de la pandemia, desde un punto de vista jurídico, plantea por menos dos preguntas fundamentales: ¿retardar la jornada electoral, en nombre de salvaguardar el derecho a la salud, implicó sacrificar el derecho a votar de la ciudadanía?, ¿es constitucional postergar una elección en situaciones de emergencia sanitaria? Por lo que hace a la primera pregunta, se puede anticipar que, si bien es cierto diferir la jornada electoral compromete, en cierto sentido, el ejercicio de derechos y libertades básicas de las personas parece errado, por insuficiente, reducir tal decisión a un conflicto entre derechos. Responder a lo segundo se vuelve más difícil porque, en realidad, muy pocos ordenamientos jurídicos cuentan con disposiciones que determinen con claridad en qué supuestos los comicios pueden diferirse legítimamente. Aun así, los países han encontrado diversas soluciones jurídicas al interior de sus marcos constitucionales y legales. Como veremos más adelante, modificar la fecha de las votaciones es un recurso extraordinario; sólo en condiciones extremas los Estados pueden posponer las elecciones.

III. ELECCIONES BAJO EMERGENCIA: ¿DERECHO AL VOTO VS. EL DERECHO A LA SALUD?

En un principio, la determinación de celebrar o postergar las elecciones parecía reducirse a un dilema entre derechos, específicamente entre el derecho a votar y el derecho a la salud (Espinosa Silis, 2021: 22). Sin embargo, pronto se entendería que la protección del primero no implicaba necesariamente la negación del segundo, y viceversa. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la determinación de diferir o no las elecciones no suponía una verdadera colisión de derechos, en tanto que no existe una incompatibilidad entre los derechos en juego. Se trataba, antes bien, de atender al principio de interdependencia de los derechos humanos, según el cual la protección de un derecho lleva necesariamente a garantizar la realización de otros.

En este caso específico, sólo protegiendo el derecho a la salud de las personas podía asegurarse el ejercicio de los derechos de participación política durante los comicios. A medida que avanzó la pandemia se comprendería que el desafío de las autoridades estatales era entonces el de garantizar y promover una amplia participación electoral y, al mismo tiempo, hacer cumplir con las medias sanitarias necesarias (uso de mascarillas, gel antibacterial, distanciamiento físico, desinfección de los recintos y materiales, entre otros) en aras de minimizar los riesgos de contagio y proteger la salud tanto de las personas involucradas en la organización y ejecución de los procesos electorales como de las personas participantes en ellos. Para decirlo rápido, quedó claro que podía garantizarse, simultáneamente, los derechos políticos y el derecho a la salud, sin tener que sacrificar unos por otro.

La participación política de la ciudadanía en democracia no se reduce simplemente al derecho de votar, ni siquiera durante los comicios. Además del derecho a acudir a las urnas y elegir a la candidatura u opción política de su preferencia (sufragio activo), las personas tienen el derecho a ser votadas (sufragio pasivo), esto es, a postularse como candidatas o candidatos para aspirar a algún cargo de elección popular. En democracia la participación política ciudadana supone, además, el ejercicio de otros derechos (como el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, acceder en igualdad condiciones a las funciones públicas del país, los derechos de asociación y reunión políticas, la libertad de expresión, entre otros) que hacen posible la preparación y el desarrollo de los procesos electorales, su monitoreo por parte de la sociedad civil. Además de sentar las bases para asegurar la fiscalización de los comicios y garantizar la transparencia de estos. En suma, la decisión de celebrar o retrasar elecciones es mucho más compleja que el de optar entre proteger el derecho a la salud o asegurar el derecho a votar.

A este punto debería ser claro que postergar una elección no supone simplemente un cambio de fecha del día de la jornada electoral, sino alteraciones a la programación de las distintas fases de preparación y desarrollo del proceso electoral, desde el registro de los votantes hasta la resolución de impugnaciones por la justicia electoral (Bicu y Wolf, 2020). Realizar ajustes al calendario electoral durante una emergencia sanitaria, como la provocada por el coronavirus, tiene una ventaja patente; evitar poner en riesgo la salud, integridad y vida de las personas. No obstante, también podría haber acarreado algunos riesgos para la democracia. Por ejemplo, podría haber incitado desconfianza entre la población sobre el buen desarrollo del proceso electoral y la legitimidad de los resultados, impactar negativamente en la participación del electorado, sobre todo en la población más vulnerable

(de mayor edad, con alguna discapacidad, enfermedad o en situación de riesgo) y ser aprovechada por los gobiernos en turno para permanecer en el cargo más allá de los límites constitucionales o legales (IDEA Internacional, 2020).

Las autoridades involucradas en la decisión están obligadas a garantizar el cumplimiento de la Constitución y de la legislación electoral vigente. En América Latina la materia electoral suele estar regulada desde la Constitución misma, incluyendo la duración de los mandatos de las autoridades electas y las fechas específicas para la celebración de los comicios. Esto quiere decir que, en caso de emergencia, las elecciones pueden postergarse sólo bajo ciertas circunstancias y hasta ciertos límites (Thompson, 2020: 6). A pesar de ser su enorme trascendencia para las democracias, muy poco se ha estudiado sobre las fórmulas jurídicas que permitieron cambiar las fechas de los comicios durante la pandemia. Al respecto conviene preguntarse, si los países suelen no contemplar normas que permitan posponer las elecciones en situaciones de emergencia ¿cómo fue ello posible?

IV. ¿ES CONSTITUCIONAL POSPONER UNA ELECCIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA?

La declaratoria de un estado de emergencia puede traer consigo el aplazamiento de las elecciones, no obstante, no siempre lo primero implica lo segundo. En otras palabras, una situación de emergencia no comporta necesariamente la reprogramación de los comicios. Como ha señalado la Comisión de Venecia, en principio, no hay ninguna regla que impida a los Estados celebrar elecciones en tales circunstancias, aunque las restricciones a los derechos y libertades individuales podría comprometer el carácter democrático de los comicios (Comisión de Venecia, 2020: 30).

Por su propia naturaleza, los regímenes de emergencia consisten en planteamientos muy generales y, por lo mismo, no suelen regular los aspectos específicos de los ámbitos jurídicos que se ven alterados durante su vigencia, incluida la materia electoral (Concha Cantú, 2022: 226). En realidad, en el mundo muy pocas constituciones posibilitan, y mucho menos exigen, el retraso de los procesos electorales en caso de una declaratoria de emergencia. Una mirada a las legislaciones de los países de América Latina y las decisiones tomadas en la región durante la pandemia constatan dicha tendencia; los países no tienen disposiciones específicas sobre el aplazamiento de las elecciones en situaciones excepcionales de alcance nacional o global.

Aunque la literatura sobre el tema suele emplear ambos términos como nociones intercambiables (Ayala Corao, 2020: 5-7; Cavazos-Guajardo, 2022: 383), es oportuno advertir que suspender y posponer una elección no es exactamente lo mismo. En términos generales, podemos decir que suspender una elección supone la interrupción temporal de un proceso electoral ya en curso, con la promesa de reanudarlo más adelante y culminar con su celebración. Mientras que postergar una elección conlleva dejar de realizarla en la fecha inicialmente definida con el compromiso de celebrarla más adelante (Sánchez Navarro, 2020: 335; Concha Cantú, 2022: 233). Ambos términos refieren a un aplazamiento temporal de los comicios, sin embargo, cada uno apunta a momentos diferentes de la decisión; podemos decir que una elección se pospone cuando el proceso electoral aún no ha dado inicio formalmente, mientras que decimos que una elección es suspendida cuando se detiene (o se interrumpe) un proceso electoral ya en marcha (Sánchez Navarro, 2020: 335).

Si es inusual que los países incluyan cláusulas para posponer las elecciones en casos excepcionales, es aún más raro que prevean la suspensión de los comicios. Ni las constituciones ni la legislación electoral suelen contemplar la posibilidad de interrumpir procesos electorales ya iniciados, ante causas sobrevenidas que desaconsejen o simplemente impidan la celebración de elecciones con las debidas garantías. Como se ha dicho, las leyes electorales de muy pocos países, como México y Honduras, permiten suspensión el acto de votación “por causas de fuerza mayor” el día de la jornada electoral, pero no la interrupción completa de las elecciones. A la luz de lo anterior, podríamos decir que, en los ordenamientos constitucionales y democráticos de los países latinoamericanos, está excluida la posibilidad de detener procesos electorales enteros formalmente convocados.

Aun así, entre 2020-2022, durante la pandemia, hubo cambios significativos en las fechas programadas para la celebración de las elecciones que comportó tanto la suspensión de los procesos electorales ya iniciados como posponer el día de la votación (como en México y Paraguay). La falta de regulación expresa nos obliga a explorar con mayor detenimiento la manera en que los países han podido alterar los calendarios electorales para hacerle frente a la emergencia sanitaria por COVID-19. ¿Bajo qué circunstancias puede reprogramarse una elección?, ¿qué autoridades intervienen en la decisión? ¿por cuánto tiempo la jornada electoral puede ser diferida?, ¿qué sucede cuando los tiempos de vigencia de los cargos públicos prescriben antes de que sea posible la realización de elecciones?

Una mirada rápida a lo que sucedió en el ámbito subnacional puede ofrecernos algunas pistas para responder a tales preguntas. Los países no

suelen contar con normas que expresamente determinen con claridad en qué hipótesis los comicios pueden ser diferidos. Los países han aplicado distintos marcos normativos y recurrido a diversas prácticas para decidir sobre el aplazamiento de las elecciones. En algunos casos tuvo que reformarse el marco legal para permitir modificaciones al calendario electoral, como sucedió en Brasil. En otros logró hacerse mediante interpretaciones a las normas vigentes como en Uruguay y México. Mientras que en otros casos fueron resultado de disposiciones normativas transitorias, tal y como ocurriría en Paraguay.

En algunos países la decisión ha recaído principalmente en el Poder Legislativo y en el Poder Ejecutivo o, bien, en una combinación de ambos. En Brasil, por ejemplo, el Congreso Nacional aprobó una enmienda constitucional para aplazar las elecciones municipales de octubre a noviembre de ese año, sentando con ello modificaciones a otras etapas del proceso electoral, como el registro de candidaturas y el inicio de la difusión de la propaganda electoral.¹² Con dicha modificación constitucional, el Tribunal Superior Electoral podría diferir aún más (y hasta antes del 27 de diciembre) las fechas de la jornada electoral en aquellas ciudades que no tuvieran las condiciones sanitarias para votar en noviembre, siempre y cuando así lo solicitara la autoridad sanitaria y lo aprobase el Congreso Nacional.¹³

Otro ejemplo lo encontramos en Uruguay donde la Asamblea General aprobó una ley interpretativa de la Constitución¹⁴ que facultaría a la Corte Electoral, por única ocasión, a prorrogar la fecha de los comicios departamentales y municipales. Bajo el amparo de esta ley, la Corte Electoral anunció el 27 de septiembre como nueva fecha para realizar las elecciones.¹⁵ Hay otros casos en los que la decisión sobre esta materia tocó directamente a los propios órganos electorales. México es un caso ejemplar de esta situación. En ese país la determinación de suspender y aplazar los procesos electorales en los estados de Coahuila e Hidalgo fue tomada por el Instituto Nacional Electoral (INE), mediante una interpretación al marco legal,¹⁶ en atención a los informes emitidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Secretaría de Salud de ese país (Salmorán Villar y Salgado, 2020). Un

¹² Las elecciones municipales de primera vuelta programadas inicialmente para el 4 de octubre quedaron fijadas para el 15 de noviembre. Mientras que las elecciones de segunda vuelta fueron movidas del 25 de octubre al 29 de noviembre de 2020.

¹³ Brasil: Enmienda constitucional 107/2020 (2 de julio de 2020).

¹⁴ Uruguay: Ley 19875 (8 de abril de 2020).

¹⁵ Uruguay: Corte Electoral, circular núm. 10.853 (17 de abril de 2020).

¹⁶ México: INE/CG82/2020 (27 de marzo de 2020).

poco más tarde, el INE reanudó los procesos electorales y los comicios en Coahuila e Hidalgo en octubre de 2020, es decir, tres meses después de la fecha original.¹⁷

Algo semejante ocurrió en Paraguay. Allí la determinación de modificar el cronograma electoral de los comicios municipales (intendencias e integrantes de las juntas) recayó inicialmente en el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).¹⁸ El órgano electoral trasladó la fecha de la jornada electoral del 8 al 28 de noviembre de 2020, esto es, veinte días más a lo originalmente previsto. No obstante, la decisión definitiva sobre esta materia correspondió al Congreso Nacional,¹⁹ el cual pospuso por un año la celebración de los comicios, la fijó para el 10 de octubre de 2021.

Se puede notar que, los organismos electorales tienen un papel primordial en ese tipo de decisiones, al ser los responsables, entre otras cosas, de dar a conocer su diagnóstico acerca del contexto electoral y presentar propuestas de planes de acción a las diferentes fuerzas políticas, que puedan propiciar consensos respecto de la consecución las modificaciones normativas necesarias. Sin olvidar que son las propias autoridades electorales las encargadas de implementar los cambios acordados y realizar las elecciones en situaciones de emergencia, garantizando en todo momento el respeto a la voluntad de la ciudadanía en las urnas (Thompson, 2020: 13).

Las legislaciones nacionales tampoco dicen nada sobre el tiempo en que las elecciones pueden ser diferidas. Sin embargo, en contextos democráticos en ninguna circunstancia la postergación de las elecciones puede ser indefinida; ello permitiría alargar indebidamente el mandato de los cargos de elección popular, desvirtuando completamente el sentido de la renovación periódica de los poderes públicos en democracia y la anulación de facto del derecho de la ciudadanía a elegir a sus representantes (Concha Cantú, 2022: 233). Si se observa lo que sucedió con la emergencia sanitaria, nos daríamos cuenta de que los comicios para renovar al Congreso de la Nación Argentina fueron los que menos tiempo fueron postergadas (con apenas un mes de retraso) en contraste con lo que sucedió en Paraguay, donde las elecciones municipales fueron prorrogadas prácticamente por un año.

¹⁷ México: INE/CG170/2020 (30 de julio de 2020). Sobre este punto véase Martín Reyes, 2023.

¹⁸ Paraguay: TSJE, Resolución 13/2020 (11 de marzo de 2020).

¹⁹ Paraguay: Ley 6547/2020 (5 de junio de 2020).

TABLA 2
 TIEMPO EN QUE LAS ELECCIONES FUERON POSTERGADAS
 (DE MAYOR A MENOR)

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Fecha original</i>	<i>Fecha de celebración</i>	<i>Núm. de días entre una fecha y otra</i>
Paraguay	Subnacionales	8 de noviembre de 2020	10 de octubre de 2021	336
Chile 1	Elecciones convencionales constituyentes	25 de octubre de 2020	15 de mayo de 2021	202
Chile 2	Plebiscito nacional proceso constituyente	26 de abril de 2020	25 de octubre de 2020	182
Bolivia	Legislativas y presidenciales	3 de mayo de 2020	18 de octubre de 2020	168
Uruguay	Subnacionales	10 de mayo de 2020	27 de septiembre de 2020	140
México	Subnacionales (Coahuila e Hidalgo)	7 de junio de 2020	18 de octubre de 2020	133
República Dominicana	Legislativas y presidenciales	17 de mayo de 2020	5 de julio de 2020	49
Brasil	Subnacionales	4 de octubre de 2020	15 de noviembre de 2020	42
Argentina	Legislativas	14 de octubre de 2021	14 de noviembre de 2021	31

FUENTE: elaboración propia.

No se observa una tendencia predominante respecto del número de días en que las elecciones fueron diferidas durante la pandemia. Con todo, si se quisiera organizar los casos de acuerdo con algún criterio numérico tendríamos lo siguiente. En primer lugar, destacarían los comicios de Chile (2021) y Paraguay (2020) al ser los que más tiempo fueron aplazados, con un intervalo que oscila entre los 200 y 350 días. En segundo lugar, se encontrarían los casos de Chile (2020), Bolivia (2020), México (2020) y Uruguay (2020),

cuyas elecciones fueron prorrogadas en un periodo que va de los 100 a los 200 días. En último lugar, se colocarían las experiencias de República Dominicana (2020), Brasil (2020) y Argentina (2021) donde los comicios fueron retrasados en un rango menor, de entre 30 y 50 días máximo.

En todo caso, las autoridades deben atender los lapsos constitucionales de entrada y salida del poder, esto es, al vencimiento de los mandatos de los cargos de representación popular y las fechas de toma de posesión. Pero, si el periodo de un cargo de elección popular concluye antes de que haya condiciones para celebrar una elección: ¿qué sucede? Aunque no es muy común, ante un escenario como ese, es posible que los países amplíen excepcionalmente la duración de los encargos que se encuentran comprometidos por la dilación de la jornada electoral. Así sucedió en Paraguay en 2020. En ese país la posposición de los comicios municipales implicó una modificación temporal y parcialmente de las reglas de renovación de los cargos municipales establecidas en el Código Electoral.

La razón es obvia, pero de enorme trascendencia: al diferir por un año las elecciones subnacionales, el Congreso Nacional prorrogó, por ese mismo periodo, los encargos de las intendencias y concejalías municipales. A fin de evitar una acefalía de poder, los funcionarios municipales permanecieron en sus cargos hasta la elección de las nuevas autoridades a finales del 2021. Se trata de una anomalía, pues dicha decisión benefició directamente a las personas que en ese entonces ocupaban dichos puestos, permitiéndoles permanecer en el poder más allá de los términos fijados por las leyes vigentes cuando resultaron electas.

Con la intención de ampliar el conocimiento comparado sobre este tema, en el siguiente apartado pongo en las elecciones reprogramadas a nivel nacional con motivo de la pandemia durante los años 2020-2022. Me refiero a los comicios para renovar a los órganos legislativos y presidenciales en República Dominicana (julio de 2020) y en Bolivia (octubre de 2020). A las elecciones legislativas de Argentina (noviembre de 2021). Además del plebiscito nacional de proceso constituyente y las elecciones convencionales constituyentes de Chile (octubre de 2020 y mayo de 2021 respectivamente).

No se pretende realizar un estudio exhaustivo de cada experiencia nacional; la intención de este ejercicio es, en cambio, profundizar mayormente sobre las fórmulas jurídicas empleadas para acordar un aplazamiento electoral bajo la emergencia sanitaria, precisar las autoridades estatales que intervinieron en la decisión y examinar las bases normativas constitucionales y legales que lo permitieron.

V. LAS EXPERIENCIAS NACIONALES: REPÚBLICA DOMINICANA, BOLIVIA, ARGENTINA Y CHILE

1. *República Dominicana: elecciones legislativas y presidenciales*²⁰

De acuerdo con la Constitución, las elecciones legislativas y presidenciales en República Dominicana debían celebrarse el 17 de mayo de 2020.²¹ No obstante, el 19 de marzo de ese año, el gobierno declaró el estado de emergencia en todo el territorio²² de manera casi simultánea al inicio formal de las campañas electorales.

El aumento de los contagios no hizo esperar sus efectos sobre los comicios. Previo acuerdo con los partidos, agrupaciones y movimientos políticos y de valorar las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil, el 13 de abril de 2020, la Junta Central Electoral (JCE) —ente rector de la organización electoral— pospuso la celebración ordinaria de las elecciones y acordó trasladarlas al 5 de julio de ese mismo año.²³ De acuerdo con la JCE dicha decisión respondía a la causa de fuerza mayor “imprevisible e irresistible” que representaba la emergencia sanitaria.

A diferencia de otros países como Bolivia, los comicios fueron retrasados por poco tiempo (apenas 49 días) y por una sola ocasión. No obstante, ello no quiere decir que la decisión no impactó en las etapas del proceso electoral. Por un lado, prolongó el periodo para realizar proselitismo, de dos meses a casi cuatro meses (del 17 de marzo al 2 de julio). Por otro, la declaración de emergencia modificó la manera en que se desarrollaron las campañas, los actos masivos cambiaron a reuniones virtuales. No fue hasta el 27 de junio de 2020, cuando se levantó el toque de queda, que se reiniciaron las actividades proselitistas presenciales. Antes de esa fecha, las campañas electorales se realizaron por medio de las redes sociales, convirtiéndose el ciberespacio en la nueva cancha de comunicación entre las candidaturas y la ciudadanía (Conde Jiminián, 2021: 533).

La nueva calendarización electoral no impidió que los cargos de presidencia, vicepresidencia y representantes legislativos culminaran debida-

²⁰ Originalmente programadas para el 17 de mayo de 2020, fueron pospuestas para el 5 de julio 2020.

²¹ República Dominicana: constitución (artículos 124 y 209).

²² República Dominicana: Decreto 134-20 (19 de marzo de 2020). Previa autorización otorgada por el Congreso Nacional mediante la Resolución 62-20 de la misma fecha.

²³ República Dominicana: JCE, Resolución 42-2020 (13 de abril de 2020).

mente y permitió a las autoridades electas tomar posesión el 16 de agosto, de conformidad con el marco constitucional (artículo 274). Como en otros países, la Constitución de República Dominicana permite celebrar elecciones extraordinarias (artículo 209.3) siempre y cuando la convocatoria se haga mediante ley, la votación se realice a más tardar 70 días después de la publicación de dicha ley y no coincidan con la celebración de referendos.²⁴ El cumplimiento de estos requisitos corresponde a la JCE.

Aquella disposición aplica, por ejemplo, cuando se anula una elección o se crea o modifica alguna división territorial. No se refiere propiamente al aplazamiento de un proceso electoral ya iniciado, una hipótesis que no está contemplada, ni por la Constitución ni por las leyes de ese país. Por eso lo que la JCE decidió diferir los comicios mediante una resolución administrativa,²⁵ y no mediante una nueva ley de convocatoria expedida por el Congreso.

La JCE fundó su decisión en una interpretación a la Ley Orgánica de Régimen Electoral que la faculta a modificar los plazos para el ejercicio del sufragio cuando lo considere necesario. Con base en la ley electoral, una de las atribuciones de la JCE consiste en

modificar, por medio de disposiciones de carácter general, pero únicamente para una elección determinada, los plazos que establece la presente ley para el cumplimiento de obligaciones o formalidades, o para el ejercicio de derechos, ya sea en el sentido de aumentar o en el de disminuir plazos, cuando a su juicio, fuere necesario o conveniente para asegurar más eficientemente el ejercicio del derecho al sufragio.²⁶

Las elecciones de República Dominicana fueron las primeras en celebrarse bajo la emergencia, convirtiéndose en una experiencia pionera en la implementación de medidas sanitarias durante una elección (Querido, 2021: 54; Conde Juminián, 2021: 523).

²⁴ Si bien se identifican algunos supuestos particulares, como la anulación de elecciones o la creación o modificación de divisiones territoriales, la ley secundaria permite convocar a elecciones extraordinarias “para cualquier otro fin” Ley 15-19 (artículo 92.2).

²⁵ No es la primera vez que la JCE toma una decisión como ésta. Adoptó una determinación similar respecto de las elecciones municipales que debían celebrarse en febrero de ese mismo año. Con la discrecionalidad con que lo dota la Ley 15-19, la JCE suspendió los comicios subnacionales por fallas irreparables en el sistema de voto automatizado que se estrenaría por primera vez a ese nivel de gobierno y convocó elecciones extraordinarias para el 15 de marzo (Delgado Valery, 2021: 72; Conde Juminián, 2021, 537).

²⁶ República Dominicana: Ley 15-19 (artículo 18 numeral 13).

2. Bolivia: elecciones legislativas y presidenciales²⁷

Después de la anulación de los comicios de octubre de 2019 que darían la victoria al entonces presidente Evo Morales y provocaría su repentina renuncia al poder, a finales de ese mismo año el Poder Legislativo convocó a elecciones generales extraordinarias, con la finalidad de renovar el cargo de presidencia (y vicepresidencia), la Asamblea Legislativa (diputaciones y senadurías) y los representantes de los organismos parlamentarios regionales.²⁸ Los comicios debían celebrarse el 3 de mayo de 2020.

Sin embargo, tras la declaración de la pandemia a nivel mundial ocasionada por el coronavirus y la situación de emergencia sanitaria decretada en el país,²⁹ el 21 de marzo de 2020 el Tribunal Supremo Electoral (TSE), mediante un pronunciamiento público, decidió suspender el cronograma electoral e inició un intenso proceso de negociación con los partidos políticos para postergar las elecciones (Ascarrunz, 2021: 175). Como resultado de dicho diálogo, a inicios de junio, el TSE remitió un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa Plurinacional, en el que proponía celebrar de los comicios entre el 7 de junio y el 6 de septiembre de 2020. Sin embargo, la Asamblea Legislativa determinó que las elecciones debían realizarse dentro de los 90 días posteriores a la fecha originalmente acordada, estableciendo el 26 de julio como última fecha posible (INE-IIDH/CAPEL, 2020: 8).³⁰ A pesar de que esta norma fue impugnada, el Tribunal Constitucional rechazó los recursos legales en contra de la ley de convocatoria a elecciones generales.

Luego de nuevas e intensas negociaciones con las fuerzas políticas en contienda electoral, el TSE envió un nuevo proyecto de ley en el que proponía reanudar el calendario electoral en julio y reiteraba el plazo de votación para el 6 de septiembre. En atención a la opinión de los científicos, el poder legislativo aceptaría que las elecciones se realizaran, en un plazo máximo de 127 días computables a partir del 3 de mayo de 2020, es decir, a más tardar el domingo 6 de septiembre, tal y como había sugerido el TSE.³¹ No obstante, al verificarse el pico más alto de casos diarios en el

²⁷ Originalmente programadas para el 3 de mayo de 2020. En un primer momento fueron pospuestas para el 6 de septiembre de 2020, pero posteriormente fueron reprogramadas para el 18 de octubre de 2020.

²⁸ Bolivia: Ley 1266 (de 24 de noviembre de 2019), posteriormente modificada por la Ley 1268 (20 de diciembre de 2019).

²⁹ Bolivia: Decreto Supremo 4179/2020 (12 de marzo de 2020).

³⁰ Bolivia: Ley 1297/2020 (2 de mayo de 2020).

³¹ Bolivia: Ley 1304/2020 (21 de junio de 2020).

país, el TSE postergaría la celebración de los comicios al 18 de octubre.³² Días más tarde, la Asamblea Legislativa respaldaría dicha decisión, con la promulgación de una nueva ley que confirmaría esa fecha como la definitiva para la votación.³³

Como puede observarse las elecciones generales en Bolivia terminaron aplazándose más allá de lo previsto, no sin tensiones entre las fuerzas políticas, por un total de cinco meses. Si a ello sumamos el tiempo que transcurrió desde los eventos de 2019 podríamos decir que la ciudadanía tuvo que esperar prácticamente un año para tener certeza sobre la renovación de los órganos de representación y de gobierno en el ámbito nacional. El contexto de emergencia sanitaria terminaría por alargar el mandato del gobierno provisional encabezado por Jeanine Áñez.³⁴

De acuerdo con la Constitución boliviana, la función del TSE es “organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados”.³⁵ Sin embargo, en Bolivia no había alguna norma que facultara al TSE para suspender el cronograma electoral ni para reprogramar las elecciones, como tampoco alguna normativa que contemplara las razones o supuestos de una interrupción del proceso. En este escenario, era necesaria la autorización del Poder Legislativo para decidir al respecto. Con base en la ley electoral, el TSE puede convocar elecciones sólo si está por terminar algún cargo con mandato fijo establecido por la constitución; en todos los demás casos, los procesos deben ser convocados mediante ley expresa.³⁶

Esto quiere decir que cuando existan circunstancias extraordinarias que modifiquen la fecha de un proceso electoral, se requiere de una ley. Por tal razón, y con la finalidad de subsanar el inicial vicio de legalidad de su decisión, el TSE remitió al órgano legislativo nacional un anteproyecto de ley para que, en uso de sus atribuciones constitucionales, aprobara la realización de la jornada de votación en una nueva fecha. A pesar de que el TSE tuvo que organizar un proceso electoral en un escenario político y social complejo, que se vio agravado por la pandemia, los comicios transcurrieron sin contratiempos, de manera pacífica y con una amplia participación ciudadana.

³² Bolivia: TSE, Resolución 187/2020 (23 de julio de 2020).

³³ Bolivia: Ley 1315/2020 (13 de agosto del 2020).

³⁴ Actualmente (noviembre 2022), Áñez se encuentra privada de su libertad, después de haber sido sentenciada a 10 años de prisión, por terrorismo, sedición y conspiración en contra del gobierno de Evo Morales en el año de 2019.

³⁵ Bolivia: Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (artículo 208, párrafo 1).

³⁶ Bolivia: Ley 018 (artículo 24 numeral 7).

3. Argentina: elecciones legislativas³⁷

De acuerdo con la ley electoral argentina, los comicios deben celebrarse el cuarto domingo de octubre.³⁸ En ese sentido, las elecciones para renovar a los integrantes del Congreso Nacional estaban previstas para el 24 de octubre de 2021.³⁹ A mediados del 2021, la Cámara Nacional Electoral (CNE)—órgano rector en la materia— decidió conformar un grupo de trabajo que evaluara el posible impacto de la pandemia en el proceso electoral y acordar la adopción de las medidas necesarias para llevar adelante las actividades del cronograma electoral (Querido, 2021: 50). Paralelamente, la Secretaría de Asuntos Políticos y la Dirección Nacional Electoral, que dependen del Ejecutivo nacional, convocaron a los apoderados de los partidos políticos nacionales con la finalidad de abrir el diálogo e intercambio de ideas y de articulación político-institucional (Daverio, 2021: 160).

Por iniciativa presidencial, y a partir del consenso generado entre las diversas fuerzas políticas, el Congreso determinó trasladar la fecha de la votación al 14 de noviembre del 2021, esto es, un mes posterior a la fecha oficial.⁴⁰ De acuerdo con el Congreso, el mes adicional permitiría asegurar la implementación de los protocolos sanitarios y serviría para continuar avanzando con la campaña nacional de vacunación a fin de inmunizar a la mayor cantidad posible de personas.⁴¹

Como en otras latitudes, el marco jurídico argentino no preveía la posibilidad de aplazar las elecciones legislativas en curso. La decisión fue producto de un consenso y el acuerdo de la gran mayoría de las fuerzas políticas, incluida la oposición. Aun así, para asegurar la certeza en la celebración de los comicios, se dispuso que la fecha de las elecciones se modificaría “por única vez”, agregando que la ley no podría “ser modificada ni derogada durante el año calendario en curso en tanto regula un derecho público subjetivo de los partidos políticos, instituciones fundamentales del sistema democrático, a elegir sus candidatos a los cargos electivos previstos en la Constitución Nacional”.⁴² El gobierno nacional formalizaría el nuevo

³⁷ Originalmente programadas para el 14 de octubre de 2021, se trasladaron al 14 de noviembre de 2021.

³⁸ Argentina: Ley 19.945 (artículo 53).

³⁹ Argentina: Decreto 303/21 (7 de mayo de 2021).

⁴⁰ Argentina: Ley 27631 (4 de junio de 2021). Por esa misma ley, la celebración de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) quedó fijada para el 12 de septiembre de 2021 (en lugar de agosto como se hace normalmente).

⁴¹ Argentina: Decreto 358/2021 (4 de junio de 2021).

⁴² Argentina: Ley 27631 (4 de junio de 2022).

cronograma electoral mediante el Decreto 358/2021. Las reglas establecidas permitieron que las personas senadoras y diputadas electas asumieran el cargo con normalidad, el 10 de diciembre de 2021.

4. *Chile: las elecciones constituyentes*

El caso chileno merece un comentario aparte. En el periodo 2020-2022, Chile celebró al menos ocho elecciones,⁴³ tres para decidir la suerte de un largo e importante proceso constituyente en el país y el resto para renovar diversos cargos de elección popular en diferentes niveles de gobierno. De tales experiencias, los comicios que se vieron afectados por la pandemia fueron los ejercicios en torno al proceso constituyente que se tenían programados para otoño del 2020.⁴⁴

Desde finales de 2019 en Chile se vivió un contexto de protestas y movilizaciones sociales por los altos niveles de desconfianza hacia el sistema político y la inconformidad por la desigualdad social (Guzmán-Astete y Müller-Osorio, 2021: 232). Como salida para desactivar la crisis, los distintos partidos del espectro nacional firmaron el “Acuerdo por la Paz Social y nueva Constitución”, que establecía el itinerario y bases de un cambio constitucional de gran calado.⁴⁵

Con base en lo anterior, la ciudadanía chilena fue llamada a participar en el plebiscito nacional para expresar su acuerdo (o rechazo) con iniciar el proceso constituyente (INE-IIDH/CAPEL, 2020: 14). El plebiscito fue programado inicialmente para el 26 de abril de 2020.⁴⁶ De tener éxito dicho ejercicio, las elecciones convencionales constituyentes, para elegir a los integrantes de la asamblea encargada de redactar una nueva Constitución, serían celebradas el 25 de octubre de ese mismo año.

⁴³ Me refiero al Plebiscito Nacional de Proceso Constituyente (octubre de 2020) a las elecciones convencionales constituyentes y los comicios municipales (mayo de 2021), las elecciones legislativas y presidenciales (primera y segunda vuelta) (noviembre de 2021) y las elecciones de plebiscito constitucional sobre el nuevo texto constitucional (septiembre de 2022). Es importante destacar que la ciudadanía rechazó el texto constitucional redactado por la Convención Constitucional, por lo que se tiene previsto la celebración de un nuevo plebiscito constitucional con el mismo fin, esto es, someter a consideración de la ciudadanía el texto de una nueva constitución, a finales de este año, el próximo 23 de diciembre de 2023.

⁴⁴ Me refiero al plebiscito nacional proceso constituyente, originalmente planeado para el 26 de abril 2020, cuya fecha fue reprogramada para el 25 de octubre de 2020. Junto a las elecciones convencionales constituyentes, inicialmente programadas para el 25 de octubre, trasladadas a los días 15 y 16 de mayo de 2021.

⁴⁵ Chile: Ley 21.200 (24 de diciembre de 2019).

⁴⁶ Chile: Decreto Supremo 2.445 (27 de diciembre de 2019).

No obstante, debido al avance de la pandemia, en marzo de 2020, los partidos políticos con representación en el Congreso acordaron modificar el calendario electoral, mediante una reforma constitucional. Después de presentarse diferentes iniciativas en el Senado, el plebiscito nacional constituyente fue reprogramado para el 25 de octubre de 2020.⁴⁷ Lo anterior trajo consigo la necesidad de adecuar también el calendario electoral para permitir la elección de los integrantes de la convención constitucional. El Congreso decidió empatar dichos comicios con la elección de alcaldes, concejales y gobernadores regionales, que debían celebrarse el 4 de abril de 2021. Sin embargo, dicha fecha coincidía con las celebraciones de “Semana Santa”, por lo que fueron postergadas hasta el 11 de abril.⁴⁸

Posteriormente, por iniciativa presidencial, el Congreso aprobó una nueva normativa que determinó que la votación se realizaría en dos jornadas: el sábado 10 y domingo 11 de abril.⁴⁹ No obstante, el calendario electoral sería nuevamente modificado, mediante reforma constitucional,⁵⁰ que establecería los días 15 y 16 de mayo como fecha definitiva de los comicios. Por primera vez en la historia de Chile, los comicios se realizarían en dos días (en lugar de uno sólo como había sucedido siempre) con el fin de resguardar la salud de la ciudadanía, y permitirle ejercer su derecho a sufragio de forma más segura y tranquila.

El ordenamiento jurídico chileno vigente al momento de la llegada de la pandemia no contemplaba la opción de posponer los comicios. Las fechas del plebiscito constituyente y las elecciones convencionales habían quedado establecidas en una ley que enmendó la Constitución chilena. Por lo que la única manera para modificar el complejo calendario electoral era mediante otra reforma constitucional. Es claro que dejar la decisión de la postergación de las elecciones en manos del Poder Ejecutivo y el Servicio Electoral (Servel) era impensable en Chile. En palabras del diputado Leonardo Soto Ferrada (2020):

Restringir el derecho a voto de las y los ciudadanos, que tiene rango constitucional, mediante una decisión administrativa o normas infra legales, en un país que goza de un Estado de derecho pleno, es arriesgarse a masivamente judicializar un conflicto, donde está completamente ausente una ley que habilite a estas autoridades a la limitación de este derecho fundamental.

⁴⁷ Chile: Ley 21.221 (26 de marzo de 2020).

⁴⁸ Chile: Ley 21.221 (26 de marzo de 2020).

⁴⁹ Chile: Ley 21.317 (17 de marzo 2020).

⁵⁰ Chile: Ley 21.324 (7 de abril de 2020).

La realización de un amplio acuerdo legislativo fue fundamental para tomar la decisión de reprogramar las elecciones, al igual que la disposición y capacidad institucional de la autoridad electoral para flexibilizar y adecuar la logística y ejecución de las elecciones. En julio de 2020, el Congreso otorgó facultades extraordinarias al Consejo Directivo del Servel para garantizar la realización del plebiscito y dictara un protocolo con las normas e instrucciones sanitarias necesarias para el correcto desarrollo de los comicios, fijando reglas especiales y adicionales a las que contempla la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Guzmán-Astete y Müller-Osorio, 2021: 237).⁵¹

VI. REFLEXIONES FINALES SOBRE LOS PATRONES INSTITUCIONALES

Esta breve descripción de las experiencias nacionales constata que los países no contemplaban en sus marcos legales la posibilidad de modificar las fechas de la jornada electoral en situaciones de emergencia sanitaria, como lo fue la pandemia de COVID-19. Aunque respondieron a una misma situación extraordinaria, las rutas jurídicas para demorar las elecciones durante la pandemia han sido distintas de un país a otro, ya sean reformas legales, normas *ad hoc* o resoluciones administrativas, según las particularidades de cada contexto.

A tal propósito, los poderes legislativos se vieron obligados a reformar las leyes electorales para cambiar “por única ocasión” el día de la elección, como sucedió en Argentina o, incluso, a enmendar las propias reglas constitucionales, resultado de amplios consensos políticos, que permitieran definir nuevas fechas de votación, como acontecería en Chile. En otros casos, los ajustes al calendario electoral se hicieron mediante reformas legales impulsadas por las autoridades electorales y aprobadas por los congresos, como en Bolivia. Mientras que en otros más, como en República Dominicana, fueron determinaciones directas de los organismos electorales encargados de la gestión electoral.

A diferencia de Argentina y Chile, que tomaron la decisión en otoño de 2021, en Bolivia y República Dominicana las modificaciones a los calendarios electorales se realizaron durante el primer semestre de 2020, como una respuesta inmediata a los primeros avances de la pandemia. En contraste con Argentina y República Dominicana, donde los comicios fueron retrasa-

⁵¹ Chile: Ley 21-257 (27 de agosto de 2020).

dos por muy poco tiempo (aproximadamente un mes), en Chile y Bolivia las votaciones fueron diferidas poco más de medio año. Lo que parece sugerir que no hay una correspondencia clara entre el momento de la decisión y el tiempo que las elecciones fueron postergadas. Por último, a pesar de las variaciones temporales reportadas, en todos los casos fueron respetadas las reglas de renovación de los cargos de elección popular que se vieron involucrados con la dilación de los comicios nacionales.

Las elecciones o, mejor dicho, cada una de las etapas de los procesos electorales, constituyen grandes acontecimientos sociales que movilizan a millones de personas y aúnan a sociedades enteras. No existe ningún otro ejercicio estatal, nacional o territorial que presente el mismo grado de magnitud operacional, de participación multitudinaria y de complejidad jurídica y procesal (IDEA Internacional, 2020b). Las características de los sistemas electorales de la región exigen la presencia física del electorado en los recintos de votación. Por lo que, diferir los comicios durante los picos más altos de contagio parecía ser una decisión razonable y justificada. Como hemos podido observar, la dilación de la jornada electoral privilegió los imperativos de sanidad, higiene y seguridad pública para hacer frente a la pandemia (INE-IIDH/CAPEL, 2020: 35).

Con independencia de que la postergación de las elecciones se haya dado dentro del marco legal vigente, o haya tenido que ser modificado, las autoridades electorales jugaron un papel fundamental en al menos dos sentidos: por un lado, en la definición de las medidas adoptadas para resguardar la salud de todas las partes involucradas en el proceso electoral y, por otro, en la construcción de los acuerdos necesarios para facilitar el proceso de toma de decisión institucional que resultara más apropiado en cada país (INE, IIDH y CAPEL, 2020: 36). A pesar de las dificultades presupuestales y las tensiones propias de la vida pública nacional, podemos decir que, en general, los organismos electorales lograron resistir a las presiones políticas y evitar que situación impuesta por la pandemia fuese aprovechada para retrasar los comicios con la intención de beneficiar al gobierno en turno o perjudicar a otras fuerzas políticas.

El aplazamiento de las elecciones en América Latina no generó reacciones considerables en el ámbito internacional, entre otras tantos argumentos, porque se sustentaron en razones sanitarias y contaron con un amplio consenso de los partidos, las instituciones y la sociedad civil. Allí donde fueron necesarios, los cambios a los ordenamientos jurídicos lograron generar la confianza y certeza jurídica suficientes de que los derechos políticos de la ciudadanía serían respetados incluso en condiciones de emergencia sanitaria.

Para ello fue imprescindible que las autoridades encargadas de posponer las elecciones garantizaran ciertas condiciones esenciales, entre las que destacan la precisión de las razones sanitarias y jurídicas que respaldaran su determinación, establecer con claridad por cuánto tiempo los comicios serían diferidos y la observación de las reglas de renovación del poder, esto es, garantizando que no se alteraran la duración que los representantes políticos tienen en sus encargos y las fechas máximas que tienen para abandonarlos.

La pandemia planteó notables retos para la preservación y fortalecimiento de la democracia. En particular, desafió la capacidad de los Estados para renovar el poder político mediante la celebración de elecciones libres, competitivas y transparentes e impactó directamente en cada una de las etapas del proceso electoral, como la selección de candidaturas, el desarrollo de las campañas, el seguimiento y observación de los procesos electorales y las posibilidades de participación política del electorado. Para decirlo brevemente, el COVID-19 puso a prueba la salud de los estados democráticos de derecho, y con ello también a las autoridades involucradas en la convocatoria de las elecciones, principalmente a los parlamentos y organismos electorales. En sus manos estaba en juego, nada más y nada menos, que la credibilidad de los comicios. A la luz de este ejercicio comparado, y a pesar de las dificultades y particularidades de cada caso concreto, podemos afirmar que aquellas han demostrado estar a la altura de la coyuntura extraordinaria que impuso la emergencia sanitaria.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASCARRUNZ, Julio. 2021. “Estado de derecho y procesos electorales en el marco de la pandemia COVID-19: el caso boliviano”, en FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (eds.), *COVID-19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer, 521-553. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/pdf-libro-covid-19-estado-de-derecho-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>.
- AYALA CORAO, Carlos. 2020. *Retos de la pandemia del COVID-19 para el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos*. Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL), Núm 2020-17. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3596040.
- BICU, Ingrid y WOLF, Peter. 2020. *Elecciones durante el COVID-19: Consideraciones sobre cómo proceder con precaución*. Estocolmo: IDEA Internacional. Dis-

ponible en: <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-durante-el-covid-19-consideraciones-sobre-c%C3%B3mo-proceder-con-precauci%C3%B3n>.

BULMER, Elliot. 2021. *Los poderes de emergencia. Guía introductoria 18 para la Elaboración constitucional*. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/las-poderes-de-emergencia.pdf>.

CONCHA CANTÚ, Hugo A. 2022. “Hacia una configuración de sistemas electorales con mecanismos de excepción en América Latina”, en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Las reformas a la representación política en América Latina*. Ciudad de México: IJJ-UNAM, 219-240. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6_983/10.pdf.

CAVAZOS-GUAJARDO SOLÍS, Marcela. 2022. “La participación político-electoral de la población durante la pandemia: México y Latinoamérica”. *Revista Latinoamericana Ogmios*, 2(5), 362-388. Disponible en: <https://idicap.com/ojs/index.php/ogmios/article/view/88>.

CONDE JIMINIÁN, Jimena M. 2021. “Estado de derecho y procesos electorales en la República Dominicana en el marco de la pandemia”. En Fuchs, Marie-Christine y Querido, Leandro (eds.), *COVID-19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer, 521-553. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/pdf-libro-covid-19-estado-de-derecho-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>.

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (Comisión de Venecia). 2020. *Compilación de la Comisión de Venecia. Opiniones e informes sobre los estados de emergencia*, 16 de abril. Disponible en: https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-10/Compilación-de-los-informes-y-las-opiniones-sobre-los-estados-de-emergencia_1.pdf.

DAVERIO, Gustavo Javier. 2021. “Estado de derecho en emergencia y procesos electorales codo a codo. Una mirada preocupada desde Argentina”, en FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (eds.), *COVID-19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer, 149-166. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/pdf-libro-covid-19-estado-de-derecho-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>.

ESPINOSA SILIS, Arturo. 2021. “Los derechos políticos electorales durante la pandemia”, en FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (eds.), *COVID-19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer, 21-38. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/pdf-libro-covid-19-estado-de-derecho-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>.

FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos. 2020. “Pandemia y aplazamiento de elecciones: especial referencia al caso autonómico español”. *IberICONnect*. Dispo-

nible en: <https://www.ibericonnect.blog/2020/10/pandemia-y-aplazamiento-de-elecciones-especial-referencia-al-caso-autonomico-espanol/>.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco. 2007. “La convocatoria electoral”. en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO, Jesús y THOMPSON, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral, 2a. ed., 487-526. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>.

FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (eds.). 2021. *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/pdf-libro-covid-19-estado-de-derecho-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>.

GINSBURG, Tom y VERSTEEG, Mila. 2021. “The bound executive: Emergency powers during the pandemic”. *International Journal of Constitutional Law*, 19, 1498-1535. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/moab059>.

GONZÁLEZ, María Lourdes. 2007. “Órganos electivos: composición y periodos electorales”, en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO, Jesús y THOMPSON, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral, 2a. ed., 124-133. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>.

GUZMÁN-ASTETE, Eugenio y MÜLLER-OSORIO, Gonzalo. 2021. “SARS CoV-2: impacto en la política chilena”, en FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (eds.), *COVID-19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer, 217-242. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/pdf-libro-covid-19-estado-de-derecho-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>.

IDEA INTERNACIONAL. 2020. *Elecciones y COVID-19*. Documento técnico IDEA Internacional, 1/2020. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/elecciones-y-COVID-19.pdf>.

IDEA INTERNACIONAL. 2020b. *La gestión electoral durante la pandemia de COVID-19. Consideraciones para los encargados de la toma de decisiones*. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/gestion-electoral-durante-pandemia-covid-19.pdf>.

INE-IIDH-CAPEL. 2020. *El COVID-19 y las elecciones en América Latina*. Fascículo 3. América Latina: elecciones en tiempos de pandemia. Disponible en: <https://www.mujeresyconstitucion.cl/wp-content/uploads/2021/02/Fasci%C%81culo-3.pdf>.

JARAMILLO HUAMÁN, Cristian Arturo. 2022. “Elecciones en América Latina durante la COVID-19 análisis estadístico del impacto de los procesos electorales en el número de casos registrados”, presentado para su discusión en el Seminario Permanente de “Reformas Electorales y Democracia 2022”. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2022/02/Elecciones-y-COVID_C7.pdf.

MARTÍN REYES, Javier. 2023. “Democracia en pausa: la suspensión de las elecciones en México ante la emergencia sanitaria por COVID-19”, en SALMORÁN VILLAR, Guadalupe y SALAZAR UGARTE, Pedro (Coords.). *Estado de México, Tomo 4, Colección La década COVID en México: los desafíos de la pandemia desde las Ciencias Sociales y las Humanidades*. Ciudad de México: Coordinación de Humanidades-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 267-294. Disponible en: https://decadacovid.humanidades.unam.mx/wp-content/uploads/DCM_tomo-4_estado_derecho.pdf.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). 2020. *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. Washington, DC.: OEA. Disponible en: <https://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

QUERIDO, Leandro. 2021. “Desafíos de la administración de elecciones en el contexto del COVID-19”. En FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (eds.), *COVID-19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer, 39-62. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/pdf-libro-covid-19-estado-de-derecho-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. 2020. “Emergencia sanitaria y suspensión de elecciones”, en BARCELÓ ROJAS, Daniel, DÍAZ RICCI, Sergio, GARCÍA ROCA, Javier y GUIMARÃES TEIXEIRA ROCHA, María Elizabeth (coords.), *COVID-19 y parlamentarismos. Los parlamentos en cuarentena*. Ciudad de México: IIJ-UNAM, 331-344. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6225/26.pdf>.

SALMORÁN VILLAR, Guadalupe y SALGADO RODRÍGUEZ, Luis. 2020. “Emergencia sanitaria y suspensión de elecciones en Coahuila e Hidalgo”, en SALMORÁN VILLAR, Guadalupe, MARVÁN LABORDE, María y GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria (coords.), *Emergencia COVID-19, democracia y procesos electorales*. Serie de Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia, núm.

21. Ciudad de México: IIJ-UNAM. Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/158>.
- SALMORÁN VILLAR, María de Guadalupe. 2022. “Los poderes de emergencia. Una revisión a la luz de la pandemia COVID-19”. *Revista Teoría Política, Nueva Serie*, XII, 467-473. Disponible en: <https://journals.openedition.org/tp/2781>.
- SOTO FERRADA, Leonardo. 2020. *Proyecto de reforma constitucional para asegurar el derecho a sufragio de las personas contagiadas con COVID-19 en el plebiscito nacional*, 2 de septiembre. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/62524/4/13760-07.pdf>.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA. 1978-2022. Tabla “Declaratorias de Emergencia COVID-19”. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM)/Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos. Fecha de actualización: 10 de febrero de 2021. Fecha de publicación: 11 de febrero de 2021. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/12/1ObservatorioREFPOL_DeclaratoriasdeEmergencia_COVID-19.pdf.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA. 1978-2022. Tabla “Medidas Sanitarias para las elecciones 2021 en América Latina”. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) / Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos. Fecha de actualización: 10 de febrero de 2021. Fecha de publicación: 11 de febrero de 2021. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/elecciones-y-covid-19/>.
- THOMPSON, Joseph. 2020. *Dimensiones que inciden en la organización de procesos electorales en tiempos de pandemia*. Fascículo 2. San José: IIDH/CAPEL. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/en/component/content/article/fasciculo-2-dimensiones-que-inciden-en-la-organizacion-de-procesos-electorales-en-tiempos-de-pandemia?catid=28:democracias-autenticas-funcionales-e-incluyentes&Itemid=101>.
- ZOVATTO, Daniel. 2021. “Postergar o no postergar comicios: las lecciones de un mundo en pandemia”. *La Nación*, 31 de marzo. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/postergar-o-no-postergar-las-elecciones-las-lecciones-de-un-mundo-en-pandemia-nid31032021/>.