ISSN 1659-2808

NÚMERO 15

Revista DERECHO ELECTORAL

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

San José, Costa Rica

PRIMER SEMESTRE 2013
ENERO - JUNIO

DIRECCIÓN Y CONSEJO EDITORIAL

DIRECTOR
Dr. Luis Antonio Sobrado González

SUBDIRECTOR
Dr. Luis Diego Brenes Villalobos

CONSEJO EDITORIAL
Máster Hugo Picado León (Coordinador)
Licda. Rocío Montero Solano (Editora)
Lic. Gerardo Felipe Abarca Guzmán
Licda. Ileana Cristina Aguilar Olivares
Máster Arlette Bolaños Barquero
Lic. Luis Bolaños Bolaños Bolaños
Lic. Andrei Cambronero Torres
Máster Ana Mariela Castro Ávila
Lic. Iván Gerardo Mora Barahona.
Máster Juan Luis Rivera Sánchez

REVISIÓN FILOLÓGICA
Johanna Barrientos Fallas

TRADUCTORA
Evelyn Aguilar Murillo

DISEÑO
Alex González González

DIAGRAMACIÓN
Imprenta Nacional

Dirección URL
www.tse.go.cr/revista/revista.htm

Para consultas, sugerencias y publicaciones:
cdocumentacion@tse.go.cr

Publicación electrónica semestral, registrada en los siguientes servicios de información:

Dialnet
Directorio Latindex (Catálogo)
Centro de Documentación, IFED (Indexación)

Los artículos firmados son responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan el pensamiento del Tribunal Supremo de Elecciones.

342.07
R

Revista de derecho electoral / Tribunal Supremo de Elecciones. – no. 1 (Primer semestre 2006)-.
San José, C.R. : Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, 2006-.
v

ISSN 1659-2808

Semestral

1. Derecho electoral. 2. Legislación electoral. 3. Partidos políticos. 4. Elecciones. 5. Derecho registral. 6. Publicaciones periódicas I. Tribunal Supremo de Elecciones.

SITSE

PARA DISTRIBUCIÓN Y CANJE:
Centro de Documentación
Instituto de Formación y Estudios en Democracia, TSE

ÍNDICE

Presentación /Presentation
Pág. 1

Autor invitado / Guest authors

Candidaturas independientes en México.
(Independent candidacies in México)
Manuel González Oropeza
Pág. 5

Contribuciones desde el TSE / Contributions from the TSE

El Registro Civil costarricense a 125 años de su nacimiento.
(The Costa Rican Civil Registry 125 years after its birth)
Luis Antonio Bolaños Bolaños
Pág. 25

Pensamiento ciceroniano sobre el rol del ciudadano en la obra "Sobre los deberes".
(Ciceroan thought on the role of the citizen in the play "On Duties")
Luis Diego Brenes Villalobos
Pág. 37

Escrutinio y recuento de votos en el ordenamiento jurídico costarricense.
(Scrutiny and counting of votes in the Costa Rican legal framework)
Mario Andrés Matarrita Arroyo
Pág. 47

Contribuciones externas / Contributions external

Sistemas electorales parlamentarios y modelos de representación política: efecto: de los distritos electorales, la fórmula electoral y el tamaño del congreso.
(Parliamentary electoral systems and political representation models: effect of electoral districts, the electoral formula and the size of Congress)
José Enrique Molina Vega
Pág. 71

La regulación del proceso electoral en Francia: entre política y derecho.
(The regulation of the electoral process in France: between politics and law)
Ariana Macaya
Pág. 93

Voto dual y abstención diferencial en Canarias: análisis del comportamiento electoral canario.
(Dual voting and differential abstention in the Canary Islands: electoral behavior analysis)
Luis Melián Rodríguez
Pág. 115

Gobiernos locales y participación de las personas jóvenes en puestos de elección popular en Costa Rica, 2010.
(Local governments and participation of young people in popular election posts in Costa Rica, 2010)
Jorge E. Segura Arias
Pág. 131

Análisis sobre la ponderación de la prueba en el sistema electoral chileno.
(Analysis on the weighting of evidence in the Chilean electoral system)
Carlos Manuel Rosales García
Pág. 143

Sección especial/Special Section: Voto preferente/Preferential Voting

Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos.
(Some considerations on the use of preferential voting and its impact on democratic systems)
Daniel Zovatto e Ileana Aguilar
Pág. 171

Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá.
(Experience with Selective or Preferential Voting in the Republic of Panama)
Eduardo Valdés Escoffery
Pág. 183

Voto preferencial en la República Dominicana.
(Preferential voting in the Dominican Republic)
Fausto Marino Mendoza Rodríguez
Pág. 197

Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú.
(A lethal vote: preferential voting and political parties in Peru)
Fernando Tuesta Soldevilla
Pág. 203

Reseñas/Review

Revista Mundo Electoral N.º 15.
Tribunal Electoral de Panamá/Electoral Tribunal of Panama
Pág. 219

Revista Justicia Electoral N.º 10.
Tribunal Electoral de México/Electoral Tribunal of Mexico
Pág. 222

Revista Mexicana de Derecho Electoral N.º 1.
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Institute for Judicial Research, National Autonomous University of Mexico
Pág. 225

PRESENTACIÓN

Con su decimoquinto número, correspondiente al primer semestre de 2013, la Revista de Derecho Electoral cumple su séptimo año de existencia. Para el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) es motivo de gran satisfacción observar la manera en que esa publicación ha logrado consolidarse como un significativo recurso académico para el estudio de las ciencias electorales en Costa Rica y América Latina, inserto en la filosofía de acceso abierto (*Open Access*), por lo cual sus contenidos están disponibles en internet, de forma amplia y gratuita.

Como parte de su política de mejora continua, se han incorporado innovaciones en el proceso de revisión y en el licenciamiento de la Revista. A partir de este número se utiliza un proceso de revisión por pares del tipo "doble ciego", por lo cual los trabajos enviados a la Revista serán valorados por dos especialistas, manteniendo el anonimato tanto de las personas revisoras como de las autoras de los textos. Por otra parte, la Revista ha adquirido la licencia *Creative Commons* (CC), por lo que los artículos publicados quedan protegidos por las leyes nacionales de derechos de autor y, en particular, por la "Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos" vigente en Costa Rica.

Este número abre con la sección ***Autor Invitado***, en la cual Manuel González Oropeza, connotado magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mexicano e investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, sobre las *"Candidaturas independientes en México"*.

La sección ***Contribuciones desde el TSE*** cuenta con tres artículos de los abogados Luis Antonio Bolaños Bolaños, sobre *"El Registro Civil costarricense a 125 años de su nacimiento"*; Luis Diego Brenes Villalobos, intitulado *"Pensamiento ciceroniano sobre el rol del ciudadano en la obra "Sobre los deberes"* y Mario Andrés Matarrita Arroyo, referente al *"Escrutinio y recuento de votos en el ordenamiento jurídico costarricense"*.

Por su parte, la sección ***Contribuciones Externas*** contiene cinco artículos. José Enrique Molina Vega expone sobre *"Sistemas electorales parlamentarios y modelos de representación política: efecto de los distritos electorales, la fórmula electoral y el tamaño del congreso"*, Ariana Macaya trata *"La regulación del proceso electoral en Francia: entre política y derecho"*, Luis Melián Rodríguez desarrolla el *"Voto dual y abstención diferencial en Canarias: análisis del comportamiento electoral canario"*, Jorge Segura Arias estudia los *"Gobiernos locales y participación de las personas jóvenes en puestos de elección popular en Costa Rica"* y, finalmente, Carlos Manuel

Rosales García realiza un *"Análisis sobre la ponderación de la prueba en el sistema electoral chileno"*.

Este número cuenta con una ***Sección especial: Voto preferente*** que incluye los aportes de Daniel Zovatto e Ileana Aguilar, *"Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos"*; Eduardo Valdés Escoffery, *"Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá"*; Fausto Marino Mendoza Rodríguez, *"Voto preferencial en la República Dominicana"*, y Fernando Tuesta Soldevilla, *"Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú"*.

La sección ***Reseña Bibliográfica*** incluye comentarios sobre el n.º 15 de la *Revista Mundo Electoral* del Tribunal Electoral de Panamá, del n.º 10 de la *Revista Justicia Electoral* del citado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del primer número de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

San José, 31 de enero de 2013

La Dirección

Autor INVITADO

Revista DERECHO ELECTORAL
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Candidaturas independientes en México

Manuel González Oropeza*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 03 de julio de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 6 de diciembre, 2012.

Resumen: Diserta sobre el tema de las candidaturas independientes en México, como un proceso de reconocimiento de derechos en cada Estado, según el sistema electoral establecido en sus legislaciones y en sus propias constituciones; y que, en muchos casos, si dichos derechos no están establecidos en la Constitución Federal o viceversa, el Estado se ve en la obligación de reconocerlos y protegerlos por tratarse de derechos conocidos como "derechos de penumbra". No, obstante, el artículo señala que con la reforma constitucional del artículo 116 de la Constitución Federal se estableció la prohibición expresa para los Estados de tener candidaturas independientes.

Palabras clave: Candidaturas / Inscripción de candidatos / Nómina de candidatos /Legislación electoral / Sistemas electorales / México.

Abstract: It addresses the subject of the independent candidacies in Mexico, as a process of acknowledgement of rights in each State according to the electoral system established in their legislation and their own constitutions; which, in many cases, if these rights are not established in the Federal Constitution or vice versa, the State is obliged to recognize and protect them provided they are known as "grey area rights ". However, it points out that the constitutional reform of article 116 of the Federal Constitution established an expressed prohibition for the States to have independent candidacies.

Key Words: Candidacies / Registration of candidates / List of Candidates / Electoral Law / Electoral systems / Mexico.

* Mexicano, abogado, correo electrónico manuelg@servidor.unam.mx. Magistrado de la Sala Superior del TEPJF. Doctor en Derecho e Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Investigador Nacional Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Conferencia impartida en el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en la ciudad de Chetumal el 25 de mayo de 2012.

Existe un aspecto dentro de la política electoral mexicana de suma relevancia y actualidad, que bien merece el concurso de todos los involucrados en este ámbito para resolverlo: el tema de las candidaturas independientes.

Ciertamente no es un tema nuevo. La ley, la primera ley federal electoral que reconoce a los partidos políticos cumplió poco más de 100 años[1]. La *Ley Electoral* de 1911, una ley revolucionaria (por sus conceptos, y también por ser emanada de la revolución), estableció la existencia de los partidos políticos y los reconoció por primera vez, aunque no excluyó a los ciudadanos que quisieran presentar sus candidaturas independientes a los puestos de elección popular, y lo mismo hizo la *Ley Constitucional Electoral* de 1917.

Con el transcurrir de los años y luego de varios sucesos relevantes en nuestra historia para consolidar a los partidos políticos y la democracia, la Ley Electoral de 1946 comenzó a dar un giro, señalando la exclusiva nominación de candidatos por parte de los partidos políticos. De hecho, hay que recordar que en el propio seno del Congreso Constituyente Mexicano Federal de 1917, el diputado por el Estado de Puebla, el periodista Froylán Cruz Manjarrez, hizo varias propuestas para la transformación del sistema presidencial en un sistema parlamentario, siendo persistente en su proyecto desde 1917 hasta 1921. ¿Cuál fue el pretexto para no aprobarlas, a pesar de todas las ventajas que presentaba el Sistema Parlamentario en esa época? La razón es que acababa de pasar una revolución cuya razón de ser había sido el deshacerse de un dictador, o quizá más bien, se le había invitado a que saliera del país. Quizá hubiera sido el momento más oportuno para cambiar el sistema presidencial, anquilosado de alguna manera desde tiempos de Antonio López de Santa Anna y totalmente corrupto con Porfirio Díaz, a un sistema nuevo, a un sistema parlamentario.

La respuesta de Carranza y de muchos otros revolucionarios fue que no se podía implementar un sistema parlamentario en México, porque faltaba la consolidación del sistema de partidos políticos.

El sistema parlamentario se basa en partidos políticos; el que tiene la mayoría es quien tiene posibilidad de nombrar al primer ministro. De tal suerte que la ausencia de un sistema consolidado de partidos políticos evitó, en su momento, que el Constituyente mexicano nos hiciera abandonar el sistema presidencial del cual nos hemos quejado durante varios años, y de

1 La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (TEPJF) está preparando una edición facsimilar de esta ley, la cual próximamente podrá ser consultada por los interesados en el tema.

las consecuencias que tiene la concentración de poder en una sola persona. Es justamente allí donde reside la importancia de consolidar, de entrada, el sistema de partidos políticos, quizá para caminar en un sistema democrático en donde el poder se distribuya entre varias fuerzas políticas, es así como debe ser el poder político.

Pero esto solo es un antecedente de que el tema de los candidatos independientes no es nuevo, sino que ha sido latente, está implícito en el desarrollo constitucional mexicano. Con la legalización de los partidos políticos en 1911 y después con la constitucionalización de estos en 1977, es un hecho que este sistema se ha visto consolidado y plenamente reforzado. Pero ahora hemos llegado a un momento en el que ya no nos preocupa la consolidación de los partidos políticos, sino que lo que nos preocupa y ocupa es, quizá, el excesivo poder que tienen los partidos y que se le ha llamado de manera coloquial como *partidocracia*.

En la teoría de la Ciencia Política Clásica, los partidos políticos son organizaciones oligárquicas, es decir, que no hay democracia en su interior. Este es un punto en el que, así lo considero, en México se ha avanzado mucho gracias a la justicia electoral la cual ha hecho posible que a través de los juicios de derechos político-electorales todos los militantes de los partidos políticos tengan derechos frente a sus dirigentes. Es por ello que la mayor carga de asuntos que resuelve la Sala Superior, y con toda seguridad también los tribunales electorales restantes, versa sobre juicios de militantes contra su dirigencia, ya sea por haberlos excluido del registro de candidaturas o por haberlos violentado en algunos de sus derechos políticos al interior del partido, entre otros, y un largo etcétera. En otras palabras, en los tribunales electorales se está trabajado para lograr una verdadera democratización al interior de los partidos políticos que atenúa, quiero verlo así, esa llamada partidocracia.

Pero el debate también se abre recientemente con la reforma constitucional del año 2011, con respecto al artículo 1.° de la Constitución Federal que rige hoy. Dicho artículo es reformado para señalar que la interpretación de los derechos humanos se tiene que hacer de acuerdo con la forma más favorable para aquellos, tanto en los términos de la Constitución como en los de los tratados internacionales que nuestro país ha suscrito.

Los dos primeros párrafos del artículo 1.° de la Constitución vigente prescriben:

"…en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos[2] *en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece".*

Y el segundo párrafo señala: "*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*".

Esta reforma en general es buena, porque eleva el control de convencionalidad, como se le ha llamado; es decir, la aplicación de los tratados internacionales internamente al máximo nivel posible. Pero en el fondo, a opinión personal se considera que es una adición que no le agregó nada al artículo 1.° de la Constitución. ¿Por qué? Porque el citado artículo anterior a 2011 decía más o menos lo mismo, sin hacer mención explícita a los tratados internacionales.

Mencionaba que los derechos reconocidos en la Constitución no podrían ser suspendidos o limitados, salvo en los casos y condiciones que ella misma estableciera. Esto quiere decir que los derechos humanos podían ser ampliados, porque lo que señala el artículo, que lo decía antes y lo confirma después, es que los derechos humanos no pueden ser suspendidos ni limitados. En una interpretación *a contrario sensu*, que ya se había hecho en todos los tribunales, se decía: "*Bueno, sí pueden ser ampliados, ¿pero ampliados en dónde? No solamente en los tratados internacionales, que es lo que establece el párrafo segundo, sino también en otras normas: ¿en las ordenanzas municipales?"* Nos preguntamos entonces, ¿pueden las ordenanzas municipales reconocer nuevos derechos? La respuesta es sí. ¿Las constituciones estatales pueden reconocer nuevos derechos? La respuesta también es sí.

Entonces, ¿dónde está, en el segundo párrafo del artículo 1.° la referencia a las constituciones de los estados u otras normas reglamentarias de los diferentes ámbitos de gobierno? La respuesta es: no hay referencia.

Pareciera que el segundo párrafo muestra nada más la visión de que los derechos humanos son competencia federal. Así lo dice cuando señala: *"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados*

2 Énfasis en la palabra "reconocidos", que es motivo de un comentario más adelante.

internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia".

Aquí la protección más amplia es lo que en algunas sentencias de los tribunales hace referencia a los argumentos *pro homine*, haciendo favorecer esto. Pero este párrafo olvida que las constituciones de los estados y las normas municipales han sido históricamente, y seguirán siendo, las normas más importantes en materia de reconocimiento de derechos.

Por ejemplo, en Veracruz, al elaborarse la nueva Constitución tras la reforma del año 2000, se incluyeron una serie de derechos que no están establecidos en la Constitución Federal. Otro ejemplo es Oaxaca, que quizá fue la primera entidad en establecer derechos en materia de comunidades indígenas, mucho antes que la reforma del 2001 lo hiciera para adicionar la reforma indígena en el artículo 2.°.

Incluso podemos buscar más atrás todavía, con ejemplos como la esclavitud, para irnos al extremo. La esclavitud en México fue prohibida primero en los Estados y después en la Federación. Por lo tanto, no es como para que nos asombre el artículo 1.°, al decir que sólo en la Constitución Federal se establecen derechos y que sólo en la Constitución Federal se pueden interpretar de la manera más favorable estos derechos. Como hemos señalado, esto no es así.

Entremos al análisis del primer párrafo del artículo 1.° que dice: "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución". Para quien esto escribe, ¿qué significa esta determinación de *reconocidos* en nuestra Constitución? Pues un *reconocimiento* es un *reconocimiento explícito*, establecido expresamente -vaya el término- en la Constitución.

En 1912 Miguel Bolaños Cacho, de origen oaxaqueño y quien fuera ministro de la Suprema Corte, gobernador interino, gobernador constitucional, diputado y senador de la República, escribió un libro que se llama *Los derechos del hombre*[3]. En este documento Bolaños Cacho explicaba algo que nos parece totalmente correcto; en México, para que un derecho sea protegido y garantizado, de ahí el antiguo nombre de garantías individuales, debe estar expreso en un texto legal, debe estar expreso en la Constitución. Pero, ¿qué pasa si no es así?, entonces, ¿no existe ese derecho? Y al respecto señalaba Bolaños Cacho: Sí, sí puede existir, sí

3 Este texto es un documento electrónico que se puede consultar en línea en el portal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

hay ese derecho. Pero el Estado no está comprometido a garantizarlo, no está comprometido a protegerlo.

Como podemos notarlo, es una tesis muy *ius positivista* ciertamente, pero nuestro sistema constitucional empieza con decir que sólo los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados serán protegidos[4], a lo que quien escribe agregaría: todas las normas.

El sistema mexicano es distinto al sistema norteamericano el cual, por cierto, inspiró la creación de muchas de nuestras instituciones. En el sistema norteamericano la enmienda número nueve de su Constitución -que no formó parte del plan original de la nuestra, sino que se agregó unos años después-, a diferencia del artículo 1.° de la mexicana, establece que las personas se reservan otros derechos que no estén expresamente consignados en esa legislación norteamericana. Existe, por lo tanto, una notable diferencia en este aspecto.

Allí se trata de una posición *ius naturalista*, porque la propia Constitución reconoce que hay otros derechos que no están expresos en la Constitución Federal, pero que se reserva la población y, en consecuencia, el gobierno federal puede y debe protegerlos. La protección más reciente, con esta interpretación *ius naturalista* en los Estados Unidos fue, por ejemplo, el tema del aborto. En este tema se determinó por la Suprema Corte, en el caso *Roe vs. Wade*, de 1973, que la mujer se reserva derechos, por ejemplo, el derecho a la intimidad, a la vida privada, y lo que conlleva el derecho a la disposición de su cuerpo[5]. De tal manera que si una mujer tiene un embarazo no querido, no se le puede obligar a que concluya con un alumbramiento.

El Ministro Powell, quien escribió la resolución, dijo: "*El Estado tiene derecho a prohibir abortos en determinado periodo del embarazo, porque si se produce un aborto en un embarazo avanzado la vida de la madre puede correr peligro, y entonces el Estado sí tiene interés para evitar ese aborto y proteger la vida de la madre".* En todo caso, siempre es en torno a la vida de la madre no tanto a la vida del producto, en la jurisprudencia de los Estados Unidos.

---

4 En mi opinión, deben agregarse "todas las normas" para ser más explícitos.

5 En esencia, la sentencia declara que el **aborto** debe serle permitido a la **mujer** por cualquiera que sea el motivo siempre que el feto no sea aún viable, es decir, sea incapaz de sobrevivir fuera del vientre materno sin ayuda artificial. La viabilidad se establece cerca de los siete meses o 28 semanas, reconociéndose que puede establecerse en un momento anterior. Aún después de dicho límite, la Corte reconoció que el **aborto** debe estar disponible siempre que se considere vital para mantener con vida a la **mujer**. Tras el caso Roe vs. Wade, **aborto** es un «derecho fundamental» de cualquier ciudadana norteamericana protegido por su Constitución. http://lamediahostia.blogspot.mx/2008/09/roe-vs-wade-o-el-derecho-al-aborto-en.html;véase también: http://www.law.cornell.edu /supc t/html/historics/ USSC_CR_0410_0113_ZS.html

Pero dice Powell (y lo dice la resolución): *"Pero no obstante ello en los primeros tres meses -de embarazo- la madre podría disponer de ese embarazo, dándolo por terminado, y el Estado no puede intervenir para forzarla a no darlo por terminado"*. En consecuencia, declaró inconstitucional un estatuto de Texas que establecía una sanción penal a la madre que en cualquier periodo de gestación decidiera abortar. Además de que existía una serie de consideraciones de salud pública respecto a que como estaba prohibido el aborto, entonces las madres utilizaban métodos no recomendables para provocar la interrupción de su embarazo.

Lo que vemos es una gran diferencia, en la que el derecho a la vida privada y a disponer de su embarazo corresponden exclusivamente a la mujer. No necesitan estar reconocidos expresamente en la Constitución y, no obstante, por la interpretación que se hace de la enmienda número nueve, se les llama "derechos de penumbra" los cuales de refieren a aquellos derechos que no están expresamente reconocidos en la Constitución.

Ahora veamos qué paso con el razonamiento emitido por la Suprema Corte Mexicana con relación al mismo tema, cuando se juzgó la constitucionalidad o no de la bautizada *Ley Robles* en el Distrito Federal.

En México no tenemos una novena enmienda y, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegó, prácticamente, a la misma conclusión que la Corte Suprema de los Estados Unidos al juzgar como constitucional la terminación del aborto en el Distrito Federal, porque la Suprema Corte no encontró expresamente prohibición alguna en la Constitución Federal. Por eso, el artículo lo prescribe de manera muy enfática: "los derechos de los mexicanos reconocidos por la Constitución", y no encontró expresamente el derecho a la vida del producto.

En eso se basó la resolución de la Suprema Corte para decir: "*Como no hay un derecho reconocido a la vida, en consecuencia la ley del Distrito Federal permite el aborto con ciertos límites",* y por supuesto resulta ser una ley constitucional.

Se arriba así al mismo fin pero con distinta argumentación. En un caso *ius naturalista* en los Estados Unidos, los derechos de penumbra no reconocidos expresamente en la Constitución; y en otro caso, *ius positivista* en que, como no está reconocido ese derecho en la Constitución, entonces no puede ser criminalizado ni prohibido.

Por eso, a raíz de esa resolución, muchos estados, como por ejemplo Guanajuato, empezaron a reformar sus constituciones. Como puede notarse, las constituciones estatales son fuentes de nuevos derechos, incluso para precisar que el producto, desde la concepción, tiene derecho a la vida. Por lo tanto, tuvo que ser reconocido ese derecho en la Constitución: "*infas conceptus pro nato habetur*", el derecho empieza desde la concepción. Pero como este no existe a nivel de la Constitución Federal, entonces no existe el derecho.

Ahora bien, ¿la reforma del 2011 transformó todos los derechos en derechos absolutos, o la reforma del 2011 todavía permite aplicar restricciones a esos derechos? En lo personal, creo que no hay derechos irrestrictos, sobre todo en una concepción *ius positivista*, en la que el reconocimiento del derecho debe estar expreso en la norma: bien Constitución Federal, tratado internacional, constitución del estado, ley federal o bien, ley local.

Entonces, no existe, o no debiera de interpretarse el nuevo artículo 1.° como derechos absolutos; sólo por citar un ejemplo, el siguiente caso: todo ciudadano tiene derecho a ser electo para un cargo de elección popular. En una opinión personal, no puede existir así esa interpretación. ¿Por qué?, porque desde un principio los derechos son los reconocidos en la Constitución, en los términos de la propia Constitución. Si el artículo 35, fracción II, establece el derecho a votar y ser votado en los términos o en las condiciones o con las calidades que marca la ley, entonces, allí la ley, si bien es una norma secundaria supeditada a la Constitución, es la misma Constitución la que reenvía a la ley las condiciones de las candidaturas independientes o de la no candidatura independiente; pero no nos adelantemos a las conclusiones.

Debemos considerar que la interpretación más favorable al ser humano, de acuerdo al nuevo artículo 1.°, siempre tiene que ser la más beneficiosa, pero armónica, en concordancia con la ley que reglamenta el derecho a ser votado. De tal suerte que si, por ejemplo, hubiera una candidatura independiente donde se le pidiera a ese candidato, para gobernador o ser presidente de la República, el 25 por ciento de firmas de apoyo con base en el padrón electoral, habría que ver si eso es razonable, pues el 25 por ciento es alto.

La Sala Superior del TEPJF recibió una consulta de la Suprema Corte de Justicia respecto de si el requisito de los 20 años de residencia en Quintana Roo para ser gobernador era compatible con el sistema constitucional. Ante tal consulta, de manera unánime, la Sala Superior dijo: "No, 20 años son muchos años; es bueno que el Estado de Quintana Roo quiera fortalecer a sus hijos nativos de aquí con esa medida, pero Quintana Roo tiene la tradición de ser un estado que recibe una gran migración interna, y que eso es muy importante para todo el país. Entonces,

exigir 20 años va a restringir a personas que teniendo 10 años, que son muchos para la vida constitucional del Estado, pudieran optar para un cargo de esa naturaleza".

Entonces, que todo quede dentro de una razonabilidad, es correcto; dentro de la interpretación de lo que dice la ley, es correcto; pero como lo ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Yatama contra Nicaragua, "Debe de haber una razonabilidad". Puede regularse, por ejemplo, el ingreso de ciudadanos a los partidos políticos, pero de manera razonable. En el caso de Yatama se impedía, prácticamente, que los indígenas de Nicaragua pudieran ser miembros de los partidos políticos y, en consecuencia, si no eran miembros de los partidos políticos no podían contender para cargos de elección popular. La Corte Interamericana señaló: "puede haber requisitos, pero si esos requisitos pasan de lo razonable, entonces, esos requisitos se convierten en impedimentos". En el fondo está el eterno problema de definir qué es lo razonable. Lo que es razonable en un lugar o para ciertos sectores, puede ser irracional en otro sitio o para otros grupos.

Sin embargo, finalmente ahí está el compromiso; la labor de los jueces constitucionales que tienen que interpretar la Constitución en un concepto de razonabilidad.

Pensemos en otros casos, por ejemplo, el tema de usos y costumbres. Quintana Roo tiene una población indígena muy importante, y el artículo 2.° constitucional establece que *"las autoridades -todas las autoridades, federales, estatales y municipales- deberán respetar los usos y costumbres de las comunidades indígenas"*. ¿Es irrestricto el derecho de las comunidades indígenas en sus usos y costumbres? Tampoco. Hay un criterio de razonabilidad que permitiría, en un momento dado, limitar los usos y costumbres de las comunidades indígenas, por ejemplo, la discriminación a las mujeres. En muchas comunidades, las mujeres no pueden votar o no pueden ser electas para un cargo de elección popular. Al respecto, en el TEPJF se han conocido varios casos sobre los usos y costumbres de las comunidades indígenas, consagrados en la Constitución en su artículo 2.°, que todas las autoridades deben respetar lo cual en efecto se hace. No obstante lo anterior, se deben tener en cuenta otros principios que también merecen respeto, uno de ellos es la igualdad.

Y el propio artículo 8.° de la Convención 169 de la OIT, el cual promovió en México la reforma constitucional al artículo 2.° en el año 2001; dice: *"Los usos y costumbres no pueden aplicarse cuando se afecte derechos fundamentales"*. Y qué derecho más fundamental es el de la igualdad del hombre y la mujer.

Entonces, en aquellos usos y costumbres o elecciones que se han tenido que revisar en la Sala Superior, en los que se discrimina a las indígenas, no se les deja tomar posesión de su cargo o no pueden votar, siempre se ha intervenido a favor de las mujeres indígenas y, seguramente, todos los tribunales electorales de las entidades federativas han hecho eso, porque el artículo 1.° obliga a todas las autoridades a aplicar de la forma más favorable los derechos humanos previstos en los tratados, ya no es monopolio, afortunadamente, del Poder Judicial Federal, pero es un compromiso de todos los poderes estatales el aplicar los derechos en los términos más favorables contenidos en los tratados internacionales.

De tal suerte, los usos y costumbres que son muy importantes tienen una barrera invisible: la razonabilidad radica en que no afecten otros derechos fundamentales tan importantes como la igualdad. De manera reciente, en la Sala Superior se estuvieron revisando algunos casos, particularmente de Oaxaca y de Michoacán, en los que dentro de las comunidades indígenas, la cabecera municipal no deja votar a los ciudadanos de las agencias municipales, lo cual provocaba muchos problemas de violencia, de anulación de la elección, etcétera.

Entonces, en algún caso se hizo valer que ese es el uso y costumbre; que nada más podían votar quienes, por ejemplo, hicieran *tequio*, que es el trabajo comunitario de solidaridad. Es bajo esta precisión que en las comunidades indígenas no puede ascender nadie si no proporciona dicho trabajo comunitario, y esa labor incluso es de alguna manera concebida como una contribución en sentido fiscal, porque es cuantificable en dinero. Es como si estuvieran pagando impuestos y viniera el gobierno a construirles un puente, a limpiarles esto, a restaurar aquello, entre otras mejoras sociales.

En estos lugares, la comunidad aporta su trabajo y es cuantificable como una contribución: hay un principio en las contribuciones de que estas deben ser proporcionales y equitativas.

Atendiendo a las consideraciones anteriores, debemos entender que si la cabecera municipal no deja que los ciudadanos de las agencias municipales contribuyan con el *tequio* por determinadas razones, por ejemplo, una agencia que es evangélica, protestante o de otra religión, y la cabecera le impone obligaciones que más bien pertenecen a las festividades de la religión católica como limpiar el templo, restaurar las imágenes, entre muchas otras de las actividades que estas comunidades llevan a cabo (particularmente durante las fiestas patronales); entonces la imposición que les hacen de este trabajo comunitario les está afectando, vía la libertad de culto, a unas personas. Si ellos se niegan a realizar dicho trabajo, por lo tanto no

hacen *tequio*; no pueden votar. En verdad no podemos llegar a esos extremos, por eso en la Sala Superior se pone sumo cuidado a casos así, puesto que en estas condiciones se debe restringir el derecho que tienen consagrado en el artículo 2.° para sus usos y costumbres y decir: *"A pesar de que no contribuya al tequio debe de votar, el derecho de votar es un derecho fundamental"*. Ahí sí se trata de un derecho fundamental y no puede ser restringido por estas razones.

Otro ejemplo digno de señalar nos lo proporciona el artículo 38, en que el Estado de Quintana Roo ofrece un caso muy importante de suspensión de derechos políticos. ¿En qué momento se suspenden los derechos políticos? La Constitución misma dice: "desde el inicio del proceso, con el auto de formal prisión". Pero ¿esto es compatible con la propia Constitución y con los tratados que hemos suscrito en donde a quien no se le demuestre que es culpable se presume inocente?

No debemos olvidar que la suspensión de derechos políticos es una sanción penal como consecuencia de un delito. No hace mucho la Sala Superior emitió una tesis que estaba incluso en contradicción con una de la Suprema Corte, pero esta, comprendiendo la situación, resolvió a favor de la tesis de la Sala Superior. Las disposiciones de la Constitución atienden a una interpretación sistemática y funcional, y no operan radicalmente *per se*, reiterándose que deben de ser interpretadas.

Otro punto de relevancia en materia electoral lo constituye el artículo 6.° constitucional relativo a la libertad de expresión. Y cabe entonces preguntarse, ¿es la libertad de expresión absolutamente irrestricta? Debemos considerar que no, pues tiene restricciones. Una empresa poseedora de un canal de televisión o de radio no puede promover, aunque sea su candidato, fuera de la pauta establecida en la legislación respectiva, aunque sea como una donación, como un acto de simpatía o de solidaridad.

Una empresa privada, una persona moral, entonces tendría también el derecho a la libertad de expresión, aspecto en el que el país (México) también se diferencia de los Estados Unidos. Allá se difundió poco antes de la elección del 2008 un documental sobre Hillary Clinton, un documental atroz, crítico de todo a todo, desde el punto de vista de moralidad de la señora, hasta su eficiencia política, entre muchos otros improperios. Como es natural, los partidarios de ella impugnaron y dijeron: "Una empresa no puede hacer este tipo de cosas y difundirlas en una etapa previa a la elección. Y sin embargo, la Suprema Corte de los Estados Unidos dijo*: "Está en su libertad de expresión"*.

Por fortuna, en México se tiene el artículo 134 de la Constitución que repercute en muchas disposiciones locales, el cual dice que no puede haber este tipo de campañas, y mucho menos campañas negativas financiadas a través de promocionales políticos.

De regreso al tema central de esta ocasión, debe decirse que no solamente a nivel federal sino a nivel estatal ha habido casos de candidaturas independientes. No es desconocido este hecho para los habitantes de Quintana Roo, pues el vecino Estado de Yucatán tuvo en el Decreto 678 de 2006, con base legal en los artículos 28 a 31 de la Ley Electoral, el reconocimiento de candidaturas independientes. El candidato a gobernador necesitaba reunir el dos por ciento de firmas del padrón electoral; por su parte, el candidato a diputado debía reunir el 15 por ciento de firmas en el distrito correspondiente, en tanto que para los ediles se solicitaba del 10 al 15 por ciento del padrón electoral.

De manera posterior se reforma este decreto, incluso la Constitución del Estado en el artículo 16, apartado B, y como muchas de estas medidas de avanzada, han sido objeto de una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte por parte de algunos partidos (tres en este caso). El partido que más avanzó en esa cuestión fue un partido local que se llama Alianza Yucateca, pues al resolver la Suprema Corte la acción de inconstitucionalidad 30/2006 declaró infundados los agravios del partido en contra de las candidaturas independientes.

Esta fue una decisión dividida de la Suprema Corte: seis votos a favor de la constitucionalidad de los candidatos independientes y cinco votos en contra. En esa ocasión el ponente fue el actual presidente de la Suprema Corte, el ministro Juan Silva Meza, y la posición del ministro presidente resultó muy interesante[6]. Su posición fue que en la Constitución Federal no hay prohibición de las candidaturas independientes. Dice la sentencia:

> *"No se encuentran elementos para considerar que haya sido voluntad del órgano reformador conferir a los partidos políticos el derecho exclusivo de postulación de candidatos como una prerrogativa propia y excluyente. Por lo que es facultad del legislador ordinario -esto es la más importante- federal o local determinar dentro de su sistema jurídico electoral, si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a cargos de elección federal o local, o si también se permiten candidaturas independientes para esos efectos"*[7].

6 En lo personal, coincido plenamente con esta posición.

7 Acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006. partido político estatal Alianza por Yucatán, partido de la Revolución Democrática y partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. instituciones y procedimientos electorales de Yucatán. Los artículos 28, 29, 30 y 31 que prevén candidaturas independientes, son constitucionales.

Es muy importante lo que dijo aquí la Corte, a través de la decisión mayoritaria en voz del ministro presidente. ¿Por qué? porque en Quintana Roo posteriormente se impugnó el artículo 32, fracción II, de la Ley Electoral del Estado la cual establecía que sólo los partidos políticos podrían presentar candidaturas a cargos de elección popular, y se impugnó como inconstitucional porque, según ellos, se establecía en la Constitución Federal el derecho a las candidaturas independientes.

Resulta claro entonces lo que ya se había resuelto en el caso de la acción de inconstitucionalidad de Yucatán, en que se determinaba que había libertad en nuestro país, para el legislador federal y para el legislador local, de optar por el sistema electoral. Esto tiene una dimensión federalista muy importante, pues la soberanía de los estados, el régimen interior de los estados garantizado en la Constitución Federal, establece que los estados son libres y soberanos en lo que respecta a su régimen interno.

¿Cuál es su régimen interno? Desde 1824 se definió que el régimen interno de los estados tiene tres aspectos: expedir sus propias leyes, nombrar a sus propias autoridades, y que las resoluciones de su competencia sean definitivas en el ámbito respectivo. El segundo aspecto, que es nombrar a sus propias autoridades, implica que corresponde al estado organizar sus propias elecciones, calificar a sus propias autoridades y establecer el sistema electoral propio de la entidad.

Si un estado opta por candidaturas independientes, además de la forma ya tradicional de partidos políticos, está en libertad de hacerlo; lo que sí no podría hacer un estado es prohibir los partidos políticos; eso está fuera de discusión, porque el artículo 41 de la Constitución Federal determina que los partidos son las organizaciones de ciudadanos que promueven la participación de ellos en la vida política. No lo podría prohibir, pero lo que mencionó el ministro Silva Meza fue muy correcto: El que no lo pueda prohibir significa que no hay en el sistema constitucional mexicano un sistema electoral único en los estados, y pueden aceptar las candidaturas independientes en un momento dado, esto es, antes de la reforma al artículo 116. En resumen, los estados pueden, en el ámbito de su competencia, determinar si aceptan o no candidatos independientes. Es por ello que la reforma del 2006 fue declarada constitucional para el caso de Yucatán.

Esto llama la atención, porque prácticamente en el caso Castañeda Gutman la Corte Interamericana de Derechos Humanos dijo lo mismo que la Suprema Corte Justicia de la Nación

un año después. El caso Castañeda se presentó en el año 2005, en tanto que la resolución de la Suprema Corte fue en el 2006.

En el caso Castañeda Gutman, la Corte Interamericana dijo:

> *"La Corte considera necesario señalar que en términos generales el derecho internacional no impone un sistema electoral determinado, ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido, ello se desprende de las normas que regulan los derechos políticos, tanto en el ámbito universal como en el regional y de las interpretaciones autorizadas realizadas por sus órganos de aplicación"*[8].

Lo cual es cierto, la comunidad internacional sugiere, cada vez más, a ciertos estados que haya un reconocimiento de candidaturas independientes.

El TEPJF, como parte de la misión de la Comisión de Venecia, del Consejo de Europa, acudió a Georgia, un Estado de la antigua Unión Soviética, en donde el sistema es muy rígido y los ciudadanos no tienen muchas opciones, de ahí que la Comisión de Venecia propusiera, con base en la Carta de Copenhague -una carta regional para Europa-, que debieran incluirse candidatos independientes en el sistema electoral de ese país.

Pero en el sistema de nuestra región, las normas del sistema interamericano no han llegado a esa conclusión. Más bien reconocen que cada país es libre de elegir el sistema electoral con tal de que no haya límites fuera de lo razonable, como en el caso Yatama ya mencionado. Nuestra Suprema Corte es de esa opinión, y creemos que esa tesitura es la más compatible con el sistema federal.

En el año de 2007, Adonay Sierra Avilés fue electo como presidente municipal de Yobaín, en el Estado de Yucatán, ejerciéndose el decreto del año anterior. Tampoco debe dejar de señalarse que Sonora también se abrió a las candidaturas independientes en el año 2004. Sin embargo, viene la reforma de ese año para incluir en el artículo 116 constitucional la prohibición a los estados para determinar las candidaturas independientes.

---

8 Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Caso Castañeda Gutman *Vs.* Estados Unidos Mexicanos Sentencia de 6 de agosto de 2008 *(Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones Y Costas)* *Http://Www.Cjf.Gob.Mx/Reformas/Articulosinteres/Caso %20jorge%20casta%C3%B1eda.Pdf*

Ahora, el hecho de que a nivel federal no haya candidaturas independientes, aunque no haya expresamente una prohibición, y que sí exista la prohibición expresa en el artículo 116 para los estados, merece otro comentario. ¿Por qué en uno sí y en otro no?, ¿por qué no se permiten candidaturas independientes a nivel federal, a pesar de que no hay una prohibición expresa en la Constitución Federal?, ¿por qué no se permiten las candidaturas independientes precisamente en los estados y por qué hay una prohibición expresa en el artículo 116?

La respuesta es sencilla: se trata de una cuestión de federalismo. El derecho a ser candidato independiente a nivel federal se podría derivar directamente de la ley federal, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conocido por sus siglas como COFIPE; aunque el COFIPE en su artículo 218 prohíbe la candidatura independiente a nivel federal. Entonces, la ley federal lo prohíbe, mas no la Constitución. En tal caso, ¿el COFIPE está acorde con la Constitución? Sí, está acorde. Está tan acorde, que varios casos resueltos por el TEPJF se basaron en ello, como por ejemplo, el caso de Alfonso Raúl de Jesús Ferriz Salinas, a través de los juicios para la protección de derechos SUP-JDC 618/2012 y SUP-JDC 633/2012, así como el caso de Manuel Jesús Clouthier Carrillo (SUP-JDC 0566/2012), entre otros. A la fecha, hay 56 candidatos independientes que se presentaron al IFE para solicitar su registro y muchos de ellos acudieron ante el TEPJF para demandar la protección de sus derechos político electorales de votar y ser votado.

Por lo tanto existe un derecho reconocido expresamente para ser votado (ser candidato), pero ese derecho está sometido a los términos y condiciones de la ley respectiva, o sea el régimen constitucional. Por otro lado, es cierto que no hay un derecho reconocido expresamente para ser candidato independiente en las elecciones federales, que esa sería la dinámica, la metodología a nivel federal en nuestra Constitución *ius positivista*. No olvidemos que para que haya un derecho, este debe ser expreso en la legislación.

Y para que no se permita la candidatura independiente a nivel federal, no se necesita una prohibición expresa en la Constitución, solo se necesita que lo prohíba la ley. De hecho, Yucatán empezó primero reconociendo las candidaturas independientes en la ley y después lo elevó a nivel constitucional; y a nivel federal, de hecho, la primera ley que reconoce a los partidos políticos es una ley federal y después fue a nivel constitucional; claro, esto se hizo 60 años después, por cierto.

Reiteramos, para que haya un derecho derivado de la Constitución Federal, este debe ser expreso, porque debe ser conocido por la Constitución, si no es así, entonces no lo hay. No nos confundamos, sí existe el derecho a ser elegido a ocupar un cargo, pero en las condiciones que marque la ley. Aquí la ley es el COFIPE. Si el COFIPE permitiera las candidaturas independientes no habría ningún problema, pero no las permite, sólo permite las candidaturas a los partidos políticos.

El ministro Mariano Azuela Güitrón señaló de manera muy clara para el caso de Quintana Roo, y que se ha repetido para otros casos: el artículo 124 de la Constitución Federal determina que el régimen interno de los estados corresponde a los estados mismos, está en la Constitución de los estados y en las leyes de los estados. Entonces, si no va a haber candidatos independientes en los estados, allí sí debe de haber una prohibición expresa en la Constitución.

La Constitución Federal no determina todas las facultades del estado en su régimen interno, le corresponde y está reservado al estado mismo, como expresamente lo dice el artículo 124. Es por ello que si la Federación quiere prohibir a un estado alguna competencia o alguna cuestión, sí debe estar expreso en el artículo 116, lo que no ocurre a nivel federal.

De manera desafortunada, el constituyente federal quiso hacer expresa esa prohibición para los estados y por eso reformó el artículo 116. Pero no toda la culpa es del legislador federal, porque esa reforma fue aprobada también por las legislaturas de los estados, en eso debemos también llamar mucho la atención. Si las legislaturas de los estados en su mayoría no hubieran querido aceptar esa reforma, no la habrían aprobado, entonces no hubiera sido posible realizarla y los estados seguirían con candidaturas independientes. No porque en Yucatán o en Sonora hayan existido candidaturas independientes, necesariamente tenía que haber candidaturas independientes en todos los estados, eso cae dentro de su régimen interior y son ellos quienes deciden eso en su Constitución o en su ley.

La propuesta sería que si algunos estados quieren tener candidaturas independientes, pues que las tengan, pero el legislador federal no lo quiso, y lo determinó en la ley, por lo tanto esa ley no es inconstitucional porque es compatible con las constitucionales estatales y la Constitución Federal.

Por supuesto que es deseable y muy generoso que haya candidaturas independientes, pero está en los ciudadanos, en cada uno de los habitantes de este país que hagan escuchar esa

demanda a sus diputados y/o senadores para iniciar una reforma al COFIPE, es necesario que su voz se eleve a los Congresos estatales y al Congreso de la Unión.

Mientras tanto, los tribunales electorales son el medio a través del cual se emiten las resoluciones basadas en los términos actuales prescritos por la Constitución y las leyes, garantizando de manera firme y amplia los derechos y obligaciones de todos los ciudadanos de nuestro país.

Literatura consultada

Bolaños Cacho, Miguel. *Los derechos del hombre*. Consultado en: www.cndh.org.mex/sites/all/fuentes/.../libreria/derechos/hombre.pdf.

Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Leyes:

Ley Electoral de 1911.
Ley Constitucional Electoral de 1917.
Ley Electoral de 1946.
Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009.
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CODIPE), 2009.

Sentencias:

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008. En: http://www.cjf.gob.mx /reformas/articulosInteres/Caso%20Jorge%20Casta%C3%B1eda.pdf

Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, N.º 70-18, caso Roe v. Wade de 1973. Tomado de: http:/www.law.cornell.edu/supct/hatml/historics/ USSC_CR_0410_0113_3-25.html.

Suprema Corte México. Acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006. partido político estatal Alianza por Yucatán, partido de la Revolución Democrática y partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, Instituciones y Procedimientos Electorales de Yucatán. Los artículos 28, 29, 30 y 31 que prevén candidaturas independientes, son constitucionales.

Aportes DESDE EL TSE

Revista DERECHO ELECTORAL
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

El Registro Civil costarricense a 125 años de su nacimiento

Luis Antonio Bolaños Bolaños*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 6 de enero de 2013.

Revisión, corrección y aprobación: 17 de enero de 2013.

Resumen: Destaca la importancia de las funciones que cumple el Registro Civil en la sociedad costarricense realizando un breve repaso de sus orígenes y organización, centrando su atención en la credibilidad que los costarricenses tienen en los actos registrales que ejecuta, su aporte al desarrollo de la democracia costarricense al ofrecer un padrón electoral actualizado diariamente y la constante búsqueda en la mejora de los servicios que presta mediante la incorporación de nuevas tecnologías.

Palabras clave: Función registral / Inscripción registral / Procedimientos registrales / Derecho registral / Sufragio / Registro Civil / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: It points out the importance of the functions performed by the Registry Office in the Costa Rican society. It provides a brief review of its origin and organization, focusing on the high level of credibility that Costa Ricans give to the registration acts performed by the institution. It also points out its contribution to the development of Costa Rican democracy by offering an electoral roster, which is updated on a daily basis and which is constantly seeking to improve its services by incorporating new technologies.

Key Words: Registry Duties / registration / registration procedures / Registration Law / Suffrage /Civil Registry/ Supreme Tribunal of Elections.

* Costarricense, abogado, correo lbolanos@tse.go.cr. Jefe de la Sección de Inscripciones del Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Profesor de la Especialidad en Derecho Notarial y Registral de la Universidad Autónoma de Centro América.

I. Prólogo

La centralización de los registros de hechos vitales y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas inicia con la promulgación de la Ley Orgánica y Reglamentaria del Registro Civil, vigente a partir del 1 de enero de 1888.

En sus orígenes, se organizaba bajo la figura, aún existente, de un registrador general rodeado tan solo de escribientes. Al igual que en la actualidad, existían los denominados registradores auxiliares, personas encargadas de recibir las declaraciones de hechos inscribibles en el Registro, quienes eran investidas por el Poder Ejecutivo. Entre esas personas se encontraban los agentes de policía, directores de escuelas, telegrafistas y particulares que quisieran realizar la labor de forma ad honórem.

Dada la importancia en la cobertura de la información que inscribe el Registro Civil, el sistema ha exigido incluir personal en los hospitales del país, en donde ocurren cerca del 98% de los nacimientos, asegurándose que sus declaraciones se realicen a pocas horas de ocurridos. Para cumplir con este propósito, los centros hospitalarios disponen de su personal para cubrir los días de descanso de los registradores institucionales, facilidad que resulta de gran beneficio para la sociedad costarricense la cual exige la inscripción para acceder a los servicios de salud y educación; y configurar la identificación, la nacionalidad y la existencia de la entidad jurídica de la persona física.

El Tribunal Supremo de Elecciones gradualmente ha ido incorporando registradores auxiliares, lo que permite que los subregistros en la inscripción de nacimientos, matrimonios y defunciones, casi no existan y con esto asegura que la expedición de documentos de identidad, "Tarjeta de Identidad de Menores", TIM (12 a 18 años) y "Cédula de Identidad" (a partir de los 18 años), se haga con gran seguridad. La utilización de testigos de identidad familiares, para la expedición de la TIM, ha fortalecido este propósito.

Además, en el caso de la inscripción de matrimonios, las personas autorizadas para celebrarlos por la vía civil están en la obligación de declararlos dentro de los ocho días hábiles siguientes, lo que permite que el estado civil de las personas se mantenga actualizado, disponiéndose incluso, en la actualidad, de un sistema que les permite a las personas notarias declarar vía Web los matrimonios que celebran.

Existe la obligación constitucional de conformar el "Padrón Nacional Electoral", por lo que se fortalece al señalarse en la ley que los directores de hospitales deben declarar las defunciones que ocurren en los centros hospitalarios, incorporándose, recientemente, la posibilidad de que el personal médico en el ejercicio privado de la profesión se inscriba como registrador y directamente declare las defunciones que verifica. La declaración oportuna de estos hechos permite mantener actualizadas las listas de personas electoras, las cuales se utilizan en la verificación de elecciones, referéndum, etc.

La evolución del Registro Civil en Costa Rica destaca algunas fechas que no quiero dejar de mencionar. En el año 1913 se inicia la inscripción en el Registro de los reconocimientos, legitimaciones y emancipaciones; en el año 1931, se prohíbe la inscripción, con un solo apellido, de hijos extramatrimoniales; en el año 1925, bajo la dependencia del Ministerio de Gobernación, se crea el Registro Cívico, encargándosele la creación de las listas electorales.

El 18 de enero de 1946, con la promulgación del Código Electoral, se da la creación del Registro Electoral el cual se unifica con el Registro Civil bajo este nombre, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1949. Con esta, se crea el Tribunal Supremo de Elecciones y bajo su dependencia al Registro Civil como órgano desconcentrado[1].

El Registro Civil en Costa Rica celebra hoy 125 años de existencia, con bases de datos que contienen información que data de las últimas décadas del siglo XIX, las que se exhiben en forma pública en la página del Tribunal Supremo de Elecciones. Esto permite un control absoluto por parte de todas aquellas personas que acceden a la información, pudiendo consultarse no solo las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, divorcios, separaciones judiciales y el "Padrón Nacional Electoral", sino también advertencias sobre modificaciones en el estado civil de las personas o el trámite de su defunción.

II. Importancia

Cuando requerimos de un servicio del Registro Civil, no nos preguntamos por su importancia, pues sabemos que con solo acercarnos a una de sus oficinas, obtendremos la certificación que se nos exige para algún trámite, o el documento que nos servirá para

1 VEGA VILLALTA Marco Antonio. *El Registro Civil, 100 años de servicio.,* San José, Imprenta Nacional, 1988 y ROSS (Marjorie) y LOAIZA Norma, *El Tribunal Supremo de Elecciones: un compromiso con la democracia.,* San José, Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, 1999.

identificarnos. Después de un embarazo, una madre no se cuestiona si su hijo o hija será inscrito o inscrita, pues en el propio lugar del nacimiento será confeccionada la declaración que configurará su nacionalidad y a los pocos días se concretará la inscripción que le otorgará la personalidad jurídica que servirá de base para todos los sistemas del país. Las citas de inscripción, conformadas hoy en formato tan solo digital, proporcionarán el número del sistema de salud, las cuentas bancarias, la inscripción en los sistemas de educación formal y con el pasar de los años, servirán de base para el otorgamiento del documento de identidad.

Nadie se cuestiona si con posterioridad a la celebración de un matrimonio este será inscrito en el Registro Civil, ya que para esos efectos las personas celebrantes tienen la obligación de declarar el acto. También, a los pocos días, se verá reflejada la inscripción, y con esta, se tendrá la posibilidad de expedir certificaciones que servirán como prueba, entre otros documentos, para el otorgamiento de préstamos en las instituciones bancarias, para demostrar el vínculo filial en procesos sucesorios, o bien, para imponer paternidades matrimoniales.

Se facilita la realización de las declaraciones de defunción ante una vasta variedad de registradores; por ejemplo, se obliga a los cementerios, antes de darle sepultura a una persona, a exigir a los familiares la presentación de una copia de la declaración, garantizándose con esto una pronta inscripción. Con ello, se depura también, a los pocos días de ocurrida la defunción, el "Padrón Nacional Electoral"; y se verifica, contra un índice general de personas a las que les ha sido otorgada una pensión, a efecto de hacerlo del conocimiento de la institución correspondiente. Tampoco reparamos en situar la importancia de la inscripción, pues la damos por un hecho y las certificaciones que requieren las personas usuarias con prontitud servirán para el cobro de pólizas de vida, cancelación de préstamos, obtención de dineros de fondos de mutualidad y para el otorgamiento del beneficio que podría derivarse por los años de cotización a un fondo de pensión.

La expedición de los dos tipos de documento de identidad se hace a pocos días de la solicitud, en el caso de las personas mayores de edad; ya que en el caso de la Tarjeta de Identidad de Menores, la entrega es inmediata, permitiendo con esto no dejar a la persona desprovista de su obligación legal de identificarse en todos los asuntos legales o administrativos en que participe; y brindarle la posibilidad del ejercicio del voto cuando se realizan elecciones, entre otros.

Si bien es cierto, en nuestra sociedad no se cuestiona la importancia de contar con un Registro Civil centralizado en el que se depuran las inscripciones, y con base en estas se expiden los documentos de identidad y se conforman las listas de electores, conviene realizar un repaso sobre ella a partir de, por lo menos, cuatro vertientes; 1. Organización Familiar; 2. Identificación de personas; 3. Aspectos estadísticos; y 4. Registro Civil y Sufragio.

1. Organización Familiar

En el Título V, Derechos y Garantías Sociales, Capítulo Único, de nuestra Constitución Política, se establecen una serie de principios que tienen relación directa con el Registro Civil y con la forma de organización social del Estado. En primer lugar, señala el artículo 51;

> *Artículo 51.- La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido*[2].

A partir del derecho a la protección especial de la familia por parte del Estado, el Registro Civil, a través de sus inscripciones, debe ser considerado como el sistema bajo el cual descansan las relaciones entre las personas y sus vinculaciones entre estas y el Estado. No cabe la más mínima duda de que la organización social costarricense tiene como base al Registro Civil y que esta base no es de hoy, año en el que con regocijo celebramos 125 años de su nacimiento.

En segundo lugar, establece el artículo 52 que "*El matrimonio es la base esencial de la familia y descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges*". Si bien es cierto, por disposición legal el matrimonio surte efecto desde su celebración, no es hasta su inscripción que lo surtirá hacia terceras personas, lo que hace que sea en este momento en que se activen todos los sistemas de protección establecidos en nuestra sociedad. La publicidad que en forma centralizada les da el Registro Civil a las inscripciones hace que todos los aspectos relacionados con el estado civil de las personas sean filtrados institucionalmente y por ende depurados antes de otorgar la inscripción.

Las inscripciones de nacimiento concretan otro principio constitucional. En Costa Rica todas las personas tienen derecho a saber quiénes son sus progenitores y de ahí y de su inscripción se establecen todas las obligaciones derivadas de una maternidad o una paternidad.

2 Constitución Política de Costa Rica, tomado de http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf el 5 de enero de 2013.

Efectivamente, el artículo 53, párrafo segundo de la Constitución Política, establece el derecho que tiene toda persona de saber quiénes son sus padres conforme a la ley. Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 7 dispone que: *"1. El niño será registrado inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde éste a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos"* [3], y el Código de la Niñez y la Adolescencia en su artículo 30 señala, con relación al derecho a la vida familiar, que *"Las Personas menores de edad tendrán derecho a conocer a su padre y madre; asimismo, a crecer y desarrollarse a su lado y ser cuidadas por ellos..."* [4].

Hoy día Costa Rica, a través de su Registro Civil, no solo concreta las inscripciones de las maternidades y paternidades a través de una serie de presunciones legales establecidas en el artículo 69 del Código de Familia, sino también determina paternidades a través de un proceso sencillo que podría iniciar desde la declaración de un nacimiento de un hijo o hija nacido o nacida fuera de una condición matrimonial, en el propio hospital. La aplicación de presunciones legales para determinar la paternidad si una persona señalada como progenitora no se apersona al proceso una vez notificada en forma personal; o si citada a una prueba de marcadores genéticos, no se presenta o se niega a realizarla, ha permitido en la actualidad recibir un alto porcentaje de solicitudes y disminuido las investigaciones de paternidad por la vía judicial. La posibilidad de someterse a pruebas de marcadores genéticos por vía administrativa, hoy nos hace pensar en la posibilidad de que todos los procesos que se relacionan con la filiación de las personas menores de edad, en los que no haya contención, sean resueltos en el Registro Civil.[5]

Por último, a pesar de que la publicidad registral civil demuestra los hechos relativos al estado civil de las personas, el Registro siempre ha sido claro en el hecho de que no todos los datos contenidos en los registros públicos son públicos; existen no solo datos privados que debemos y protegemos, sino también aquellos prohibidos constitucionalmente de divulgar, como la naturaleza de la filiación. (artículo 54 constitucional)

---

3 Convención Sobre los Derechos del Niño, tomado de http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa /Normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=6606&nValor3=7032&nValor4=1&nValor5=38926&nValor6=18/07/1990&strTipM=FA el 5 de enero de 2013.

4 Código de la Niñez y la Adolescencia, tomado de http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigodelaninez.pdf el 5 de enero de 2013.

5 Ver proyecto de Ley expediente N.° 17618, Reforma de los artículos 53, 54 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro civil; adición de un párrafo al artículo 69 y reforma del artículo 84 ambos del Código de Familia.

Esta organización no solo permite divulgar de forma segura los datos relacionados con el estado civil de las personas[6], sino también asegura su utilización en todos los sistemas estatales relacionados, no dejando de lado que la confianza en la institución, por parte de las personas usuarias, permite obtener información fidedigna en un muy alto porcentaje de los documentos que se utilizan a nivel registral civil.

2. *Identificación de personas*

Otro de los aspectos fundamentales del Registro Civil con relación a nuestro sistema social, es la obligación que existe de identificarse para cualquier acto, con los documentos que expide la institución. El número de identificación del Seguro Social, la inscripción como ciudadano en el registro electoral y los sistemas de educación formal, entre otros, se nutren de las citas de inscripción de las personas en el Registro, que posteriormente conformarán el número de "Tarjeta de Identidad de Menor" y el de la "Cédula de Identidad".

> *"Se puede decir que la identidad civil es el principio de todo. Es la identificación y confirmación de la ciudadanía. Si se prescinde del acto de identificación, la persona es invisible para el Estado y, por ende, queda excluida del entramado de derechos que éste le otorga pasando, desde luego, por el de la nacionalidad. En este sentido, así como el ciudadano pierde el derecho a desarrollarse bajo la protección del Estado, el Estado también pierde la posibilidad de contar con la potencialidad de aportes de un ciudadano comprometido con los avances de la nación"* [7].

Por medio de la ley N.º 7688, publicada en La Gaceta N.º 172 del 8 de setiembre de 1997, se establece como medio de identificación obligatorio la tarjeta de identidad de menores de edad. Señala el artículo 1; *"Establécese la tarjeta de identidad para los costarricenses mayores de doce años y menores de dieciocho, como documento de identificación obligatorio…"* [8].

Por otro lado, el artículo 95 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones recoge la obligatoriedad en la presentación de documentos de identidad, específicamente, en relación con la cédula de identidad:

---

6 Dirección para la consulta de datos civiles http://www.consulta.tse.go.cr/consulta_persona/menu.htm

7 Oblitas, Sandra *"Un Registro Civil para la inclusión"*, Nacidos, casados y difuntos, 2.º Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil, Identidad: derecho humano esencial, Año 2, Número 3, Mayo 2011.

8 Ley de Tarjeta de Identidad para Costarricenses de Doce a Dieciocho Años, tomado de http://www.tse.go.cr/ pdf/normativa/leydetim.pdf el 5 de enero de 2013.

"ARTICULO 95.- La presentación de la cédula de identidad es indispensable para:
a) Emitir el voto;
b) Todo acto o contrato notarial;
c) Iniciar gestiones o acciones administrativas o judiciales;
d) Firmar las actas matrimoniales, ya sean civiles o católicas;
e) Ser nombrado funcionario o empleado del Estado, sus instituciones y Municipalidades;
f) Formalizar contratos de trabajo;
g) Firmar obligaciones a favor de instituciones autónomas, semiautónomas o de las Juntas Rurales de Crédito y Oficinas de Ayuda al Agricultor;
h) Obtener pasaporte;
i) Formalizar el Seguro Social, sin que esta disposición pueda amparar al patrono de las consecuencias que la ley y Reglamento de la Caja Costarricense de Seguro Social le imponen;
j) Recibir giros del Estado, Municipalidades e Instituciones Autónomas o Semiautónomas;
k) Matricular los padres o encargados a sus hijos o pupilos en escuelas y colegios, públicos o privados;
l) Obtener o renovar la licencia de conductor de vehículos; y
m) Cualquier otra diligencia u operación en que sea del caso justificar la identidad personal…" [9].

El artículo 95 de la Ley Orgánica define la obligatoriedad de presentar la cédula de identidad en todos los actos en que se deba demostrar la identidad, concretando un sistema social en el que el Registro Civil juega un papel determinante.

3. Aspectos estadísticos

Se ha establecido un formulario tripartito que las personas registradoras auxiliares deben llenar debidamente. El Instituto Nacional de Estadística y Censos recibe una copia de cada uno de los certificados de declaración de nacimiento, matrimonio y defunción, con el propósito de elaborar las estadísticas vitales, a través del procesamiento de la información obtenida sistemáticamente a partir de ellos.

Deben entenderse por hechos vitales aquellos relacionados con los nacimientos, defunciones y matrimonios, y todas sus derivaciones tales como divorcios, legitimaciones,

9 Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, tomado de http://www.tse.go.cr/pdf/ normativa/leyorganicaTSE.pdf el 5 de enero de 2013.

reconocimientos, separaciones legales, anulaciones y rectificaciones que se producen en una determinada población.

La planificación del desarrollo de un país y de los sistemas de salud, entre otros, no se concibe dejando de lado la información demográfica obtenida a través de los datos recolectados por el Registro Civil. Desde este punto de vista, habría que situar las estadísticas como un derivado de la información que oportunamente recaba la Institución a través de sus registradoras auxiliares.

Las estadísticas vitales nos dan a conocer fenómenos relacionados con la salud o la organización social costarricense, entre otros. Por esto, se han ido incorporando en los certificados datos que permiten realizar mayores y mejores análisis estadísticos, lo que hace que deban ser considerados no solo como documentos que reflejan un hecho vital como el nacimiento o la defunción, o un acto jurídico como el matrimonio o el divorcio; sino también como el único insumo con que cuenta el país para determinar estadísticas a partir de datos demográficos.

4. Registro Civil y sufragio

Nuestra Constitución Política en el Título VIII, Derechos y Deberes Políticos, Capítulo I, Los Ciudadanos, en su artículo 90 señala que *"La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años".*

En el capítulo II del mismo título, artículo 93, se instaura que *"El sufragio es* función *cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil".*

En *el* artículo 95, se establecen los principios que deberá regular la ley para el ejercicio del sufragio. Entre estos, el inciso 2) la *"… Obligación del Estado de inscribir, de oficio, a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerles de cédula de identidad para ejercer el sufragio;…"* e inciso 5) la *"Identificación del elector por medio de cédula con fotografía u otro medio técnico adecuado dispuesto por ley para tal efecto".*

El artículo 104 crea como órgano constitucional al Registro Civil, bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones. Entre sus funciones se encuentran: … inciso 1) *" Llevar el Registro Central del Estado Civil y formar las listas de electores; inciso 2) Resolver las*

solicitudes para adquirir y recuperar la calidad de costarricense, así como los casos de pérdida de nacionalidad; ejecutar las sentencias judiciales que suspendan la ciudadanía y resolver las gestiones para recobrarla…; e inciso 3) Expedir las cédulas de identidad;…".

Como puede notarse de la transcripción sistemática de los artículos constitucionales, el Registro Civil juega un papel preponderante en la organización de los actos relativos al sufragio, pues es la institución encargada de concretar en primer lugar la nacionalidad de las personas, al inscribirlas como tales con posterioridad a su nacimiento, y de dotarlas de la cédula de identidad que las convertirá en ciudadanas, y con este acto, que no podría situarse como una simple identificación de personas, conformar las listas electorales que servirán de base en todos los procesos electorales del país.

Las bases de datos depuradas y totalmente actualizadas garantizan al país "padrones electorales" seguros, y con esto, coadyuvan en la organización de elecciones libres, seguras e incuestionables por parte del Tribunal Supremo de Elecciones.

III. A manera de conclusión

Hoy, cuando muchos países de América Latina buscan el fortalecimiento de sus Registros Civiles, podríamos concluir que nuestra institución busca su perfeccionamiento contratando la modernización de sus sistemas e incorporando los servicios Web como la base de todas las declaraciones, inscripciones y métodos de identificación.

Mientras muchos discuten sobre los problemas del subregistro, la confiabilidad y centralización de sus datos, del derecho humano de la identidad, de la exclusión de ciudadanos y ciudadanas aptas para ejercer el derecho al sufragio; nuestra institución plantea retos relacionados con la automatización para todos sus servicios a través de portales en Internet, y la venta de servicios de identificación especializados a través de la utilización de huellas dactilares.

La gran trascendencia social y política del Registro Civil, al lado de la intensificación de las conexiones de los servicios que presta para todo el resto del sistema administrativo y judicial y para el establecimiento de las relaciones privadas, exigen su adecuación a nuevos retos, sobre todo en el plano informático en el cual se viene trabajando decididamente.

La conformación de la lista de electores depurada y actualizada y la utilización por muchos años del personal del Registro Civil en los programas de organización electoral del país, permitieron consolidar un sistema electoral confiable al que tienen acceso todas las personas inscritas como ciudadanas, y en el que hoy se decide, no solo el nombre de quienes dirigirán el destino del país a través de un régimen de democracia representativa; sino también en el que se participa de forma directa en la toma de decisiones del país, a través de un mecanismo de democracia semidirecta como el proceso consultivo denominado referéndum.

Existe una conciencia absoluta de que el Registro Civil a 125 años de su creación representa el complemento perfecto de un sistema electoral democrático que sirve de ejemplo no solo a nivel latinoamericano, sino también a nivel mundial.

Literatura consultada

Código de la Niñez y la Adolescencia. Tomado de http://www.tse.go.cr/ pdf/normativa/codigodelaninez.pdf el 5 de enero de 2013.

Constitución Política de Costa Rica. Tomado de http://www.tse.go.cr/pdf /normativa/constitucion.pdf el 5 de enero de 2013.

Convención sobre los Derechos del Niño. Tomado de http://www.pgr.go.cr /scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=6606&nValor3=7032&nValor4=1&nValor5=38926&nValor6=18/07/1990&strTipM=FA el 5 de enero de 2013.

Ley de Tarjeta de Identidad para Costarricenses de Doce a Dieciocho Años, Tomado de http://www.tse. go.cr/pdf/normativa/leydetim.pdf el 5 de enero de 2013.

Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil. Tomado de http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leyorganicaTSE.pdf el 5 de enero de 2013.

Oblitas, Sandra. "Un Registro Civil para la inclusión, Nacidos, casados y difuntos". En: 2.° *Encuentro Internacional de Especialistas en Registro Civil, Identidad: derecho humano esencial*, Año 2, Número 3, Mayo 2011.

Proyecto de Ley expediente N.° 17618, Reforma de los artículos 53, 54 de la ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro civil; adición de un párrafo al artículo 69 y reforma del artículo 84 ambos del Código de Familia.

ROSS Marjorie y LOAIZA Norma. *El Tribunal Supremo de Elecciones: un compromiso con la democracia*. San José, Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, 1999.

VEGA VILLALTA Marco Antonio. *El Registro Civil, 100 años de servicio*. San José, Imprenta Nacional, 1988

Revista DERECHO ELECTORAL
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Pensamiento ciceroniano sobre el rol del ciudadano en la obra "Sobre los deberes"

Luis Diego Brenes Villalobos*

"…los deberes de que hablamos en estos libros son,
por así decirlo, virtudes de segundo grado,
no propias y exclusivas de los sabios,
sino comunes a todo el género humano".

Sobre los deberes, libro III, aparte IV.

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 9 de enero de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 10 de mayo de 2012.

Resumen: El ensayo repasa -en los orígenes del republicanismo- el aporte realizado por uno de sus autores clásicos más importante, Marco Tulio Cicerón. En concreto, se revisa la visión de este sobre el rol del ciudadano y el concepto de ciudadanía como intrínsecamente ligada a la República y a la concepción del humanismo. Al efecto, el ensayo se centra en la obra "Sobre los deberes" (De officiis).

Palabras clave: Republicanismo / Ciudadano / Ciudadanía / Derechos y deberes políticos / Humanismo.

Abstract: The paper reviews -in the origins of the republicanism- the contribution made by one of its most important classical authors, Marcus Tullius Cicero. Specifically, the article reviews Cicero's vision of the role of the citizen and the concept of citizenship as intrinsically linked to the Republic and humanism's concept. For that purpose, the essay focuses on the work "On Duties" (De officiis).

Key Words: Republicanism / Citizen / Citizenship / Political rights and duties / Humanism.

* Costarricense, abogado, correo dbrenes@tse.go.cr . Asesor de la Gestión Político Institucional del Tribunal Supremo de Elecciones. Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos y Diploma de Especialización en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica.

La obra "Sobre la revolución" de Hannah Arendt, entre muchos aspectos de interés para el estudio del republicanismo y de la teoría política en general, pone de manifiesto que desde la República Romana y hasta el siglo XVIII, la idea de felicidad ("*happiness*" en la concepción norteamericana) era la propia de la vida pública en contraposición a la personal. No obstante, esa visión republicana sería sustituida en el siglo XIX por una concepción liberal que beneficia a la vida privada como la esfera donde se alcanzaría aquella felicidad, ocultándose con ello los logros del republicanismo.

No es el propósito del presente ensayo estudiar el enfrentamiento republicanismo versus liberalismo, sus particularidades, críticas y desarrollo hoy en día; empero, repasar en los orígenes del primero el aporte desde Cicerón, particularmente en lo que refiere a la ciudadanía como intrínsecamente ligada a la República y a la concepción del humanismo.

En Cicerón, como autor clásico más importante, los romanos buscaban preservar la libertad del ciudadano con la condición de su participación en la vida pública; es decir, una idea de virtud política que excede los límites de lo privado y se extiende a toda la sociedad. Sin embargo, en el siglo XVIII, con la Ilustración, el debate desde la antigüedad se retomará con Aristóteles, reemplazándose el concepto romano de lo republicano y centrándose el discurso en lo ateniense, principalmente respecto de la sujeción a la voluntad popular y su concepción de libertad.

Interesa entonces el estudio del pensamiento ciceroniano desde su obra "Sobre los deberes", analizándose cómo en este se crea la idea de virtudes en ciudadanía. Si bien esa preocupación por la virtud ciudadana, como bien lo apunta María Isabel Lorca, parte de la idea de que *"…en la antigüedad clásica de Grecia y Roma lo político y lo moral se mezclaban y confundían en un mismo concepto, pues la virtud tenía una dimensión social"* (Lorca, 2001: 570), es lo cierto que en Cicerón, el desarrollo de tal virtud se formula contrario al pensamiento de los griegos, quienes asumían que esta era el conocimiento adquirido mediante la contemplación filosófica (Aristóteles).

En los griegos, dado que es a través de la contemplación que se puede entender lo que es bueno, las labores de los gobernantes se entienden como propias del filósofo, principio que en "La República" de Platón lleva a descartar la democracia cual forma de gobierno y que se percibe por igual en el "Mito de la Caverna" donde es el filósofo la idea del bien que todo lo

ilumina y en donde quienes carezcan de comprensión filosófica rechazan el conocimiento de las ideas. En esencia, en los griegos lo bueno no se alcanza en la democracia.

Cicerón confronta el pensamiento griego y la comprensión de la filosofía como exclusiva, así como en el comportamiento del estoicismo en su retiro de la vida pública, permitiéndose entonces una revisión sobre la República con una lectura orientada a su crisis desde el rol del ciudadano[1].

Se entiende que desde la contemplación griega, aunque con otras connotaciones, también importa la idea de felicidad, concepto que por sí solo Cicerón no pareciera refutar aunque su objetivo último no sea este sino la gloria como reconocimiento. No obstante, frente al pensamiento griego, Cicerón sí se cuestiona si el rol de ciudadano -como necesariamente ligado a la vida pública- además refuerza y también permite que el hombre sea feliz, ya que si las tareas de ciudadanía conllevasen un simple deber, este atentaría contra la felicidad misma. Es así como paralelamente Cicerón se plantea un reto de motivación para la inserción del individuo en lo público, sea para separarlo de aquella concepción griega que le percibe de forma individual (posterior liberalismo), no como ciudadano (cimiento del republicanismo).

En esta línea de pensamiento, la influencia y referencia a la autora Hannah Arendt resulta inminente, toda vez que para esta sin la existencia de una concepción pública de la felicidad no se alcanza el éxito, al menos en los términos de revolución por ella defendidos. Asimismo, de esta suerte y cual ejemplo de importancia, cobra sentido la comparación que entre las revoluciones norteamericana y francesa formula dicha autora, y que se muestra al afirmar:

> *"Lo que en Francia fue pasión y «gusto» en América fue una experiencia; el uso americano que, especialmente durante el siglo XVIII, habló de «felicidad pública» cuando los franceses hablaban de «libertad pública», da una idea bastante adecuada de esta diferencia. Lo que importa es que los americanos sabían que la libertad pública consiste en una participación en los asuntos públicos y que cualquier actividad impuesta por estos no constituía en modo alguno una carga, sino que confería a quienes la desempeñaban en público un sentimiento de felicidad inaccesible por cualquier otro medio" (Arendt, 1963:157).*

1 Según lo recuerda Lorca, al momento en que Cicerón escribe su obra "Sobre los deberes", el estado romano se ve abocado en una aguda crisis que amenaza por completo con su ruina, tras el asesinato de César, y el gobierno tiránico de Marco Antonio (Lorca, 2001: 570).

En los términos expuestos por Arendt, específicamente en los norteamericanos se entiende la idea de felicidad pública porque en ellos fue experimentada a través de una vida ciudadana muy activa y organizada de forma previa a la revolución. Incluso, según lo advierte el profesor Ferraro, en la vida pública norteamericana es la deliberación diaria de los asuntos públicos la que inspira a Jefferson el concepto mismo de felicidad.

"*De Officiis*", título original de la obra "Sobre los deberes", formula entonces los deberes de los ciudadanos cual antagonismo a la filosofía griega, siendo Cicerón el primero en proyectar al ser humano como categoría de ciudadano universal, sea entendiendo a la sociedad común del género humano, constituyéndose así el principio y formulación misma del humanismo con el ciudadano en su centro. Nótese como republicanismo y humanismo se funden en Cicerón con una sola concepción intelectual.

Como bien lo señala Guillén Cabañero en la anotación a la citada obra: *"Propias del humanismo de Cicerón son las ideas expuestas sobre el hombre, que él considera esencialmente como un ser social, poniendo el acento sobre todo en el valor de la persona y de la conciencia humana",* y cuando expresa: *"Cicerón trata en esta obra de formar nuevos ciudadanos humanamente perfectos*" (Cabañero, 2003:14 y 16).

Según se adelantara, y no obstante su inmediata relación, no es la felicidad en sí el fin último en Cicerón, empero la verdadera gloria que definida por este supone tres condiciones*: "que nos ame la multitud, que tenga confianza en nosotros, y que con cierta admiración nos considere dignos de honor*"[2].

En un repaso a la obra "Sobre los deberes", varios son los ejemplos que reflejan y validan lo expuesto, principalmente en el Libro Primero titulado "La honestidad en nuestros actos", en el cual Cicerón expone que la honestidad es la única fuente del deber y de ella se guía, nuestras acciones. La honestidad se presenta dividida en cuatro virtudes o fuentes, que a un mismo tiempo se asocia cada una con un deber para su realización.

De las cuatro virtudes: sabiduría, justicia, fortaleza y templanza, solamente la primera se comprende en una dimensión teórica o de contemplación, siendo las restantes de prioridad

2 Para mayor detalle en las citas de la obra en estudio, en adelante estas se remiten directamente al número de libro, aparte o párrafo. Sobre los deberes, libro II, párrafo 31.

en lo práctico[3], muestra del interés en Cicerón por concretizar estas en acciones en la vida en sociedad con buen sentido y experiencia, procurando lineamientos prácticos de utilidad para la convivencia humana. De hecho, ante un eventual conflicto entre ellos, los deberes de la justicia deben de tratarse antes que los de la sabiduría, y en todo caso, ante una eventual selección de deberes en general, primarán siempre los que se entienden como fundamento de la sociedad humana.

Incluso en el marco de la sabiduría, que Cicerón entiende como la más propia del hombre, su advertencia respecto de dos vicios a evitar insinúan un importante pragmatismo: a) no dar por conocido lo ignorado y, en consecuencia, obrar sin pruebas; y, b) ocuparse estrictamente de lo necesario[4]; en sus propias palabras: "*apartarse de las ocupaciones públicas por entregarse a estos estudios sería contra el cumplimiento del deber, ya que el oficio de la virtud radica todo en la acción*"[5].

La justicia, por su parte, plantea dos deberes: i) no perjudicar a nadie en servirse de lo privado como privado y de lo público como público; y, ii) la fidelidad en las promesas y pactos.

La importancia de lo público versus lo privado adquiere un importante protagonismo en la justicia como virtud y respecto de la formación del ciudadano que Cicerón visualiza. No en vano, existe un reclamo directo a Platón al formularse que mal hace este cuando aparta a los filósofos de la vida pública, así como el reclamo a quienes por dedicación exclusiva a sus intereses privados se olvidan de los deberes para con los demás, en señal que Cicerón califica como injusticia propia de abandono a la sociedad humana[6].

Es en la justicia, donde también se manifiesta en la obra, que la concepción ciceroniana se decanta por una postura humanista, fundida en su esencia con el republicanismo: "*Hay muchos grados en la sociedad humana. Bajando de aquella infinita y universal, la más inmediata es la de una misma gente, una misma nación, una misma lengua, por la cual sobre todo se sienten unidos los hombres*"[7]. Justamente, es esta la concepción que lleva a Cicerón a comprender en el

3 Sobre los deberes, libro I, apartes IV y V.

4 Sobre los deberes, libro I, aparte VI.

5 Sobre los deberes, libro I, párrafo 19.

6 Sobre los deberes, libro I, párrafos 28 y 29.

7 Sobre los deberes, libro I, párrafo 53.

nivel inferior de esa escala a la familia (casa) como "núcleo de la ciudad y como el semillero de la República"[8] y que respecto de a quién hay que servir más rendidamente, ubica en un primer lugar a la patria y los padres.

En la fortaleza, el deber se manifiesta como el vigor y grandeza del alma, que no puede entenderse separado de la justicia y que debe aplicarse a la consecución del bien común, a la satisfacción de la ambición propia, marcándose aquí nuevamente la dicotomía público/privado, en evidente decantación por lo primero. Uno de los mejores ejemplos de ello lo constituye la mención y comprensión del ejercicio de un cargo público como acto honroso y propio de "meritocracia" (el gobierno de los aptos para ello), aunque nuevamente apareado a un reclamo a quienes abandonan esos cargos públicos para entregarse a sus propios asuntos. Si hay vida privada en el pensamiento ciceroniano, esta no lo es en la República.

Si bien Cicerón admite que quienes se separan de lo público, sin tener que obedecer a nadie, gozan de la libertad entendida como *"en vivir como se quiere"*[9]; de inmediato advierte que deviene *"…más provechosa para el género humano, más apta para dar esplendor y dignidad la de quienes se entregan a la administración de los negocios públicos y a la culminación de grandes empresas"*[10]. Incluso, para quienes se alejan de lo público y muestran desprecio de sus instituciones (mandos militares y magistraturas, por ejemplo), Cicerón es contundente en que no solo no merecen alabanza, sino que además deben ser vituperados.

Cual otra muestra de cómo la fortaleza también comporta un deber en pro de lo público, en defensa de la República, sea en procura del *"bien de todos"*[11], los llamados deberes de los gobernantes resultan de particular interés, toda vez que Cicerón recuerda, en cita de Catón, dos preceptos meridianos: 1) defender los intereses de los ciudadanos de forma que cuanto hagan lo ordenen a ellos, olvidándose del propio provecho; y, 2) velar sobre todo el cuerpo de la República, no sea que, atendiendo a la protección de una parte, abandonen a las otras[12]. Ambas posturas conllevan una búsqueda por favorecer el bien de todos, por un predominio

8 Sobre los deberes, libro I, párrafo 54.

9 Sobre los deberes, libro I, párrafo 70.

10 Sobre los deberes, libro I, aparte XXI.

11 Sobre los deberes, libro I, párrafo 85.

12 Sobre los deberes, libro I, aparte XXV.

del bien común siempre sobre lo privado, sea del propio gobernante o de unos pocos en el conglomerado.

Finalmente, la templanza se lleva al deber mediante el orden y medida; es decir, cual necesaria inclinación hacia la moderación. Estos deberes, si bien pueden dimensionarse con mayor claridad al individuo como tal, principalmente respecto de la reglas del decoro, lo serán siempre en su rol de ciudadano, sea en su comportamiento como miembro de una sociedad. En esta clave debe entenderse la figura de la "doble persona"[13], una que es común a todos los hombres y otra que, en cambio, se atribuye como parte característica de cada uno. No obstante, otros dos tipos de personas se pueden añadir, sea aquella impuesta por determinadas circunstancias, y cuando se elige por propia voluntad. En este marco, la dignidad y el decoro llevan a un papel diferente según la condición de cada quien, ancianos, jóvenes, magistrado, o particulares, por citar algunos, pero en donde su rol para con la República les visualiza diferentes actuaciones; el anciano como consejero o el ciudadano particular en convivencia y perfecta igualdad de derechos, todos en deseo de una República donde "reine tranquilidad y honestidad", y que lleva en Cicerón la definición del "buen ciudadano"[14].

Respecto de la importancia en la historia del republicanismo del libro "De los deberes" como obra principal del humanismo y según lo expone el profesor Ferraro, es de notar que dicho humanismo no se logra en Roma, de suerte que el éxito de Cicerón se concreta 15 siglos después cuando la corriente humanista italiana se inspira en su obra.

Tanto "El Príncipe" como "Discursos sobre la primera década de Tito Livio" constituyen desde Nicolás Maquiavelo réplicas a "De los deberes", de allí que el acceso al poder en Maquiavelo, pensado para la República de Florencia, pasa también por una formación humanista. En mención del profesor Ferraro, "De los deberes" constituye el testamento político de la República Romana, marcando la transición a humanistas en el renacimiento italiano, y que desde Maquiavelo se acompaña también a la idea de reconocimiento público de la República.

Resulta interesante el tratamiento a Cicerón en la numerosas veces editada "Historia del pensamiento social" de Salvador Giner, donde se resalta la vida de Cicerón cual buen ejemplo

13 Sobre los deberes, libro I, párrafo 107.

14 Sobre los deberes, libro I, párrafo 124.

de la realidad en su momento y que para efectos de este ensayo cobra interés en la crisis del sistema republicano. Señala Giner:

> *"La vida de Cicerón que, como buen romano, combina pensamiento y acción en sumo grado, es muy relevante para ilustrar las ideas del momento y la crisis del sistema republicano. Aunque Octavio creyera que su obra como primer emperador había sido precisamente el haber «establecido la República sana y salva en su sede» y el haber instaurado «la constitución ideal», el parlamentarismo senatorial y todo lo que él representaba se venía abajo. Por ello, las obras teóricas políticas de Cicerón se refieren más al pasado que al verdadero presente o posible futuro. Como en todo, su posición es eminentemente ecléctica: «la mejor constitución política es la que combina en justo equilibrio el gobierno monárquico, el aristocrático y el popular». De los tres gobiernos típicos que analiza en su tratado De la república, el mejor gobierno le parece aquel que los represente a todos" (Giner, 2002:90).*

No es esta la oportunidad para repasar los presupuestos políticos de Cicerón en su también importante obra "De la república"; no obstante, la fuerte carga en "todos" y en "lo social" explican en mucho las ideas y virtudes que mediante deberes configuran un ciudadano de la República en la obra aquí bajo repaso. Según también lo expone Giner en su libro:

> *"La lucha de Cicerón porque la cosa pública no fuera monopolio arbitrario de uno solo, puede encontrar la crítica inevitable que se suele hacer a los pensadores antiguos: que el concepto de lo público se refiere tan sólo a un número limitado de personas, los ciudadanos. Empero, hay que insistir en la formulación lógica de su pensamiento, Cicerón hace unas generalizaciones que se convierten en postulados inevitables para nosotros, herederos culturales de la sabiduría social por él representada. Para él la cosa pública es, y deber ser, la cosa del pueblo" (Giner, 2002:90).*

A modo de corolario, el repaso a las virtudes que conforman la honestidad, sus deberes y algunos ejemplos concretos extraídos de la obra de Cicerón son muestra del ideal de virtud ciudadana defendida por este, concepciones que entremezclan no solo las bases del republicanismo hasta el siglo XVIII, sino también respecto del humanismo que florecería posteriormente en el renacimiento.

En palabras de María Isabel Lorca en su estudio "La concepción ciceroniana de República, ley y virtud" y respecto de la coyuntura política en que se desarrolló la obra "De los deberes", ésta marca precisamente el empeño de Cicerón *por "hacer realidad la república soñada, por*

construir una vida comunitaria regida por la virtud, por hacer efectivo un gobierno preocupado por el bien común, en donde prevalezca el interés del pueblo por encima de los intereses y afectos particulares" (Lorca, 2001: 570).

Cicerón pensaba en la República Romana, pero no resulta impropio concluir que sus planteamientos hoy en día mantienen plena vigencia, principalmente si se esboza en estos una lectura de educación cívica, en procura de formación de mejores ciudadanos, bajo una comprensión de aquello virtuoso "de segundo grado" como accesible y para cualquiera, precisamente en clave de dimensión social y cual vía para retomar la felicidad pública.

Literatura consultada

Arendt, Hannah. *Sobre la revolución*. 1.ª reimpresión. Madrid: Alianza Editorial, 2006.

Cabañero, José Guillén. *Cicerón. Sobre los deberes*. 1.ª reimpresión., Madrid: Alianza Editorial, 2003.

Ferraro, Agustín. *Apuntes de clase. Curso Instituciones y Democracia. Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Salamanca,* 2008.

Giner, Salvador. *Historia del pensamiento social*. 10.ª edición. Barcelona: Editorial Ariel, 2002.

Lorca, María Isabel. "La concepción ciceroniana de República, ley y virtud". En: *Revista del Departamento de Filosofía de la Universidad de Navarra, Anuario Filosófico*, volumen 34, n.º 2, 2001. Consultable en Depósito Académico Digital de la Universidad de Navarra, España, https://dspace.unav.es/dspace/handle/10171/784

Luque Frías, María. *El pensamiento político de Cicerón y Salustio. Su legado histórico en la cultura occidental*. Granada: Editorial Comares, 2005.

Revista DERECHO ELECTORAL
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Escrutinio y recuento de votos en el ordenamiento jurídico costarricense

Mario Andrés Matarrita Arroyo*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 21 de enero de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 28 de marzo de 2012.

Resumen: El escrutinio de los votos en la dinámica procesal electoral representa una de las labores medulares en la conceptuación de actividades electivas modernas. La reciente aprobación de una reforma integral al Código Electoral en Costa Rica (2009), encarna la vocación del ordenamiento jurídico por actualizar sus presupuestos normativos al contexto imperante en el derecho y el sistema electoral. La asunción de un nuevo modelo escrutador de votos, propuesto por el legislador de 2009 y depurado por el Tribunal Supremo de Elecciones, no representa una transformación en perjuicio de las condiciones de transparencia y seguridad anheladas en los procesos electivos nacionales.

Palabras clave: Escrutinio electoral / Recuento de votos / Juez electoral / Junta Receptora de Votos / Conteo de votos / Cómputo de votos.

Abstract:. The counting of votes, in electoral procedural dynamics, represents one of the core tasks in a modern election conceptualization. The recent law reform of Costa Rica's Electoral Code (2009) embodies the vocation of the legal system to update their normative measures to the context prevailing in the legal and electoral system. The adoption of a new model for counting votes, proposed by the legislature of 2009 and refined by the Electoral Supreme Tribunal, does not represent a change in detriment of the conditions of transparency and security yearned in all electoral proceeding.

Key Words: Electoral scrutiny / Vote Recount / Electoral Judge / Vote Receiving Board / Counting of votes / Computing of votes.

* Costarricense, Abogado, correo mario.matarrita@ucr.ac.cr. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Asistente de Presidencia, Tribunal Supremo de Elecciones.

A. Introducción

La regulación y caracterización del escrutinio de los votos, en el marco normativo de Costa Rica, ha englobado las manifestaciones culturales y jurídicas de una sociedad que, desde hace muchos años, optó por el ejercicio del sufragio como pilar en la conformación de sus sistemas gubernativos. De tal forma, el anterior Código Electoral (aprobado en 1952) y el cuerpo legislativo regente en la actualidad formularon, con contrastes marcados, esquemas escrutadores de sufragios que atendieran a las necesidades y realidades de los contextos de los cuales emanaron.

Directamente, en el seno de la problemática evaluada, el actual sistema escrutador, implementado por el Código Electoral de 2009, releva al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de su anterior deber -sí instituido en el cuerpo legislativo antes vigente- de realizar un recuento general de los votos respecto de cada uno de los conteos emprendidos por las juntas receptoras de votos (JRV). Ahora bien, la evolución normativa en cuanto carácter definitivo de los conteos preliminares desarrollados por las mesas electorales será objeto de evaluación presente con el fin de dilucidar si el recuento o en este caso la ausencia de tal etapa implica, en el esquema autóctono[1], una opción perjudicial en relación con los niveles de transparencia y seguridad esperados de una actividad procesal electoral tendiente a la conformación de la representación política ciudadana.

B. Escrutinio de los votos: Aproximación teórica-doctrinaria

La definición terminológica del escrutinio de votos se reviste con una esencialidad manifiesta, ya que es este el primer paso hacia el entendimiento y plena comprensión de las labores que enmarcan la etapa del proceso electoral en cuestión. Así, la búsqueda de conceptuaciones aparejadas al instituto analizado debe iniciar desde los planos lingüísticos básicos para luego dar cabida a un nivel del análisis más próximo a la ciencia jurídica.

---

1 Si bien, el derecho comparado ofrece un inmejorable acervo referencial y casuístico en relación con la etapa escrutadora de los votos, el presente texto no tiene por finalidad confrontar los presupuestos legislativos o jurisprudenciales que, regiones -como la Latinoamericana- encierren en los ordenamientos jurídicos que la componen. Para un abordaje efectivo en cuanto a la confrontación de los modelos de escrutinio en América Latina, se remite al lector a: Román Jacobo (Gustavo). "Escuchando la voz de las urnas: el escrutinio de los sufragios en el Derecho Electoral latinoamericano". En *Revista de Derecho Electoral*, San José, N.º 13, I Semestre, 2012; y Matarrita Arroyo (Mario A.). *"Impertinencia del recuento general de votos como garantía de seguridad y transparencia en los procesos electorales"*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, 2012.

Dicho lo anterior, es factible iniciar aseverando que el término escrutinio proviene del latín *scrutinium,* vocablo que antes de remitir a la operación establecida para el conteo de los votos, significaba primariamente una búsqueda o indagación. Actualmente, los entes rectores de la lengua castellana son concluyentes al aseverar que el escrutinio es aquel "examen y averiguación exacta y diligente que se hace de algo para formar juicio de ello"[2]. Si bien, tal acepción es lo suficientemente clara, no responde a la especificidad anhelada en razón de la cuestión electoral; así, resulta más conveniente en cuanto a la tecnicidad expresada, la segunda acepción propuesta para el mismo concepto, la cual entiende el escrutinio como el "*reconocimiento y cómputo de los votos en las elecciones o en otro acto análogo*"[3].

Incorporando el análisis en ámbitos propios del Derecho Electoral, es dable apuntar que el escrutinio de los sufragios ha sido conceptuado, por múltiples criterios doctrinarios, respondiendo a sentidos de enfoque tan numerosos como particulares. Franco Cuervo señaló que las labores escrutadoras consisten *"…en una contabilización de los elementos que se relacionan directamente con la emisión del voto, el cual se lleva a cabo en diversas instancias o etapas"*[4].

Inmerso en la universalidad de formas procesales, el escrutinio de sufragios se ha entendido como aquel *"…medio para determinar el resultado de las elecciones"*[5] o bien, como el *"conjunto de actos electorales que regulan el resultado de las elecciones"*[6]. De manera adicional, puede indicarse que la doctrina instituye un criterio uniforme sobre los contenidos que le son dotados -al escrutinio de los votos- en la actualidad. El criterio doctrinal no agota los posibles contenidos de este, sino que en los órdenes normativos –articulados en legislación- también importan razonamientos de mérito para el análisis de la cuestión debatida. Veamos.

De forma concreta, el caso de las leyes electorales costarricenses de más reciente data, 1952 y 2009, ofrecen en su texto sendas aproximaciones conceptuales; no obstante, se reserva para momentos futuros, en este mismo artículo, la acotación literal a los articulados legislativos relativos a la regulación del escrutinio de los votos.

---

2 Real Academia Española. "*Diccionario de la lengua española*", 23.ª ed. En: http://buscon.rae.es/draeI/, 9 de enero de 2012.

3 Ibíd.

4 Franco Cuervo (2007:977).

5 Hernández Becerra (1986:56).

6 Ruiz Navarro Pinar (1989:273).

Sin demérito de no enunciar, al menos presentemente, las definiciones de escrutinio aportadas por el legislador nacional, resulta oportuno a este punto construir una definición propia que muestre una proyección más que asequible de las labores objeto de cavilación actual. Desde tal postura, el escrutinio de los sufragios es la etapa culmen de la fase constitutiva del proceso electoral[7] en la cual los organismos electorales dispuestos son encargados de calificar y cuantificar los votos emitidos en cada una de las mesas electorales. Lo anterior, evidentemente, en aras de consolidar los resultados definitivos de los comicios, datos estos conformadores de la manifestación de voluntad vertida por el Colegio Electoral.

1. Exursus. Equívoco en la utilización de términos afines al concepto de escrutinio

En el apartado inmediato anterior, se presentó una serie de concreciones terminológicas que identifican al escrutinio de votos en una dinámica sinérgica respecto de las demás fases del proceso electoral. Si bien, las posibilidades de definición fueron variadas, y en ocasiones particulares, resulta impropio negar la existencia de pareceres que, en el momento de configurar el escrutinio de los votos -en cuanto a su significación y naturaleza-, incurran en confusiones teóricas insostenibles.

Estos desconciertos se constatan al aseverar que el escrutinio de los votos, desde una óptica teorética estructural, es confundido en múltiples ocasiones con labores afines a las desarrolladas con motivo de la actividad escrutadora.

Desde esta inteligencia, el escrutinio, no en pocas ocasiones, se pretende homologar íntegramente a las nociones de conteo o cómputo de los votos, equívoco este que se funda en razones entendibles, pero definitivamente no compartidas.

La separación del vocablo “escrutinio de votos”, frente a los de “cómputo” y “conteo” de los sufragios, representa un esclarecimiento deseable a las posibles implicaciones que conllevaría mantener la falaz comprensión de que todos estos términos son idénticos entre sí[8].

7 La fase constitutiva, en conjunción con las fases preparatoria y declarativa han sido, desde la conformación doctrinaria, catalogadas como las etapas en las cuales se asientan las actividades características de los procesos electorales modernos.

8 Franco Cuervo (2007:977).

Para el abordaje del equívoco, infundadamente sostenido, en los términos en que se introdujo anteriormente, se preponderará el razonamiento gramatical de los conceptos objeto de la confusión sobre la que se discurre en estas líneas. En ese orden de ideas, gramaticalmente estudiado, el concepto de conteo será admitido como el "cálculo o valoración"[9] que se haga respecto de determinados elementos sobre los cuales resulte necesario establecer su cantidad.

Es decir, el conteo se presenta, en un nivel lingüísticamente básico, como una operación aritmética de sumatoria tendiente a la cuantificación de una cantidad de objetos determinados. Conviene indicar que la cuantificación dicha se instituye en virtud del interés de algún sujeto por conocer, fehacientemente, los resultados arrojados por el cálculo desarrollado. En el caso que nos interesa es claro que la susodicha operación aritmética recaerá, necesariamente, sobre los sufragios emitidos en cada una de las juntas receptoras de votos. Asimismo, la finalidad o el interés que motiva la gestión de conteo responde directamente a la obligatoriedad de dilucidar, certeramente, los resultados arrojados por la votación en la jornada electoral.

El término conteo, considerado en los alcances y contenidos ya aludidos, se asemeja casi plenamente a la significación atribuida a otro de los vocablos afines por analizar, sea este el de cómputo de los votos.

Modernamente, el cómputo de los votos refiere al "cálculo o conteo"[10] sustanciado en relación con una cantidad específica de objetos o cosas. En este sentido, imperiosamente, se entiende que el concepto de cómputo adolece del mismo sesgo que para el conteo se ha indicado; es decir, ambas locuciones apuntan al ejercicio de un razonamiento meramente matemático, indolente a los caracteres de la ciencia jurídica.

Dentro de estos caracteres, que no pueden ser atribuidos a las operaciones de conteo y cómputo –fungibles como sinónimos uno del otro-, se enmarca la valoración jurídica y política practicable en las labores de calificación del voto, noción que evoca una fase previa para determinar la validez y características de cada sufragio, individualmente considerado.

El escrutinio de votos forzosamente "*implica una valoración previa de los mismos, toda vez que se deben diferenciar cuáles de ellos son capaces de producir efectos jurídico-políticos*

9 Real Academia Española (Óp. Cit.)

10 Ibíd.

plenos, efecto jurídico-políticos relativos y aquellos que no son capaces de producir efecto jurídico alguno"[11].

Considerando lo anterior, el paralelismo que constituyen muchos autores entre escrutinio de votos y cómputo/conteo deviene naturalmente en improcedente. Esto por cuanto las labores escrutadoras de sufragios involucran, en su seno, la constatación de tareas calificadoras y cuantificadoras de los votos, mientras que por su parte, las nociones de conteo y cómputo se restringen, únicamente, a las tareas de índole cuantificadora mencionadas.

Si bien el entendimiento de los términos apuntados no es posible, desde una relación de estricta identidad, sí es posible reconocer la presencia del conteo o cómputo de los votos como una de las labores inherentes a la sustanciación del escrutinio de los sufragios.

2. *Fases del escrutinio de votos y labores integrantes*

El aparte inmediato anterior ha sido conteste, según el abordaje efectuado, en delinear el panorama general en el que se ha asentado la concepción teórica de la etapa escrutadora de votos. La consumación de la labor antedicha posibilita que la fase referida sea analizada en su naturaleza compositiva integradora.

A la luz de este nuevo derrotero, la academia y un sector mayoritario de la ciencia jurídica electoral han insistido en ubicar tres principales etapas del escrutinio de los votos en su osamenta estructural. Primeramente, **el escrutinio preliminar** queda a cargo de las mesas de escrutinio (JRV), "*quienes los realizan, una vez cerrada la votación, en un acto en donde normalmente se acepta la presencia de los representantes o partidos políticos*"[12].

El escrutinio de junta o mesa, en su calidad de labor preliminar, representa el primer acercamiento que el marco institucional del Poder Electoral (articulado a través de los organismos designados al efecto) enlaza con la voluntad del Soberano, manifestada esta a través de los sufragios emitidos por los votantes. Desde esta inteligencia, los escrutinios preliminares de sufragios incorporan, secuencialmente, las tareas de: a) apertura de la urna o ánfora en la que

11 Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2000:500).

12 Ibíd. (2007:977).

se contienen los votos; b) la conciliación de los votos[13]; c) la valoración o clasificación de los sufragios receptados (de conformidad con las categorías estratificadas, para cada caso, por la legislación electoral)[14]; d) el conteo de los sufragios; e) compleción de las actas de escrutinio; y f) transmisión de los resultados del escrutinio.

Caracterizada en esos términos, la fase preliminar concluye con la comunicación de resultados y la remisión de la documentación electoral a los organismos electorales los cuales, mediante disposición concreta, son dotados con el encargo de sustanciar las labores próximas en la concatenación procesal electoral.

Así, **el escrutinio intermedio** resulta ser en aquellos casos en los cuales se verifique su presencia, la actividad de sumatoria regional tendiente a la consolidación de los resultados computados a partir del conteo generado por las mesas electorales. En relación a las labores escrutadoras intermedias, Franco Cuervo señala:

> *"La actividad a realizarse en los escrutinios intermedios consiste en la totalización de los resultados electorales correspondientes a un conjunto de mesas pertenecientes a áreas geográficas delimitadas, en las que los órganos encargados de este tipo de escrutinio son competentes"*[15].

De los argumentos previos, se desprenden dos consecuencias. En primer lugar, el escrutinio intermedio de sufragios no involucra, en su *praxis*, una valoración concerniente a definir qué efectos jurídicos producirán los resultados totalizados. En segundo lugar, la finalidad de emprender una sumatoria como la dicha prueba su valía al razonar la practicidad de unificar resultados, en distritos o circunscripciones electorales de gran amplitud, para su posterior sumatoria definitiva.

A tal punto del proceso electoral, **el escrutinio definitivo** se exhibe en el horizonte como la tarea de acometimiento inmediato. Dicha etapa sea entendida como el despliegue examinador y cuantificador que, de la totalidad de los sufragios emitidos en la jornada de votación, se consolida en calidad de sumatoria general para los comicios electivos de que se trate. Su rasgo

13 La autora Beatriz Franco especifica que la conciliación de los votos consiste en "una comparación entre el número de votos encontrados en la urna con el número de sufragios emitidos, según los datos extraídos del padrón electoral".

14 Dentro del catálogo de criterios técnicos empleados para la valoración de las papeletas o boletas, se destacan los: votos válidos, votos en blanco, votos nulos y modalidades especiales (voto recurrido, impugnado y observado).

15 Franco Cuervo (2007:986).

de "inamovilidad" o carácter definitivo se refuerza al aseverar que, normalmente, esta tarea se encarga a los Organismos Electorales Supremos de cada ordenamiento jurídico.

C. Escrutinio y recuento de los votos en el prontuario legislativo y jurisprudencial costarricense

La República de Costa Rica, al igual que múltiples casos a lo largo del orbe, estratifica su régimen jurídico en los principales axiomas de los sistemas democráticos contemporáneos. A la luz de este presupuesto, los procesos electorales -su tramitología y fases integrantes- se instituyen como pilares medulares en la construcción sistémica del marco institucional y jurídico del ordenamiento nacional.

Así, el regular el ejercicio del sufragio, la verificación casi *perenne* de un marco de legalidad específico, la preeminencia por contiendas electivas tendientes a la designación de los representantes populares, la vocación y discusión inclusiva son, al menos dentro de las primeras líneas de mención, los "síntomas" más llamativos de la configuración democrática habida, desde antiguo, en este país centroamericano.

Asimismo, y en conjunción con los factores antes enunciados, la inmanente presencia de activas jurisdicciones en materias diversas ha cooperado por apuntalar a través de su jurisprudencia los criterios reinantes en el ordenamiento jurídico patrio.

Al amparo de las afirmaciones precedentes se destacan dos elementos, de meridiana claridad, en la conformación del orden electoral costarricense. Los cuerpos legislativos electorales, especializados y precisos en su regulación, así como la manifestación de la jurisdicción electoral (en manos del Tribunal Supremo de Elecciones) han fortalecido el sistema electoral, más enérgicamente, desde la segunda mitad del siglo XX.

El proceso escrutador, inmerso en la universalidad integradora del sistema electoral, fue anejo a los procesos de evolución en los que los legisladores y los jueces electorales marcaban la pauta. A continuación se ofrece, seccionado en las modalidades oportunamente elegidas, un examen de la legislación y jurisprudencia, reciente y medular, en cuanto al tema de fondo analizado.

1. *Antiguo paradigma escrutador en el Código Electoral costarricense de 1952 y la jurisprudencia del TSE*

Las legislaciones electorales de 1952 y 2009 se distancian no sólo cronológicamente, sino también por las circunstancias imperantes en el medio jurídico nacional al momento de su respectivo advenimiento.

La normativa de 1952, hija de períodos trémulos en los que la democracia y los ideales pacifistas superaron la prueba del conflicto entre socialdemócratas y republicanos, fue incorporada a la vocación reformista con la que el Estado costarricense desafió los años posteriores al enfrentamiento armado.

La ordenanza electoral adoptada por el legislador de mitad del siglo XX, y en cuanto al escrutinio de los votos, estructuraba un esquema que, categóricamente, imperó sin mayor sobresalto durante más de cincuenta años en el compendio legislativo. Clara y conceptualmente bien enunciado por el Código Electoral, el artículo 130 estipulaba:

> *"Luego que haya recibido el Tribunal Supremo de Elecciones la documentación electoral, iniciará sin pérdida de tiempo el escrutinio respectivo. Por escrutinio se entiende el examen de la documentación electoral dirigido a la aprobación o rectificación del cómputo aritmético y legal de votos que hayan hecho las Juntas Receptoras, a fin de adjudicar a los partidos inscritos el número de plazas que en la elección les corresponda"*[16].

En estricta concordancia, la resolución 981-E-2006 del Tribunal Supremo de Elecciones, y en relación con la definición aportada por la ley de 1952, indicó que el escrutinio:

> *"En efecto, se trata de una actividad contralora que le es propia al Tribunal y que se articula con el conteo previo realizado por las respectivas Juntas Receptoras de Votos y, como tal, aprueba o corrige los resultados emanados por dichas Juntas, entendiéndose que éstos resultados pueden venir consignados en el Padrón Registro o en la Certificación"*[17].

De la integridad normativa del artículo reiterado, en consonancia con el presupuesto jurisprudencial referido, se colige una serie de aspectos atrayentes, mas no complejos, derivados

16 Código Electoral, Ley N.º 1536 de 3 de diciembre de 1952, San José. Imprenta Nacional, 1952, p.52.

17 Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 981-E-2006 de 7H de 20 de marzo de 2006.

del repaso sustanciado. En un primer momento, ciertamente acaparando la dirección esperada en cuanto al procedimiento por emprender, el escrutinio de los sufragios será una actividad de inicio y gestión tan célere y ágil como responsable en su acaecimiento.

El segundo punto que resulta llamativo, en la órbita de la ingeniería electoral diseñada por el código citado, se entronca necesariamente con el esbozo de paradigma escrutador de los sufragios. El artículo citado preeminentemente fue conteste en posicionar a la juntas receptoras de votos y al TSE en la palestra funcional de los organismos responsables de la etapa escrutadora.

En ese sentido, a las juntas electorales les fue otorgada la comisión de sustanciar el "… *cómputo aritmético y legal de los votos*…"[18] que fueren emitidos y depositados en los centros habilitados por el Poder Electoral a este sentido[19].

La jurisprudencia del TSE, en el empleo modular de criterios para la conformación de las declaratorias de las elecciones, ha expresado un respaldo inequívoco a la descripción conceptual empleada en la definición del numeral 130 del Código Electoral de 1952. La resolución 3955-E-2006 sobre la Declaratoria de Elección de los alcaldes municipales de la provincia de Limón estipuló:

> *"Que, entendiendo por escrutinio el examen de la documentación electoral que de las Juntas Receptoras de Votos ha recibido este Tribunal, dirigido a la aprobación o rectificación del cómputo aritmético y legal de votos que hayan hecho las Juntas en mención, a fin de adjudicar a los partidos inscritos en los cantones mencionados los puestos de Alcaldes propietarios y sus respectivos suplentes que en la votación corresponda (artículo 130 del Código Electoral)".*[20]

Por su parte, con el escrutinio definitivo según los términos invocados en la órbita competencial del TSE, el diseño escrutador costarricense de mitad del siglo pasado fue estratificado en la delimitación de un proceso bifásico y no completamente simplificado. El primero de los rasgos apuntados sea la presencia de dos marcadas y principales fases se desprende de un simple miramiento en la sucesión, secuencialmente ininterrumpida, que del escrutinio preliminar al escrutinio definitivo dispone la legislación electoral revisada. El segundo de los rasgos atribuidos al modelo escrutador de no simplificación en la tramitología, estatuido por medio del Código

18 Código Electoral, Óp. Cit.

19 Para una referencia de similares términos, ver Hernández Valle (2004:346)

20 Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 3955-E-2006 del 22 de diciembre de 2006.

Electoral de 1952, se deriva de la práctica normativa establecida en el segundo párrafo del citado numeral 130. A partir de tal prescripción, el mismo TSE en la totalidad de los casos era compelido a realizar nuevas tareas de conteo y valoración de los sufragios ya escrutados por las juntas electorales.

Por su parte, los numerales 131 y 132, del referido cuerpo legislativo electoral de 1952, terminaban por afianzar los presupuestos primordiales de la etapa procesal escrutadora. De la lectura del ordinal 131, se destaca que el escrutinio: a) se planteaba como actividad ininterrumpida hasta su conclusión; b) se dirigía, primeramente, a consolidar los resultados de la elección de presidente y vicepresidentes de la República; c) era cimentado en el cumplimiento de los estándares de celeridad y agilidad. Por su parte, el numeral 132 del Código Electoral derogado se dirigía a reglamentar, de manera imprescriptible, los plazos temporales señalados en calidad de reglas imperativas a la sustanciación y finalización de las actividades de valoración y conteo de los votos emitidos. A la luz de dicha normativa, el escrutinio de votos debía finalizar, improrrogablemente,

> *"…dentro de los treinta días siguientes a la fecha de votación, con respecto a Presidente y Vicepresidentes de la República; dentro de los cincuenta días siguientes a la fecha de la votación, en cuanto a Diputados, y dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de votación, con respecto a Regidores y Síndicos Municipales"*[21].

Por último, y en relación con el régimen de nulidades oponible al escrutinio de los votos, la legislación electoral de 1952 ofrecía dos modalidades recursivas para atacar la validez de las labores escrutadoras y sus resultados: la demanda de nulidad[22] (artículos 142 y siguientes) y el recurso de apelación (artículo 129 bis)[23].

---

21 Código Electoral, Óp. Cit.

22 En relación con el tema de las demandas de nulidad, la sentencia 3943-E-2001 del Tribunal Supremo de Elecciones sentencia: *"... salvo el caso de nulidades absolutas, generalmente por infracción de normas constitucionales, las nulidades electorales deben estar expresamente señaladas en el ordenamiento jurídico, incluidos los estatutos o reglamentos de los propios partidos políticos. Así lo regula el Código Electoral nuestro en sus artículos 127 y 142 (...) Resulta claro que incluso, la propia ley, además de señalar expresamente los casos de nulidad, establece algunas excepciones en favor de la validez del acto, lo que permite concluir que la tendencia legislativa se inclina, en principio por mantener la validez de los sufragios, en apoyo de la voluntad popular en general y del votante en particular y que las nulidades se regulan por excepción y taxativamente".*

23 Para una referencia de contenido y alcances claros y precisos en relación al tema planteado, ver Sobrado González (2005:32-ss).

2. *Esquema escrutador vigente en el Código Electoral costarricense de 2009 y la jurisprudencia del TSE*

Ahora bien, el Código de 2009 se ofreció como el necesario ajuste a una evolución que, en la materia electoral, ya había evidenciado una desactualización en la normativa nacional atinente.

Con tal antesala, el Código Electoral de 2009 promulgado por Ley n.º 8765 del 2 de setiembre dedica, solamente, dos numerales[24] de su texto al arreglo y disposición de la etapa de conteo y valoración de los sufragios emitidos con ocasión de procesos electivos nacionales y municipales.

El artículo 197 de la indicada normativa estipula que:

> *"El escrutinio consiste en el examen y la calificación de la documentación electoral a cargo del TSE, hecho con base en el definitivo conteo y la asignación de votos realizados por las juntas electorales"*[25].

La aproximación definitoria del escrutinio de los sufragios, en los términos del numeral reproducido anteriormente, viabiliza el entendimiento de varios aspectos medulares del sistema escrutador criollo.

En primer lugar, el legislador nacional de Costa Rica catalogó, con tino y precisión, que las actividades escrutadoras de los sufragios involucran, en su dimensión funcional, una labor valorativa desplegable sobre el contenido de las papeletas y demás documentación electoral empleadas en la elección. En segundo lugar, la enunciación que determina el escrutinio de los votos *"…a cargo del TSE"*[26]*, hecho con base en el definitivo conteo y la asignación de votos realizados por las juntas electorales…"*, permite catalizar una premisa trascendental de exposición inmediata. Dicha proposición se entiende en el sentido de que el organismo electoral

24 El tema de la adjudicación de los escaños o las plazas, a partir de los ejercicios escrutadores dispuestos en la ley electoral, no se considera parte de la etapa analizada. En virtud de dicha decisión, los numerales 199, 200, 201, 202, 203, 204 y 205 del Código Electoral no han de ser objeto del presente examen toda vez que, como actividades procesales, se involucran en una etapa ulterior a la fase de escrutinio de los votos.

25 Código Electoral, Ley N.º 8765 del 2 de setiembre de 2009. San José, 2009.

26 El encargo comisionado al Tribunal Supremo de Elecciones, vía mandato legal, para llevar a cabo el escrutinio definitivo de los sufragios se visibiliza en el inciso b) del artículo 12 del Código Electoral de 2009. La norma aludida asevera, en lo conducente, que es atribución del organismo supremo electoral costarricense "efectuar el escrutinio de los sufragios emitidos y la declaratoria definitiva del resultado de las elecciones que estén bajo su responsabilidad".

supremo se encuentra en directa relación secuencial del procedimiento legalmente diseñado con las juntas o mesas electorales encargadas de la fase preliminar del mismo fenómeno.

Al seguir tal idea, el ordenamiento jurídico costarricense reafirma su sistema escrutador con un carácter compositivo bifásico. El escrutinio preliminar –a cargo de la mesa receptora- será precedido inmediatamente (a su conclusión) por el escrutinio definitivo del Tribunal Supremo de Elecciones[27]. En orden a estas consideraciones, se excluye del bosquejo escrutador cualquier etapa intermedia que pudiese ser interpuesta entre las dos fases señaladas.

Ahora bien, el segundo de los numerales del Código Electoral de 2009 destinado a la regulación de la etapa escrutadora (artículo 198) establece prescripciones categóricas en cuanto al plazo para finalizar la labor y, además, reglas precisas sobre los procedimientos observables en la gestión efectuada.

En relación con los plazos temporales, el primer párrafo del ordinal citado establece:

> *"En todo caso, el escrutinio deberá estar concluido dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación, con respecto de la Presidencia y las Vicepresidencias de la República, y dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la votación en los otros cargos de elección popular"*[28].

Sobre las reglas procedimentales por observar, el segundo párrafo del mismo artículo 198 señala:

> *"Si el escrutinio no pudiera hacerse en una sola sesión de trabajo, se interrumpirá para continuarlo en las sesiones inmediatas siguientes, lo cual se hará constar en el acta respectiva. Sin embargo, iniciado el examen de la documentación de una valija electoral, no se interrumpirá el trabajo hasta que el contenido de la valija se haya escrutado totalmente.*
> *El Tribunal dará preferencia al escrutinio de la elección presidencial en el cual debe trabajarse extraordinariamente, dedicándole el mayor número posible de horas de trabajo. En estos escrutinios y a fin de que las sesiones de trabajo se prolonguen el mayor tiempo posible, pueden actuar los suplentes de los miembros*

27 El inciso séptimo, del numeral 102 de la Constitución Política costarricense estipula, manifiestamente, que será una atribución funcional del Tribunal Supremo de Elecciones el "efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones del presidente y vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y representantes a Asambleas Constituyentes".

28 Ibíd.

propietarios del Tribunal durante las horas y los días en que estos no puedan concurrir, por cualquier motivo"[29].

Por último, y en franco paralelismo con la legislación de 1952, el Código Electoral de 2009 establece incólume el régimen de nulidades sobre la tarea escrutadora de las juntas receptoras de votos. Es decir, la demanda de nulidad (246 y siguientes) y el recurso de apelación electoral (240 y siguientes) se mantienen como los mecanismos recursivos, propios del contencioso electoral costarricense, a partir de los cuales se podría articular una discusión tendiente a dilucidar la transparencia y legalidad de las labores escrutadoras de sufragios.[30]

Ahora bien, la jurisprudencia emanada del TSE, en atención al tema *subexamine*, se localiza en la neuralgia del modelo de escrutinio implementado a partir del año 2009. La afirmación anterior no resulta ociosa al evidenciar el contenido de dos principales sentencias emitidas por el máximo Colegiado Electoral nacional: las resoluciones 5721-E8-2009 y 6599-E8-2010

La trascendencia de la jurisprudencia señalada se consuma desde la dimensión cuasilegisladora[31] del juez electoral, propuesta por Brenes Villalobos[32], a partir de la cual, la competencia en la interpretación del derecho electoral:

"…ha estado asignada al TSE, desde la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 y nunca se ha limitado o modificado en sus alcances, de manera que la

29 Ibíd.

30 En relación con este tema las discusiones parecen no estar acabadas. El artículo 35 del Código Electoral contiene la permisión para apelar los acuerdos de las juntas cantonales y el conteo efectuado por las juntas receptoras de votos. En este sentido, conviene preguntarse: ¿es idéntico este recurso de apelación electoral al propuesto en el numeral 240? La respuesta a este cuestionamiento, aún hoy, no goza de claridad categórica. Por una parte, la legitimación y los plazos de interposición, respecto de ambos mecanismos recursivos, no permiten aparejar ambas figuras. Obviando la asimetría normativa apuntada, la jurisprudencia del TSE sí brinda tratamiento equitativo a los recursos de apelación electoral de los artículos 35 y 240 del Código Electoral (8145-E3-2010). ¿Se excede el Tribunal Supremo de Elecciones en su interpretación? ¿Distorsiona el TSE la voluntad legislativa plasmada en la ley electoral? Deberán esos cuestionamientos ser respondidos en estudios ulteriores dado que esa no es la finalidad del presente ensayo.

31 En cuanto a la dimensión de cuasilegislador se apunta que: *"La labor interpretativa en el juez electoral puede convertirlo en legislador, toda vez que su ejercicio le conlleva superar labores estrictamente de administración de procesos electorales o de resolución de conflictos electorales, para incidir en la creación o integración del derecho electoral".* Brenes Villalobos (2011:39).

32 Brenes Villalobos (2011). En la obra citada, el autor plantea un análisis holístico del papel que el Tribunal Supremo de Elecciones desempeña, en su potestad y naturaleza jurisdiccional, trascendiendo los planos administrativo-electoral y jurídico-constitucional con la premisa de verificar qué factores explican el rol político del juez electoral.

evolución que en su comportamiento muestre, tendrá su explicación en factores ajenos a una reforma legal o constitucional ad hoc"[33].

Y es que la antes citada dimensión cuasilegisladora del juez electoral encarna, a lo interno de las dos resoluciones referenciadas, dos modalidades de intervención por parte de la judicatura en cuanto al tema en punto: la integración y creación del derecho. Quizás, aún, el razonamiento elucubrado sea etéreo; no obstante, el análisis siguiente de los fallos citados permitirá, idealmente, corregir tal falencia.

En primer lugar, la resolución 5721-E8-2009 del TSE, de las 11:00 del 18 de diciembre de 2009, fue la respuesta apuntada por el Organismo Supremo Electoral nacional a una serie de inquisitorias propuestas por los legisladores Vázquez Badilla (PUSC), Alfaro Salas y Madrigal Brenes (PAC). Concretamente, la sentencia en ciernes establece:

"…que el 'escrutinio' a cargo de este Tribunal, como regla de principio, ***no repite la calificación de los votos y su conteo****, sino que opera sobre el resultado acreditado por cada junta receptora de votos"*[34] *(el resaltado no es parte del texto original)*

Los jueces electorales Sobrado González, Zamora Chavarría, Esquivel Faerron, Bou Valverde y Seing Jiménez se decantan por la decisión transcrita, apoyándose, intelectivamente, en métodos de interpretación:

- **Gramatical.** El numeral 197 del Código Electoral de 2009 califica, con el adjetivo *"definitivo",* la actividad escrutadora gestionada por las mesas receptoras de votos.
- **Lógica.** Existe una diferencia sustancial entre los términos escrutinio y conteo; siendo entonces que con la modificación legislativa, la concepción actual de escrutinio definitivo -a cargo del TSE- no involucra una repetición al conteo o cómputo que, de los sufragios emitidos, ha constituido la junta receptora.

33 Ibíd.

34 Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 5721-E8-2009 del 18 de diciembre de 2009.

- **Teleológica.** Se afianza en la consideración divergente de los contextos[35] propios de 1952 y 2009 y, consecuencia de lo anterior, para fundamentar la interpretación sostenida, se apela a la evolución en la cultura democrática actual.
- **Sistémica.** Verifica una sincronía hermenéutica entre los numerales constitucionales y legales que regulan la etapa escrutadora en cuestión.
- **Comparativa.** Surge de un contraste planteado entre normativas electorales latinoamericanas (El Salvador, México, Perú, Bolivia y Panamá) a partir de las cuales se arriba a la conclusión en la que el escrutinio definitivo no implica un recuento general de los votos.

La interpretación emanada, de conformidad con las aristas exegéticas antes expuestas, se emplea con una finalidad aclarativa integradora. Es decir, los magistrados electorales convienen en tomar preceptos normativos e interpretarlos, hermenéuticamente, para dar sentido a un esquema de escrutinio de sufragios con innovadores alcances. La creación de derecho, en calidad de componente de la dimensión cuasilegislativa, es aún imperceptible en la sección bajo examen del fallo rescatado.

No obstante lo anterior, la imperceptibilidad en la función creadora del derecho desaparece al notar que el Tribunal Supremo de Elecciones propuso cinco supuestos, excepcionales todos, a partir de los cuales podría admitirse un recuento de los votos sobre los cálculos y las valoraciones constituidas en el escrutinio preliminar.

Concretamente, indica el TSE que a la regla de principio –del carácter definitivo de los escrutinios de la junta receptora- se le establecen excepciones en los siguientes términos:

1. Habrá recuento de los sufragios contra cuyos resultados se presenten apelaciones o demandas de nulidad admisibles y esa diligencia, a juicio del TSE, sea necesaria para su resolución.
2. El TSE gestionará el recuento de los votos de las mesas electorales cuyos resultados sean manifiestamente inconsistentes.
3. La alta Magistratura Electoral costarricense sustanciará el recuento de los sufragios de las juntas receptoras en las que, al realizar el escrutinio preliminar, no estén presentes tres miembros de mesa. La causal del recuento se anula si estando dos miembros de mesa, se hacen acompañar de un auxiliar electoral.

35 El fallo en cita, contrario al término empleado por el autor, utiliza el vocablo “realidad”.

4. Se realizará el recuento de los sufragios de las juntas receptoras en que se extravíe el padrón registro, no se haya utilizado éste o consten en él observaciones que ameriten el recuento.
5. Por último, el TSE recontará los votos, en tratándose de la elección presidencial, cuando el cómputo hecho arroje una diferencia de 2%, o menos, entre la nómina más votada y la que ocupa el segundo lugar o entre esta y la tercera nómina más votada, de ser necesaria una segunda ronda.

La implementación de los cinco supuestos referidos, insoslayablemente demuestra, ahora, la dimensión cuasilegislativa del juez electoral costarricense, en su modalidad creadora de derecho. Y es que, objetivamente, los jueces electorales con su decisión moldean una plataforma fáctica (componente de hecho) con disposiciones de carácter vinculante (componente de derecho), allí donde antes no existía regulación específica sobre la cuestión. De esta forma, los argumentos precedentes, sin ser audaces en el planteamiento, permiten identificar en la resolución 5721-E8-2009 del TSE la interpretación integradora y creadora de derecho, a cargo de la jurisdicción electoral[36].

Lo propuesto por la sentencia hasta ahora analizada, es repetido, casi simétricamente por un nuevo fallo del máximo organismo electoral costarricense: sentencia 6599-E8-2010.

Dictada a las 15:30 horas del 1 de noviembre de 2010, esta nueva resolución comporta, en el ámbito de comicios electivos municipales, la reafirmación, casi simétrica, de las interpretaciones vertidas por el Tribunal a la sazón del esquema escrutador del Código Electoral costarricense. Así las cosas, la decisión del Tribunal, sin hacerse esperar prolongadamente en el cuerpo del fallo derivado, reitera y renueva el presupuesto primordial reflejado en la sentencia "hermana" de 2010: el escrutinio definitivo de los votos, a cargo del TSE, deberá realizarse con base en los resultados del cómputo definitivo efectuado por las juntas receptoras de votos. Termina por condensarse el criterio expuesto, al agregar que no resulta "procedente,

36 Sirva la afirmación referenciada para formular una divergencia de criterio con Brenes Villalobos en cuanto a la sentencia en punto. El autor citado, en su tesis doctoral, propone que el fallo 5721-E8 se centra, únicamente, en la acción del juez electoral en el ámbito creador del derecho (véase cuadro 4.3. pág. 87 de su obra). Empero, de acuerdo a los argumentos expuestos en virtud de la interpretación del modelo de escrutinio que hace el TSE, la función integradora del derecho (por medio de razonamientos gramaticales, lógicos, teleológicos, sistémicos y comparativos) también constata su presencia en el ámbito pragmático jurisprudencial. Parece, entonces, que las funciones integradora y creadora del derecho, en la dimensión cuasilegislativa del juez electoral, no son calificaciones excluyentes, una de la otra, y, por el contrario, el criterio jurisprudencial analizado es conteste en conjugar ambas opciones.

en principio y de conformidad con la legislación electoral, la repetición de ese conteo en la etapa de escrutinio"[37].

La inamovilidad en el criterio del Tribunal, en relación con lo ya aseverado sobre el escrutinio de los votos, más que una característica de la sentencia en cuestión, fue dispuesta como una consecuencia necesaria de una interpretación coherente y hermenéutica de un mismo fenómeno procesal. Así, incólume en su decisión, el TSE no permitió variante alguna a su criterio; más bien, la extrapolación al ámbito de los comicios municipales, de lo resuelto previamente en las elecciones nacionales, significó una armonía bien recibida en la equiparación y uniformidad de las reglas habidas para la totalidad de los procesos electivos futuros.

Empero, la inflexión del criterio sobre el esquema escrutador fue puesta a prueba en la valoración de los cinco supuestos de excepción, sobre la base de los cuales, la permisión de un recuento de los votos encontraba adecuado asidero. Con esto, las causales excepcionales de recuento fueron admitidas, enmendadas o denegadas en el escrutinio municipal en los siguientes términos:

1. En el caso de interposición de demandas de nulidad y recursos de apelación electoral, el recuento se mantiene aplicable en todos sus extremos.
2. Ante la presencia de resultados manifiestamente inconsistentes por parte de las juntas receptoras de votos, la causal de recuento se mantiene inalterada.
3. En relación con la causal que requería de la presencia inobjetable de tres miembros de mesa en el escrutinio preliminar (salvo que de haber dos, estos se encuentren acompañados por un auxiliar electoral), esta resulta modificada. Ahora, se readecúa la causal estipulando que será motivo suficiente para el recuento de los votos: *"…cuando, al momento del escrutinio preliminar, no estén presentes al menos tres de sus miembros*[38]*, salvo cuando, existiendo un menor número o no estando presente ninguno de ellos, además del auxiliar electoral designado por este Tribunal, se encuentren representadas durante el acto al menos dos fuerzas políticas independientemente de si las personas presentes fungen como miembros de mesa o fiscales partidarios y así conste"*[39].

37 Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 6599-E8-2009 del 1 de noviembre de 2010.

38 Alude a los miembros de la junta receptora de votos debidamente acreditados para funcionar en dicho cargo.

39 Ibíd.

4. La causal de recuento se mantiene inalterada cuando medie extravío, la no utilización del padrón registro o cuando, consten en él observaciones que hagan ameritar el recuento.
5. Por último, en relación con la admisión del recuento de los votos fundada en los resultados estrechos verificados en el escrutinio preliminar (diferencia de 2%), asevera el TSE que tal posibilidad no resulta aplicable para los comicios municipales.

D. Corolario. Inconveniencia del recuento general de votos en los procesos electivos costarricenses

A la luz de los razonamientos expuestos es viable considerar una serie de factores que, inmersos en el análisis propuesto, confirman la conveniencia de la voluntad legislativa y la interpretación jurisdiccional-electoral en cuanto al esquema escrutador de votos regente en la actualidad.

El modelo de escrutinio de votos vigente, en los términos señalados, resulta apropiado toda vez que:

- Propicia la efectiva y amplia participación ciudadana[40].
- Cuenta con una regulación vasta y precisa[41].
- No implica un detrimento en la fiscalización efectiva de los partidos políticos, los ciudadanos y la observación electoral nacional e internacional[42].
- Permite la disminución de reclamos partidarios y faculta una gestión célere[43].

40 El propio TSE ha dicho: "…en efecto, el formato de organismos electorales inferiores, integrados por ciudadanos costarricenses de toda la geografía nacional y con una participación más allá de lo estrictamente logístico, va de la mano con la tendencia moderna, profundamente democrática, de ciudadanización de los procesos electorales". (resolución 5721-E8-2009)

41 Materializada en la Constitución Política de 1949, el Código Electoral de 2009, el Reglamento para la Fiscalización de los Procesos Electivos y Consultivos (de 2009) y las resoluciones 5721-E8-2009 y 6599-E8-2010.

42 En palabras del magistrado presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, Dr. Luis Antonio Sobrado González, "…las plantas físicas en las que se llevan a cabo las elecciones están bajo la coordinación de encargados del centro de votación, con el patrullaje oportuno de delegados electorales y la visita orientadora de asesores electorales; las juntas receptoras de votos están a cargo de miembros de mesa propuestos por los propios partidos políticos, con la asistencia segura de auxiliares electorales designados por el TSE, bajo la vigilancia de fiscales partidarios y con la eventual presencia de observadores nacionales e internacionales" Sobrado González (2010:236).

43 Así demostrado por el Tribunal Supremo de Elecciones en Oficio TSE-1956-2011 (2011:5).

- Faculta el potencial ahorro de recursos económicos, materiales y humanos destinados[44].

En el esquema del escrutinio de votos, el diseño legislativo, al positivar los principios guías de los procesos electorales, busca asegurar las ventajas y desterrar las desventajas que la participación ciudadana evoca en la dinámica político-electoral de una sociedad.

Así, la experiencia procesal electoral costarricense fue cimentada en la aceptación de las bondades del ejercicio regular del sufragio. La trascendencia en la regulación de la fase escrutadora de los sufragios, derivados estos del sano acudir a las urnas, ocupa en la historia legislativa nacional páginas memorables dedicadas al discernimiento y regulación de sus primarios componentes. De modo primordial, los códigos electorales de 1952 y 2009 convergen en estructurar una ordenación detallada de las labores escrutadoras. La transición entre estos cuerpos legales responde al remozamiento de un orden normativo legal que, con intenciones de evitar la obsolescencia, pretende adaptarse al contexto imperante en la actualidad.

Desde esta consideración, el novel paradigma escrutador de Costa Rica ha proscrito la necesidad de un recuento general y total de los votos con lo que, de acuerdo con la experiencia suscitada ya en dos fenómenos electivos (nacionales y municipales de 2010), la seguridad, confiabilidad y transparencia del proceso y los resultados electorales no echan de menos la gestión de nuevos conteos y valoraciones de votos ya escrutados. Asimismo, dentro de los rasgos meritorios que esta evolución normativa ha deparado, también es factible señalar el ahorro de recursos y la celeridad de una etapa que, si bien, en manos del sistema otrora vigente no era mal ejecutada, ahora cuenta con un potencial optimizador encomiable.

Por último, y en calidad de quizás el rasgo más importante evidenciado, la efectiva participación ciudadana (revestida de medular con la calificación actual del escrutinio de las juntas receptoras de sufragios) posibilita el control democrático y la garantía de certeza que sobre los resultados electorales se despliega. Una urna electoral nunca estará más a salvo que cuando los mismos electores, probos y leales a la democracia sean sus garantes.

44 La lógica del presente presupuesto no exige arduos razonamientos. Siendo proscrito el recuento total y absoluto de los votos en todos los casos, a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones, los recursos económicos, de materiales y de soporte humano empleados para la gestión de dicha labor, pueden ser redirigidos a la factura de otros gastos por sufragar.

Literatura consultada

Libros

Hernández Becerra (Augusto). *El régimen Electoral Colombiano*. San José: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.

Hernández Valle (Rubén). *Derecho Electoral Costarricense*. San José: Editorial Juricentro, 1990.

Franco Cuervo (Beatriz). "Escrutinio: mecanismo y control". En: Nohlen (Dieter), Zovatto (Daniel), Orozco (Jesús) y Thomspon (José) (compiladores). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. 2. ª edición. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 2007.

Ruíz Navarro Pinar (José Luis). *Escrutinios*. San José: CAPEL, 1989.

Sobrado González (Luis Antonio). *La Justicia Electoral en Costa Rica*. San José: Investigaciones Jurídicas, 2005.

Trabajos Finales de Graduación

Brenes Villalobos (Luis Diego). *El rol político del juez electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, un análisis comparado*. Trabajo de graduación para optar por el título de doctor en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca, 2011.

Matarrita Arroyo (Mario Andrés). *Impertinencia del recuento general de votos como garantía de seguridad y transparencia en los procesos electorales*. Tesis para optar por el grado de licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, 2012.

Artículos de revista

Román Jacobo (Gustavo) "Escuchando la voz de las urnas: El escrutinio de los sufragios en el Derecho Electoral latinoamericano". En: *Revista de Derecho Electoral*, N.º 13, enero-junio, 2012

Diccionarios

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral,* San José: CAPEL, 1989.

Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. 23. ª edición. En: http://buscon.rae.es/draeI/

Constitución Política

Constitución Política de la República de Costa Rica. San José: Investigaciones Jurídicas, 2007.

Leyes

Código Electoral, Ley N.º 1536 del 3 de diciembre de 1952. San José: Imprenta Nacional, 1952.

Código Electoral, Ley N.º 8765 del 2 de setiembre de 2009. San José: Tribunal Supremo de Elecciones, 2009.

Jurisprudencia

Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 981-E-2006 del 20 de marzo de 2006.

Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 3955-E-2006 del 22 de diciembre de 2006

Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 5721-E8-2009 del 18 de diciembre de 2009.

Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 6599-E8-2009 del 1 de noviembre de 2010.

Informes

Sobrado González (Luis Antonio). "Escrutinio: Dos lecturas de un mismo procedimiento". En: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Decimosexto Informe del estado de la Nación. San José: Programa de Estado de la Nación, 2010.

Colaboraciones EXTERNAS

Revista DERECHO ELECTORAL
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Sistemas electorales parlamentarios y modelos de representación política: efecto de los distritos electorales, la fórmula electoral y el tamaño del congreso

José Enrique Molina Vega*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 22 de octubre de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de diciembre de 2012.

Resumen: El trabajo analiza los sistemas electorales contemporáneos de América Latina para las elecciones parlamentarias desde una perspectiva comparada. Se analizan los elementos constitutivos del sistema electoral (fórmula electoral, magnitud promedio de las circunscripciones, forma de votación, umbral electoral, tamaño de la cámara legislativa) considerando las consecuencias políticas de ellos sobre la representación, gobernabilidad y poder de los electores. Se concluye señalando como hoy en día es indudable la influencia de los sistemas electorales tanto en los resultados electorales como en aspectos esenciales de los sistemas políticos, y en el grado de unidad y disciplina de los partidos políticos, pero esta influencia se ejerce en combinación con otros factores, en especial, el contexto político específico del país del que se trate. Este último debe ser tomado en cuenta a la hora de planificar cualquier reforma para que esté en condiciones de lograr los objetivos que se persiguen.

Palabras clave: Sistemas electorales / Representación política / Diseño de sistemas electorales / Gobernabilidad / América Latina.

Abstract: The paper analyzes contemporary Latin American electoral systems for the parliamentary elections from a comparative perspective. It discusses the constitutive elements of the electoral system (electoral formula, average magnitude of the constituencies, voting type, electoral threshold, size of the Legislative Chamber) taking into consideration their political consequences on representation, governance and power of voters. It concludes by pointing out how the influence of electoral systems today is undeniable in both the election results as well as in the essential aspects of political systems, and in the degree of unity and discipline of political parties, but this influence is exerted in combination with other factors, in particular the specific political context of the country. The latter must be taken into account when planning any reform so that it can achieve the objectives pursued.

Key Words: Electoral Systems / Political representation / Electoral system design / Governance / Latin America.

* Venezolano, abogado y politólogo, correo electrónico jemolinav@gmail.com. Profesor e investigador jubilado del Instituto de Estudios Políticos y de Derecho Público de la Universidad del Zulia, obtuvo doctorado (Ph. D) en Derecho Público en la Escuela de Economía y Ciencia Política de la Universidad de Londres, y título de Maestría en Comportamiento Político en la Universidad de Essex, Inglaterra, trabajó como profesor visitante y docente de postgrado y pregrado en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Michigan, Estados Unidos, de 2000 a 2006. Es docente invitado de la Escuela de Formación Electoral y del Estado Civil de la Junta Central Electoral de la República Dominicana. Ha sido profesor visitante de la Universidad de Salamanca en varias ocasiones. Sus publicaciones incluyen los libros: *Los Partidos Políticos Venezolanos del Siglo XXI* (conjuntamente con Angel Alvarez); *El sistema Electoral Venezolano y sus consecuencias políticas; Los sistemas electorales de América Latina*; y *The Quality of Democracy in Latin America (conjuntamente con Daniel Levine)*, así mismo es autor de varios capítulos de libro y artículos en revistas científicas sobre temas de Ciencia Política y Derecho Constitucional.

El objetivo de este trabajo es analizar los sistemas electorales desde una perspectiva comparada, a fin de dar una visión general del tema. Esta visión nos permitirá luego analizar, dentro del contexto global, casos particulares de América Latina y el mundo.

En primer lugar, quisiera comenzar señalando lo que vamos a entender por sistema electoral. Hay diferentes nociones de sistema electoral, algunas más amplias y otras más restringidas. En el término de esta presentación, vamos a utilizar la definición restringida, de modo que cuando hablemos de sistemas electorales nos vamos a referir a las normas y prácticas relativas a como los electores emiten su voto y como estos votos se transforman en escaños o cargos (Nohlen, 2007: 295). Consideraremos los temas relativos a la manera como los electores emiten sus votos y como esos votos se transforman en escaños para el caso de elecciones de cuerpos deliberantes (cámaras legislativas, cabildos, etc.) o en cargos, si la elección se refiere a órganos ejecutivos como presidente, gobernador, síndico, alcalde, etc. Es en este sentido estricto del término que vamos a utilizar el concepto de sistema electoral.

I. Importancia de los sistemas electorales

Algunas preguntas interesantes de abordar en un inicio son: ¿por qué son importantes los sistemas electorales?, ¿por qué estudiamos los sistemas electorales? Alguien podría pensar que los sistemas electorales no tienen mucha importancia porque siempre gana el que tiene más votos. Pero, en realidad como veremos, los resultados pueden ser diferentes si cambiamos el sistema electoral. Aun con los mismos votos, no todos los sistemas electorales producen el mismo resultado.

a) Sistema electoral y resultado de la elección

Veamos un caso referido a los sistemas electorales para elegir las Cámaras del Congreso y otros cuerpos deliberantes. Pondremos un ejemplo sencillo, pero que ilustra bien como la composición política de los cuerpos deliberantes puede variar dependiendo del sistema electoral que se utilice, aunque la votación de los partidos sea la misma. Dependiendo del sistema electoral, y con la misma votación, la composición y la mayoría de la Cámara puede variar, y sobre todo, en unos casos un partido puede tener la mayoría por sí solo, y en otros pueden ser necesarias coaliciones. Coaliciones que eventualmente pudieran dejar en la minoría al partido que con un sistema electoral distinto hubiera tenido la mayoría por sí solo. En esta ocasión utilizaremos un caso ficticio de un cuerpo deliberante, pudiera ser una municipalidad que elige cinco (5) escaños. Supongamos que en esa elección votan cien mil electores y que la votación obtenida por los partidos es la siguiente:

– Partido A: 45.000 votos (45%)
– Partido B: 41.000 votos (41%)
– Partido C: 14.000 votos (14%)

Comparemos los resultados de esta elección con diferentes sistemas electorales. El Cuadro 1 nos muestra cuál sería la distribución de escaños entre los partidos con cada uno de los siguientes sistemas electorales: Sistema Mayoritario de Mayoría Relativa[1]; Sistema de Representación Proporcional con la fórmula de cuota natural y cocientes más altos[2], y Sistema de Representación Proporcional con la Fórmula D´Hondt (también conocida como "media más elevada" y "cifra repartidora")[3].

Cuadro N.º 1
Comparación de resultados con diferentes sistemas electorales

	Mayoría Relativa	**Representación Proporcional Cuota Natural y Restos Más Altos**	**Representación Proporcional D´Hondt**
Partido y % de Votos	**Escaños %**	**Escaños %**	**Escaños %**
A *(45%)*	5 (100%)	2 (40%)	3 (60%)
B *(41%)*	0	2 (40%)	2 (40%)
C *(14%)*	0	1 (20%)	0
¿Quién controla?	**A**	**Coalición**	**A**
¿Quiénes obtienen representación*?*	**A**	**A,B,C**	**A,B**

Fuente: Elaboración propia

1 Se utiliza para el Colegio Electoral de los Estados Unidos de América en su versión de voto único en bloque por Estado. Esta es la que se presenta en el ejemplo. En su modalidad de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, o plurinominales con voto personalizado se aplica para el Senado en Brasil y República Dominicana; y para la Cámara de Diputados (parcialmente) en Bolivia, México, Venezuela y los circuitos uninominales de varios países.

2 Esta fórmula se utiliza para la Asamblea Nacional unicameral o la Cámara de Diputados en Costa Rica, El Salvador, Honduras, México (parcialmente) y Panamá (en las circunscripciones plurinominales).

3 Esta fórmula es la más frecuente en los sistemas de representación proporcional en América Latina, la utilizan para la Cámara de Diputados o Asamblea Nacional unicameral: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile (en circuitos binominales), Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Como podemos ver en el cuadro 1, si el sistema aplicado hubiera sido el de mayoría relativa para elegir en bloque los cinco escaños en el municipio, entonces el partido A hubiera obtenido los cinco escaños, de modo que en este caso la Municipalidad estaría controlada totalmente por el partido A, y este sería el único partido que estaría representado con exclusión de los otros. Este sistema se caracteriza por ser menos incluyente que los de representación proporcional, pero garantiza el control unipartidista del cuerpo deliberante, en este caso del Concejo Municipal.

De haber aplicado el sistema de representación proporcional con la fórmula electoral de cuota natural y restos más altos, la distribución de los escaños, tal como aparece en el cuadro 1, sería la siguiente: A hubiera alcanzado dos cargos; B, dos cargos y C, uno. Este resultado no solamente es diferente desde el punto de vista de la distribución de los escaños de concejales o regidores, sino también desde el punto de vista de sus consecuencias políticas: ahora el Concejo Municipal no queda bajo el control de un solo partido. Para lograr la mayoría debe formarse una coalición con al menos dos partidos. Un resultado diferente al que hubiera ocurrido con un sistema de mayoría relativa y voto en bloque. Un resultado más inclusivo, porque con este sistema, en nuestro ejemplo, estarían representadas las tres fuerzas políticas y no sólo una.

Si la distribución de los escaños se hace aplicando la representación proporcional mediante la fórmula electoral D´Hondt, entonces A obtendría tres escaños; B, dos escaños y C, cero. Con esta modalidad, A controlaría por sí sólo la mayoría del Ayuntamiento, pero B estaría también incluido, tendría dos representantes; C quedaría fuera y sus electores sin representación.

Estos ejemplos nos muestran como los resultados de una elección pueden variar dependiendo del sistema electoral que se utilice. De modo que los sistemas electorales son sumamente importantes, y es necesario conocer los efectos potenciales de cada uno de ellos; particularmente si estamos en un proceso de reforma electoral y se plantea la introducción de un nuevo sistema. El resultado político, quién gana o quién pierde, puede variar de manera sustancial de un sistema mayoritario a uno proporcional. Pero la fórmula electoral no es el único elemento de los sistemas electorales que influye en el resultado, la magnitud o tamaño promedio de las circunscripciones en las que se elijan los escaños es también decisivo para el resultado. Entendemos por magnitud o tamaño de una circunscripción o distrito electoral el número de escaños que se eligen en él[4]. Siguiendo a Nohlen (2004: 56-57), se consideran

4 En este trabajo utilizaremos indistintamente el término circunscripción o distrito electoral para referirnos al área geográfica en la cual se distribuye un número determinado de escaños aplicando la fórmula electoral. Se usarán los términos indistintamente.

distritos electorales pequeños aquellos con un número de escaños entre 2 y 5; medianos de 6 a 9 y grandes de diez o más. Para determinar el grado de proporcionalidad de un país se toma en cuenta usualmente la magnitud promedio de sus distritos o circunscripciones electorales[5]. Dentro de los sistemas proporcionales, tienden a ser más incluyentes y a arrojar resultados que reflejan más fielmente las preferencias del electorado, aquellos partidos que presentan una magnitud grande en sus circunscripciones. A mayor número de escaños a distribuir por circunscripción, mayor será la proporcionalidad del resultado.

Hemos hablado de sistemas proporcionales y sistemas mayoritarios. ¿Pudiera haber sistemas mixtos?

Los sistemas tienden a ser proporcionales o mayoritarios de acuerdo con la tendencia que resulte predominante. En ese sentido, como bien lo ha señalado Nohlen (2004: 103), los sistemas tienden a producir resultados proporcionales o mayoritarios, y pueden ser clasificados como tales. Este objetivo implícito en el diseño del sistema es su principio de representación (Nohlen, 2004: 98). Lo que define a un sistema electoral es la tendencia de representación que genera; se habla de sistemas mayoritarios cuando tienden a producir una mayoría de un sólo partido o coalición, cuando tienden a que el ganador esté ampliamente sobre- representado, con una representación mucho más allá de su porcentaje de votos. Lo que caracteriza a los sistemas mayoritarios es que tienden a sobre-representar a la fuerza política ganadora, de modo que las asambleas, los concejos municipales, los cuerpos deliberantes, en general, estén controlados mayoritariamente por ella. Ese es el objetivo de los sistemas mayoritarios. Los sistemas de representación proporcional, en cambio, son sistemas que persiguen que los cuerpos deliberantes reflejen en su composición la composición política del electorado. Es decir, que si entre los votantes hay un 30% por ciento que prefiere al Partido Azul, también tengamos en el Congreso un 30% de diputados del Partido Azul. Si hay un 30% de partidarios del Partido Amarillo entre los electores, entonces los sistemas proporcionales se diseñan para que tengamos también un 30% de diputados del Partido Amarillo en el cuerpo deliberante del que se trate. Se busca que los cuerpos deliberantes sean un reflejo de las preferencias políticas de la población, de modo que cada uno de los sectores políticamente relevantes en que se divide la población, esté representado adecuadamente en los órganos legislativos.

5 Esta magnitud promedio se obtiene dividiendo el número de escaños total de la legislatura entre el número de circunscripciones o distritos electorales. Si hay una circunscripción o distrito nacional este se toma como uno más para determinar el número total de distritos.

Los sistemas mayoritarios y los proporcionales responden a lógicas y objetivos diferentes. Los primeros están diseñados para que haya un gobierno sólido que no requiera coaliciones, de modo que el partido ganador pueda dirigir el país sin obstrucción; se privilegia la gobernabilidad. Los segundos están diseñados para que los órganos deliberantes reflejen la composición política del electorado independientemente de que para poder gobernar sea necesario formar coaliciones. Para los sistemas proporcionales lo importante es que los distintos sectores estén representados de acuerdo con su peso entre los votantes. Se privilegia la representatividad. Así pues los sistemas mayoritarios tienen como objetivo gobiernos fuertes, con apoyo parlamentario mayoritario. Por su parte, el objetivo de los sistemas proporcionales es que los cuerpos deliberantes sean un reflejo de la composición política del electorado. Esta diferencia en cuanto a principios de representación (Nohlen, 2004: 100-104) es lo que definitivamente distingue los sistemas proporcionales de los mayoritarios. El principio de representación dominante en un sistema electoral es producto de la combinación de la fórmula electoral con la magnitud de las circunscripciones en que se aplica. No basta utilizar una fórmula proporcional para obtener resultados proporcionales, es necesario combinarla con circunscripciones grandes (diez o más escaños en promedio), o al menos medianas (seis a nueve escaños en promedio).

Como veremos, puede haber y en efecto existen sistemas electorales de fórmula mixta que combinan una fórmula de representación proporcional con una fórmula mayoritaria, pero dependiendo de la forma en que se haga esta combinación, se tratará de sistemas con principio electoral mayoritario (mixtos mayoritarios) o de sistemas con principio electoral proporcional (mixtos proporcionales). Es decir, son de fórmula electoral mixta, pero su principio de representación dominante es, según el caso, proporcional o mayoritario.

b) Sistema electoral y representatividad

Los sistemas electorales son importantes porque afectan la representatividad del sistema político. Entendiendo por representatividad el grado en que los diferentes sectores de una sociedad están representados de acuerdo con su peso poblacional en los órganos legislativos en los diferentes niveles del gobierno (nacional, provincial, estatal, departamental o municipal). Este es un punto estrechamente vinculado a las diferencias en cuanto a principios de representación entre los sistemas electorales. Como hemos venido señalando, unos sistemas son más incluyentes y propician una representatividad mayor que otros. Los sistemas proporcionales, cuando funcionan realmente en forma proporcional (en distritos o circunscripciones grandes o medianos), tienden a incluir en los cuerpos deliberantes a todos los sectores con una fuerza política significativa, de

manera que son altamente incluyentes; mientras que los sistemas mayoritarios tienden a darles representación solo a las fuerzas políticas más grandes, y a excluir o a sub-representar (a dejar con una representación muy por debajo de su caudal electoral) a los partidos minoritarios. Representación muy por debajo de su caudal electoral en el sentido de que si un partido tiene 20% de los votos, uno supondría que proporcionalmente debería tener 20% de los escaños, pero en sistemas mayoritarios lo típico es que fuerzas políticas con 20% de los votos logren apenas un cinco por ciento o menos de los escaños. La contrapartida de esta sub-representación de las fuerzas medianas y pequeñas es que las organizaciones políticas mayoritarias tienden a resultar ampliamente sobre-representadas. Es decir, que si la primera fuerza alcanza el 45% de los votos, muy probablemente obtenga 60% o más de los escaños, y esto, por supuesto, en perjuicio de las fuerzas minoritarias, de modo que la representatividad del sistema político se ve afectada. Las consecuencias políticas de esta distorsión de la representación característica de los sistemas mayoritarios pudieran tener en algunos casos consecuencias políticas graves. Por ejemplo, si se tratara de que resultan excluidas de toda representación o fuertemente sub-representadas minorías nacionales muy aguerridas (un grupo étnico específico, un grupo religioso, etc.), con mucha conciencia de sus intereses políticos y además con la idea de que están siendo discriminadas. En esas condiciones, estos grupos excluidos de representación pudieran enajenarse del sistema, sentirse arrinconados políticamente, y tentados a recurrir a procedimientos no democráticos para hacer valer los que consideran sus derechos o a buscar la secesión del país para crear un Estado independiente.

Entre los factores que determinan la representatividad en los sistemas de fórmula proporcional está en primer lugar el número de escaños que se eligen por distrito o circunscripción electoral (a mayor número de escaños por circunscripción mayor proporcionalidad en el resultado y mayor representatividad), este es el factor más importante. Un segundo factor es la fórmula electoral (de las dos fórmulas proporcionales utilizadas en América Latina, la fórmula de la cuota natural y los restos más altos tiende a dar resultados más proporcionales que la fórmula D´Hondt). Otro factor a tomar en cuenta es el número total de escaños en la asamblea o congreso. Pero su efecto es indirecto, ya que actúa ampliando o restringiendo la posibilidad de que el promedio de escaños por distrito sea mayor o menor. A mayor número de escaños en la Cámara, Congreso o Asamblea, mayor es la posibilidad de que el promedio de escaños por circunscripción sea elevado, aunque esto no es necesariamente así. Lijphart (1994) encontró que en los países de representación proporcional el número total de escaños en la Asamblea está asociado a la proporcionalidad y representatividad del resultado. Porque como dijimos, a mayor número de escaños totales, mayor es la posibilidad de que tengamos un promedio alto de

escaños por circunscripción, y, por consiguiente, mayor proporcionalidad y representatividad. El cuadro 2 presenta la situación relativa al número de escaños en las cámaras de las legislaturas latinoamericanas. Finalmente, otro factor a tomar en cuenta en relación a la representatividad de los resultados electorales es la existencia o no de un umbral o barrera electoral, a ello nos referiremos más adelante.

Cuadro N.º 2

Tamaño de las cámaras en América Latina

País	Población (millones)	Miembros Cámara Baja o Única	Miembros Cámara Alta
Argentina	40,3	257	72
Bolivia	9,9	130	36
Brasil	193,7	513	81
Chile	17	120	38
Colombia	45,7	166	102
Costa Rica	4,6	57	
República Dominicana	10,1	183	32
Ecuador	13,6	124	
El Salvador	6,2	84	
Guatemala	14	158	
Haití	10	99	30
Honduras	7,5	128	
México	107,4	500	128
Nicaragua	5,7	90	
Panamá	3,5	71	45
Paraguay	6,3	80	
Perú	29,2	130	
Uruguay	3,3	99	31
Venezuela	**28,4**	**165**	

Fuente: Unión Interparlamentaria Mundial, página web: http://www.ipu.org/parline-e/parlinelist.asp. Rango para entre 10M y 30 M de habitantes: 99 a 183 escaños en Cámara Baja o Única. Rango para todos en la Cámara Baja o Única: 57 a 513

c) *Sistema electoral y gobernabilidad*

Los sistemas electorales son importantes también porque afectan el nivel de gobernabilidad del sistema político. Entendemos por gobernabilidad la capacidad del gobierno de adelantar su proyecto político, lo que conlleva la posibilidad de aprobar la legislación necesaria para desarrollarlo, y la facultad efectiva de aplicar las políticas públicas destinadas a darle concreción[6]. (Molina y Hernández, 1995; Molina, 1999; Alcántara, 1995:38; Espinal, 1995:267). El efecto de los sistemas electorales sobre la gobernabilidad es el anverso de su efecto sobre la representatividad. Los sistemas mayoritarios favorecen la gobernabilidad, mientras que esta puede verse afectada por la proporcionalidad. La mayor tendencia a la inclusión de los sistemas proporcionales les permite a las minorías integrarse dentro de los cuerpos deliberantes y hacer juego político con el resto, pero ello conlleva dificultades para formar mayorías parlamentarias estables, lo que puede afectar negativamente la gobernabilidad porque en los gobiernos de coalición es más difícil que en los gobiernos de un partido lograr acuerdos políticos y desarrollar un programa de gobierno. Este es el caso, sobre todo, de los países parlamentarios, pero también en los países de régimen presidencial los sistemas proporcionales para la elección de la legislatura pueden llevar a la necesidad de que el partido que gane la elección presidencial se vea en la obligación de llegar a acuerdos con otras fuerzas para tener mayoría parlamentaria, de modo que la gobernabilidad se hace relativamente difícil. En cambio, los sistemas mayoritarios, si bien llevan a resultados menos representativos, tienen la ventaja de que dan prioridad a la gobernabilidad y hacen mucho más fácil que el partido que gane tenga mayoría en la legislatura y pueda, por lo tanto, gobernar solo.

Este punto de la tensión o equilibrio entre representatividad y gobernabilidad, como efecto de los sistemas electorales y sus cambios, es un tema de actualidad siempre que se va a una

6 La gobernabilidad presupone, claro está, que los actores políticos con capacidad de destruir la estabilidad del sistema político aceptan funcionar dentro de las reglas del juego democrático (Molina y Hernández, 1995; Molina, 1999).

reforma electoral. Lo que se gana en gobernabilidad al introducir elementos mayoritarios, tiende a perderse en representatividad y en capacidad del control del parlamento sobre el gobierno; y viceversa. Gobernabilidad, representatividad y equilibrio de poderes con frenos y contrapesos son valores democráticos importantes respecto de los cuales debería buscarse el equilibrio más conveniente para el país. Y en esa búsqueda los sistemas electorales tienen un papel de primera línea. Un gobierno monocolor, en el cual presidente y mayoría legislativa corresponden al mismo partido, tiende a ser un gobierno con un elevado nivel de gobernabilidad y puede llevar adelante sus políticas sin mayores obstáculos institucionales, pero al mismo tiempo es un gobierno que va a estar poco sujeto al control parlamentario de la legalidad y de la conveniencia de sus acciones. Entonces, si se aumentan las características mayoritarias de un sistema electoral, se podrá ganar en gobernabilidad, pero probablemente se pierda en representatividad y en control parlamentario. Por el contrario, cuando se incrementa la proporcionalidad, probablemente se gane en representatividad y en control parlamentario, pero se perderá en gobernabilidad. En un proceso de reforma electoral los actores políticos deben decidir cuál es el balance, entre estos valores, que resulta más beneficioso para el país en un momento dado.

d) Sistema electoral y poder de los electores

Los sistemas electorales afectan la amplitud de la decisión de los ciudadanos y su capacidad de control e influencia sobre sus representantes. Dependiendo de la "forma de votación" (no personalizada o personalizada), el elector podrá determinar con su voto solo el número de escaños que le corresponden a cada partido, o podrá también decidir cuáles de los candidatos postulados van a ocupar los escaños que le correspondan a cada partido. En el primer caso de voto no personalizado, el voto de lista cerrada y bloqueada, el elector se limita a indicar su preferencia por un partido. En esta modalidad, es el partido el que decide el orden de sus candidatos en la lista y el que tiene el control sobre la carrera de los políticos que forman parte de sus filas. La capacidad de decisión de los electores es relativamente baja, se limita a

decidir con su voto el número de escaños que obtendrá cada organización. Dado que el control sobre la carrera de los políticos depende en gran medida de las direcciones de los partidos, en estos sistemas de voto no personalizado las organizaciones políticas tienden a presentar una elevada disciplina, de modo que las directrices de las jefaturas nacionales de los partidos son acatadas por sus diputados con relativamente pocas deserciones.

En el caso del voto personalizado, tanto en sus modalidades mayoritarias (voto nominal en circuitos unipersonales por mayoría relativa o absoluta) o proporcionales (voto preferencial en listas cerradas y no bloqueadas, voto en listas abiertas), el elector decide directamente sobre quién o quiénes van a ocupar los escaños. Se vota con nombre y apellido, no sólo por el partido sino por los candidatos. En los sistemas de listas abiertas el elector puede incluso votar por candidatos de distintos partidos. En estos casos la capacidad de selección del elector es mayor que en los sistemas no personalizados, ya que decide no sólo el número de escaños que ocupará cada partido, sino también quién los ocupará. La carrera de los diputados, y políticos en general, depende en este caso en una gran medida de la voluntad del electorado, y no tanto de las direcciones de los partidos lo cual, por una parte, estimula a los diputados a establecer una relación directa de servicio con las comunidades que los eligen, y por la otra, los hace más autónomos frente a las direcciones nacionales de los partidos. En el caso de los sistemas de voto preferencial en listas cerradas y no bloqueadas, y también en los de voto en listas abiertas, se genera competencia entre los candidatos del mismo partido ya que obtienen los escaños los candidatos individuales más votados. Esta característica tiende a ser criticada porque si la competencia entre los candidatos de un mismo partido no es bien regulada puede menoscabar la unidad de las organizaciones políticas, y puede llevar al predominio de los candidatos mejor financiados, así como abrir las puertas a patrocinios no deseados. Si se establece el voto personalizado para aumentar el poder de decisión de los electores, deberían al mismo tiempo

regularse, de forma estricta, las campañas electorales individuales para impedir el predominio de los mejor financiados y los financiamientos ilícitos.

II. Sistemas electorales de América Latina

Una vez establecida la importancia del estudio de los sistemas electorales, quisiera considerar los sistemas electorales que tenemos en América Latina, así como alguna de sus tendencias más recientes. Los sistemas modernos para la elección de cuerpos deliberantes se dividen en dos grandes familias: sistemas mayoritarios y sistemas proporcionales, a las que nos hemos referido antes.

Ambos sistemas tienen detractores y tienen defensores, y ambos son considerados igualmente democráticos. Son sistemas mayoritarios los de Estados Unidos de América, el Reino Unido, Francia, Haití, los sistemas electorales de las islas del Caribe angloparlante; mientras que la representación proporcional ha sido adoptada fundamentalmente por los países del continente europeo, excepto Francia, con diferentes modalidades en Alemania, España y los países Nórdicos. Italia tenía una tradición proporcional, hoy en día, su sistema es predominantemente mayoritario, aunque utiliza parcialmente una fórmula proporcional. También América Latina adoptó los sistemas de corte proporcional con origen en Europa Continental, o mejor dicho, adoptó formulas electorales de carácter proporcional. Ahora, el nivel de proporcionalidad depende del número de escaños que se elijan por circunscripción o distrito electoral, y a nivel del país de la magnitud promedio de los distritos electorales.

En el caso extremo, es evidente que no se puede distribuir proporcionalmente un solo cargo. Por eso, los sistemas electorales para la elección del presidente de la República y otros cargos ejecutivos unipersonales como gobernadores, alcaldes, síndicos son necesariamente mayoritarios. Si se elige un sólo escaño por circunscripción, el sistema es necesariamente

mayoritario. Pero igualmente se observa una tendencia a favorecer a los partidos mayoritarios y excluir a los minoritarios, aunque en una situación menos extrema, cuando se utilizan distritos electorales pequeños (dos a cinco escaños). Si se eligen dos escaños por circunscripción o distrito[7], solamente podrán lograr escaños la primera y la segunda fuerza política, aun cuando la distribución se haga utilizando una fórmula proporcional. Los partidos con la tercera votación hacia abajo en el distrito o circunscripción van a quedar absolutamente excluidos. Para poder obtener algún cargo un partido tiene que ganar o llegar segundo en algún distrito electoral. Pero si se trata de partidos que tienen digamos el 10% o el 15% de los votos nacionales, distribuidos regularmente en el territorio, entonces, en un sistema binominal ese partido muy probablemente no ganaría ningún escaño, y sus partidarios resultarían excluidos de representación parlamentaria. Con distritos electorales con un promedio de tres a cinco escaños, los partidos con una votación nacional mediana como la antes indicada, o incluso pequeña, posiblemente obtendrían alguna representación pero igualmente la tendencia general es que estarían seriamente sub-representados. Es decir que su porcentaje de escaños sería muy inferior a su porcentaje de votos.

Los elementos o componentes de los sistemas electorales que definen las consecuencias políticas de los sistemas electorales, en particular su nivel de proporcionalidad y representatividad, son en primera línea la fórmula electoral y la magnitud promedio de las circunscripciones o distritos electorales, pero también deben tomarse en cuenta el tamaño de la cámara o legislatura (número de escaños total de la cámara), y la existencia de umbrales o barreras electorales. A estos se añade, por su efecto sobre el poder de selección y control de los electores sobre los candidatos, la forma de votación. La fórmula electoral es la fórmula matemática[8] que se utiliza para determinar cómo se distribuye los escaños entre los partidos de acuerdo a su votación[9].

7 Sistema electoral "binominal" aplicado en Chile para las dos Cámaras del Congreso.

8 Son fórmulas electorales proporcionales las siguientes: Cociente natural y restos más altos; D´Hondt; Sainte Lagüe.

9 Si se trata de un cargo unipersonal, o de un solo escaño, es la fórmula matemática que nos permite dilucidar quién gana o quién pierde la elección: mayoría relativa o mayoría absoluta.

La circunscripción, es el área geográfica en la que se distribuyen un número determinado de escaños de acuerdo a la votación de cada fuerza política: la provincia, el departamento, la municipalidad, o distritos electorales menores diseñados al efecto dentro de la provincia, el departamento, el estado o la municipalidad. Puede ser también el país entero cuando todos los escaños se distribuyen con base en la votación nacional (es el caso de Uruguay, y del Senado de Paraguay) (Nohlen, 2007). La forma de votación es la manera como el elector hace su selección personalizada o no personalizada (criterio al que ya nos referimos), única o múltiple, según sea que el elector tenga un solo voto para todos los órganos del poder público sometidos a elección, sin poder variarlo entre ellos; o, que el elector pueda votar por cada órgano del poder público por separado, con la posibilidad de votar por partidos distintos en cada caso. Esta última modalidad, la más extendida en América Latina, es la que da al elector mayor poder de selección, permitiendo el voto dividido. Al tamaño de la asamblea nos referimos anteriormente. Finalmente, hay que tomar en cuenta, por su efecto en el nivel de representatividad, el umbral o barrera electoral que consiste en un requisito que se exige para que el partido pueda participar en la distribución de los escaños proporcionales. Su finalidad es evitar el excesivo fraccionamiento de los órganos legislativos excluyendo de estos a las fuerzas políticas que se consideran con una votación que no es suficiente para ameritar presencia en el órgano legislativo. Es un mecanismo polémico al que se enfrentan usualmente las fuerzas minoritarias. En América Latina lo establece Argentina (3% en el distrito electoral correspondiente), Bolivia (3% de los votos válidos nacionales), Colombia (mitad del cociente natural), Costa Rica (mitad del cociente natural), México (2% de los votos válidos nacionales) y República Dominicana (1% para la distribución de escaños por lista nacional).

a) Sistemas electorales mayoritarios

Los sistemas electorales mayoritarios utilizan varios tipos de fórmula electoral. La fórmula electoral más clásica de los sistemas mayoritarios, especialmente para la elección de cuerpos deliberantes, es la de mayoría relativa: el que alcanza más votos se lleva el cargo o los escaños en disputa. La fórmula de mayoría relativa se utiliza en América Latina en algunos casos para la elección del Congreso o Asamblea Nacional, pero nunca como única fórmula, sino combinada con la representación proporcional. Para el poder legislativo nacional se utiliza en México[10], Bolivia[11] y Venezuela[12] para una parte de los escaños, y también en otros países que incluyen circunscripciones uninominales para la elección de los diputados, como Panamá donde el 37% de los escaños se elige en circunscripciones uninominales por mayoría relativa.

Otra fórmula electoral mayoritaria es la de mayoría absoluta y doble vuelta. En América Latina, para la elección de la legislatura nacional, sólo se utiliza en Haití. Para ganar hay que obtener mayoría absoluta, la mitad de los votos más uno. Si ningún candidato obtiene la victoria en la primera vuelta, entonces se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Esta fórmula logra resultados más inclusivos que la de mayoría relativa en las elecciones

10 En México para la Cámara de Representantes, se eligen por mayoría relativa 300 escaños, y por representación proporcional 200 escaños, este sistema electoral es conocido como Sistema Paralelo o Mixto Mayoritario. Una parte de los escaños se elige por representación proporcional y otra, por mayoría relativa en elecciones que funcionan separadamente, aunque se realizan el mismo día.

11 Utiliza un sistema de representación proporcional personalizado (también conocido como Mixto Proporcional) en el cual la determinación del número de escaños que le corresponden a cada partido se realiza utilizando la fórmula proporcional de D´Hondt, pero el 50% de esos escaños se adjudica por mayoría relativa en circunscripciones uninominales. Para garantizar la proporcionalidad, a cada partido se le restan de los escaños que proporcionalmente le corresponden en la circunscripción, un número igual a los que haya obtenido en las circunscripciones uninominales.

12 En Venezuela se utilizó hasta la elección del año 2000 un sistema de representación proporcional personalizada (Mixto Proporcional) similar al de Bolivia, aunque para esta última elección el número de escaños por mayoría relativa aumentó del 50% al 60%, para la elección de la Asamblea Nacional. Para la elección de 2005, en la que la oposición decidió no participar, en la práctica y por vía de la interpretación administrativa y judicial se eliminó la vinculación entre la elección proporcional y la mayoritaria (Molina, 2009), de modo que en forma similar a México (Sistema Paralelo o Mixto Mayoritario), el 60% de los escaños se eligió por mayoría relativa y, separadamente, el 40% se eligió utilizando la fórmula proporcional de D´Hont. La Ley Orgánica de Procesos Electorales de 2009 institucionalizó este Sistema Paralelo o Mixto Mayoritario, elevando los escaños de mayoría relativa al 70%.

para cuerpos deliberantes. Ello se debe a que los partidos pequeños pueden ser importantes como aliados para la segunda vuelta, con lo cual pueden negociar su apoyo a los candidatos de alguna de las fuerzas mayoritarias a cambio del apoyo a algunos de sus candidatos para la segunda vuelta.

En la familia de los sistemas mayoritarios, para las elecciones legislativas, también tenemos los sistemas mayoritarios de fórmula mixta, conocidos como Sistemas Mixtos Mayoritarios (Shugart y Wattenberg, 2001) o también como Sistemas Segmentados o Paralelos. Es el caso de México, y también Venezuela (en la práctica desde 2005 y formalmente desde la reforma electoral de 2009). Son sistemas que eligen una parte de sus escaños por la fórmula de mayoría relativa, y otra mediante una fórmula electoral de representación proporcional. En el conjunto, el principio electoral predominante es el mayoritario.

En cuanto a las circunscripciones o distritos electorales de los sistemas mayoritarios para la elección de cuerpos deliberantes, las más usuales son las circunscripciones uninominales, es decir, se crea una circunscripción o circuito electoral para cada escaño. También pueden utilizarse, pero son menos frecuentes, circunscripciones de dos o más escaños. En este caso la votación puede ser en bloque (lista cerrada), es decir, que el partido que gane se lleva todos los escaños de la circunscripción; o personalizada: el elector vota en forma personalizada por tantos candidatos como escaños se eligen en la circunscripción, y ganan los candidatos con las votaciones más altas; por ejemplo, si se trata de tres escaños ganan los candidatos con las tres votaciones más altas. En la práctica, el sistema mayoritario personalizado funciona de forma similar al del voto en bloque, porque los electores tienden a dar todos sus votos a candidatos del mismo partido. Aunque claro, tienen la opción de no hacerlo. En el caso de los sistemas mayoritarios, los partidos pequeños y medianos tienen más oportunidad de estar representados si se utilizan circunscripciones uninominales que si se utilizan circunscripciones plurinominales.

La razón es que para los partidos pequeños es más probable que puedan ser la primera fuerza, y por tanto ganar el escaño, en áreas pequeñas que en grandes. Es más probable que una fuerza minoritaria gane un escaño en un circuito uninominal a que gane una provincia o departamento como un todo.

b) Sistemas electorales proporcionales

Para la representación proporcional hay varias fórmulas electorales que distribuyen los escaños de acuerdo a la votación de cada una de las fuerzas políticas participantes. Pero, como hemos dicho antes, para que una fórmula electoral arroje resultados proporcionales es necesario que se aplique en circunscripciones medianas o grandes. En circunscripciones pequeñas los resultados tenderán hacia una fuerte sobre-representación de los partidos más grandes, aun cuando se utilicen fórmulas matemáticas proporcionales. Con este señalamiento previo podemos entrar a considerar las fórmulas electorales proporcionales. Las que se utilizan en América Latina son, con variaciones, las dos que expusimos en nuestro ejemplo sobre cómo los sistemas electorales pueden marcar la diferencia en los resultados electorales: la fórmula de la cuota natural y restos más altos; y la fórmula de D´Hondt, también conocida como la "media más alta" o la "cifra repartidora". Entre las dos, la primera tiende a producir resultados más proporcionales que la segunda. Ambas producen alguna distorsión, pero esta es menor con la fórmula de la cuota natural y los restos más altos. Por otra parte, la distorsión de la proporcionalidad que usualmente se produce[13], en el caso del sistema de la cuota natural y los restos más altos, tiende a favorecer a las fuerzas minoritarias; mientras que en la fórmula D´Hondt tiende a favorecer a las fuerzas mayoritarias.

13 La distribución de los escaños de acuerdo a los votos usualmente no alcanza una proporcionalidad perfecta porque los resultados en votos de los partidos no son múltiplos exactos del costo proporcional en votos de un escaño.

También, entre los sistemas de representación proporcional de América Latina encontramos fórmulas electorales mixtas. Bolivia combina la fórmula electoral proporcional de D´Hondt con la adjudicación del 50% de los escaños en circunscripciones electorales uninominales en las que se decide por mayoría relativa. Se orienta Bolivia por el modelo alemán de la representación proporcional personalizada, también conocido como sistema mixto proporcional en el cual el principio electoral predominante es el de la representación proporcional, a diferencia de los sistemas mixtos mayoritarios a los que nos referimos antes (Shugart y Wattemberg, 2001; Mayorga, 2001).

En cuanto a las circunscripciones o distritos en los sistemas proporcionales, la magnitud promedio de las circunscripciones varía y es determinante para el grado de proporcionalidad, representatividad e inclusividad de los resultados electorales. La mayor proporcionalidad se logra cuando todos los escaños de la cámara o asamblea se distribuyen en una sola circunscripción nacional a objeto de determinar el número de escaños que corresponden a cada fuerza política. Este es el caso de Uruguay (ambas cámaras), Paraguay para el Senado, Colombia en el Senado, Alemania e Israel. En segundo lugar en cuanto a proporcionalidad, inclusividad y representatividad, están las llamadas circunscripciones grandes con una magnitud promedio de diez o más escaños (Nohlen, 2004: 57). En América Latina entrarían en esta categoría para la cámara de diputados Brasil y Bolivia (Payne, 2006: 58). Luego tenemos las circunscripciones medianas, con una magnitud promedio de 6 a 9 escaños (Nohlen, 2004: 57), en las cuales se logra una proporcionalidad moderada y un grado significativo de inclusividad y representatividad: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, y Honduras (Payne, 2006, 58). Finalmente, están los países que tienen una magnitud promedio en el rango de las que se consideran circunscripciones pequeñas, es decir, entre dos y cinco escaños (Nohlen, 2004: 57). Este es el tipo de magnitud promedio de circunscripción que predomina entre los países que utilizan fórmulas proporcionales en América Latina, y se encuentra en las Cámaras de Diputados

o Asamblea Nacional de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. (Nohlen, 2004: 60-62).

III. Conclusión

En resumen, podemos señalar que los sistemas electorales son importantes porque generan tendencias que afectan tanto los resultados electorales como aspectos esenciales del sistema político: el número de partidos que va a haber en el sistema y la representatividad de este y las posibilidades de gobernabilidad; las cuales influyen igualmente en el grado de unidad y disciplina de los partidos políticos. Esta influencia se produce generando tendencias para que el sistema político vaya en una dirección. Sin embargo, es importante recordar que el sistema electoral nunca es el único factor que influye en estos aspectos fundamentales. Hay otros factores que pueden neutralizar o revertir el efecto al que tiende el sistema electoral. Esto significa que aunque los sistemas electorales son instrumentos poderosos de ingeniería institucional, su efecto real sobre el sistema político va a depender de su interacción con el resto de los factores en juego. Hay que tomarlos todos en cuenta a la hora de una reforma electoral para no verse sorprendido porque la introducción de un nuevo sistema electoral, o su modificación, produzcan efectos distintos a los deseados.

Literatura consultada

Alcántara, Manuel. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1957.

Espinal, Rosario. "Democracia, Gobernabilidad y Partidos Políticos en América Latina". En: Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto, eds. *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1995. Pp. 267-281.

Lijphart, Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press, 1994.

Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. "Conclusion: Presidentialism and the Party System". En: S. Mainwairng y M. Shugart, eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. Pp. 394-439.

Mayorga, René. "The Mixed-Member Proporcional System and its Consequences in Bolivia". En: Matthew Shugart y Martin Wattenberg, eds. *Mixed-Member Systems: The Best of Both Worlds?*. New York: Oxford University Press, 2001. Pp. 432-446.

Molina, José. "La reforma informal del sistema electoral venezolano: de la representación proporcional al sistema mayoritario sin alterar una coma". En: Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker, edts., *Reforma del Sistema Electoral Chileno*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Estudios Políticos (CEP), Proyectamérica, Instituto Libertad y Desarrollo, y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), 2009. Pp. 139-164.

Molina, José. "Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura". En: *América Latina Hoy, (*29):15-29, (diciembre, 2001).

Molina, José. "Venezuela: un sistema electoral que ha favorecido la gobernabilidad". En: Fernando Tuesta Soldevilla, ed. *Sistemas Electorales en los Países Andinos*. Santa Fe de Bogotá: Parlamento Andino, 1999. Pp. 113-132.

Molina, José y Janeth Hernández. "Sistema Electoral y Gobernabilidad en Venezuela". En: *Cuadernos del CENDES,* (12):111-125, (mayo-diciembre, 1995).

Nohlen, Dieter. "Sistemas Electorales Presidenciales y Parlamentarios". En: Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2007. Pp. 294-333.

Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. Tercera Edición. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2004.

Payne, Mark. "Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática". En: Payne, Mark; Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz, eds. *La Política Importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Social (IDEA), 2006. Pp. 41-89.

Rae, Douglas. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1967.

Shugart, Matthew y Martin Wattenberg. "Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology". En: Matthew Shugart y Martin Wattenberg, eds. *Mixed-Member Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001. Pp. 9-24.

Vallés, Joseph y Agustí Bosch. *Sistemas Electorales y Gobierno Representativo*. Barcelona: Editorial Ariel, 1997.

Revista DERECHO ELECTORAL
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

La regulación del proceso electoral en Francia: entre política y derecho

Ariana Macaya*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 24 de setiembre de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 3 de diciembre de 2012.

Resumen: Este trabajo hace una presentación de la regulación del proceso electoral en Francia, a la luz de las recientes elecciones presidenciales y legislativas en este país. El sistema francés ha desarrollado una regulación estricta de los dos principales momentos del proceso electoral previos al sufragio: el acceso a la elección de los diferentes candidatos y el desarrollo de la campaña electoral. De esta forma, todo candidato debe contar con una presentación oficial y debe cumplir con un conjunto de obligaciones en materia de financiamiento y propaganda. Asimismo, el Estado juega un papel protagónico en la organización, financiamiento y regulación de la campaña. El sistema busca lograr un equilibrio entre, por un lado, la protección de diferentes libertades constitucionales, como la libertad de expresión o la libertad de hacer campaña, y, por otro lado, la garantía de la pureza del sufragio y del pluralismo político, sin embargo su excesivo formalismo y la dificultad de llevar a cabo los diferentes controles lo han hecho objeto de críticas. La exposición de este sistema, con sus defectos y virtudes, servirá para lanzar algunas pistas de reflexión sobre nuestro propio sistema de regulación, el cual ha sido objeto de debates y proyectos de reformas en los últimos meses.

Palabras clave: Elecciones presidenciales / Campaña política / Propaganda electoral / Medios de comunicación / Financiamiento del partido político / Francia.

Abstract: This paper presents the regulation of the electoral process in France, in light of the recent presidential and legislative elections in this country. The French system has developed a strict regulation of the two main moments of the electoral process prior to election day: the access to the election of the different candidates and the development of the electoral campaign. In this way, all candidates must have a formal presentation and must comply with a set of obligations with respect to financing and propaganda. In addition, the State plays a leading role in the organization, financing and regulation of the campaign. If this system seeks to achieve a balance between, on the one hand, the protection of different constitutional freedoms such as freedom of expression or freedom to campaign, and, on the other hand, the guarantee of the purity of suffrage and political pluralism, its excessive formalism and the difficulty of carrying out various controls made it the subject of criticism. The exposure of this system, with its strengths and weaknesses, will serve to shed some light on our own regulatory system, which has been subjected to discussion and reforms in recent months

Key Words: Presidential elections / Political Campaign / Electoral Propaganda / Mass Media / Political party funding / France.

* Costarricense, abogada, correo electrónico arianamacaya@gmail.com. Candidata al doctorado en Derecho Público y encargada de trabajos dirigidos del curso de Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional, Universidad de Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Miembro del Centro de Investigación en Derecho Constitucional de la Universidad de Paris 1 (CRDC por sus siglas en francés) y miembro de la Asociación Francesa de Derecho Constitucional

El 2012 es un año de importantes citas electorales: elección presidencial en los Estados Unidos, elecciones presidenciales y legislativas en Francia, elecciones legislativas en Grecia; estas últimas hicieron temblar la Unión Monetaria Europea. Si bien nuestro país no tiene este año una cita con las urnas, los recientes escándalos en materia de financiamiento de los partidos políticos y los posteriores proyectos de reforma[1], así como la organización prematura de elecciones primarias en el marco de algunas estructuras partidarias, nos invitan a reflexionar sobre los procesos electorales. El presente artículo busca exponer la regulación del proceso electoral y, más precisamente, de la campaña electoral, en el sistema francés. Nuestra finalidad no es imponer soluciones extranjeras a nuestra vida política, sino lanzar algunas pistas de reflexión a la luz de la experiencia trasatlántica.

La regulación del proceso electoral es una necesidad democrática, como lo subraya el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos en su párrafo tercero: "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".

Todo Estado democrático debe garantizar la periodicidad de las elecciones, al igual que la libertad del sufragio; para llegar a este fin, diferentes estrategias pueden ser adoptadas. Algunos países, siguiendo una tradición libertaria, buscan garantizar la pureza del voto con el menor intervencionismo estatal posible. El ejemplo de los Estados Unidos es el primero que viene a la mente. Otros países han adoptado una estrategia mucho más intervencionista, regulando cada detalle de la campaña electoral. Los dos proyectos actualmente en trámite legislativo responden a dos modelos diferentes. El primero, promovido por el Movimiento Libertario, busca disminuir los controles y, según los términos de la exposición de motivos "la tramitomanía [sic] desbordada, la complejidad legal, financiera y contable". El segundo, por el contrario, busca modificar la Constitución para darle rango constitucional al sistema de control y financiamiento público de los partidos políticos. El caso francés nos permitirá reflexionar sobre el alcance de la intervención del Estado para garantizar la protección del principio democrático y sobre el riesgo de caer en un formalismo excesivo.

1 Proyecto de ley de traslado del financiamiento de los partidos políticos al Tribunal Supremo de Elecciones, expediente legislativo n.° 18.428 y Proyecto de modificación del artículo 96 de la Constitución política para fortalecer la transparencia del financiamiento estatal a los partidos políticos, expediente legislativo n.° 18.455.

Las primeras legislaciones sobre las campañas electorales aparecen al final del siglo XIX en Inglaterra con la "*Corrupt and Illegal Pratices Prevention Act*" de 1883 que buscaba regular el financiamiento de los partidos políticos. A partir de la década de los años 1960 y 1970, este tipo de medidas se generalizan en la mayoría de las democracias occidentales. Durante la III y la IV República, Francia vivía bajo un verdadero régimen de Asamblea y la regulación del proceso electoral era garantizada por el propio Parlamento, siguiendo el sistema de verificación de poderes, los que las cámaras reglamentaban y controlaban directamente con la elección de sus propios miembros. Con el advenimiento de la V República, en 1958, y la creación del Consejo Constitucional, se institucionaliza el control externo de las elecciones. No obstante, no es sino hasta finales de la década de los años 1980 cuando, para hacer frente a una serie de escándalos políticos, Francia empieza a legislar ampliamente sobre el tema, llegando a ser uno de los sistemas más codificados y formalistas del mundo. Sin embargo, las recientes elecciones presidenciales y parlamentarias mostraron los límites de este tipo de regulación, en particular frente al desarrollo de las nuevas tecnologías y la multiplicación de los gastos de los partidos políticos. En particular, la prohibición de publicación de encuestas de salida de urnas para los medios de comunicación nacionales, así como la regulación del tiempo de antena de los candidatos, medidas que no toman en cuenta el desarrollo de Internet y las redes sociales, muestran el desfase entre la regulación y las necesidades de un proceso electoral en mutación. Asimismo, la complejidad de las reglas electorales y la desproporción entre estas y las sanciones impuestas son motivo de debate y de recientes reformas electorales.

Trataremos de estudiar este sistema concentrándonos en la regulación de los dos tiempos que marcan la pauta del proceso electoral: el acceso a la elección y la selección de los candidatos (I) y el desarrollo de la campaña electoral hasta el momento del sufragio (II).

I. La regulación del acceso a la elección

En nuestro país, la determinación de los candidatos a puestos electivos es, principalmente, una tarea realizada por los partidos políticos. En Francia, en cambio, si bien los partidos políticos son objeto de reglamentación (a), el proceso de candidatura no necesita obligatoriamente del apoyo de una estructura partidaria y, en el caso de la elección presidencial, está sujeto a un sistema de presentación oficial por parte de un colegio de representantes (b).

a) La regulación tardía de los partidos políticos

Hasta la V República, los partidos políticos franceses no eran objeto de regulación precisa. Se trataba de grupos parlamentarios con contornos mal definidos y sujetos a cambios, producto de las constantes alianzas entre las diferentes tendencias políticas. La Constitución de 1958 es la primera Constitución que consagra la existencia constitucional de los partidos políticos al establecer en su artículo 4: "Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se constituirán y ejercerán su actividad libremente dentro del respeto a los principios de la soberanía nacional y de la democracia".

La afirmación "concurren a la expresión" subraya el carácter no obligatorio de la participación partidaria en el proceso electoral. Los partidos políticos en Francia son ciertamente actores principales del proceso electoral y juegan un papel central en el financiamiento de la campaña (ver *infra*). Sin embargo, un candidato a un puesto electivo no necesariamente debe apoyarse en una estructura partidaria para presentarse a una elección, como lo demuestra la multiplicación de los candidatos "sin etiqueta" o que se reclaman simplemente de una tendencia ideológica sin adherirse a un partido (los candidatos "*divers gauche*" o "*divers droite*") en las elecciones locales. Este fenómeno no se reproduce a la misma escala para las elecciones nacionales, cabe mencionar el ejemplo del candidato José Bové quien se presentó a las elecciones presidenciales de 2007 sin etiqueta política y obtuvo 1.32% de los sufragios en la primera ronda.

Esta situación contrasta con el caso costarricense en donde la Constitución, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones y de la Sala Constitucional, excluye la posibilidad de presentarse a una elección sin el respaldo de un partido preexistente. En efecto, el artículo 138 sobre la elección presidencial subraya en su segundo párrafo "Los candidatos a Presidente y Vicepresidentes **de un partido**, deben figurar para su elección en una misma nómina, con exclusión de cualquier otro funcionario a elegir". (el subrayado es nuestro). De la misma manera el Código Electoral en su artículo 48 dispone "En las elecciones presidenciales, legislativas y municipales solo pueden participar individualmente, o en coalición, los partidos inscritos que hayan completado su proceso democrático de renovación periódica de estructuras y autoridades partidistas".

La obligación constitucional de respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia, impuesta por el artículo 4 de la Constitución francesa, no cuenta con un sistema

de sanción. Los partidos políticos en Francia, contrariamente a otras democracias militantes como Alemania, no están sometidos a un control que prohibiría la formación de agrupaciones cuyos objetivos serían contrarios a la democracia. El Consejo Constitucional, en una de sus primeras decisiones, censuró el artículo 19-3 del Reglamento de la Asamblea Nacional que permitía a esta última controlar la declaración política de un partido a la luz de las obligaciones dispuestas por el artículo 4 de la Constitución[2]. De esta forma, no existe un control preventivo en la formación de los partidos políticos.

Durante los primeros años de la V República, los partidos políticos no contaban con un estatuto preciso y eran regidos, en su mayor parte, por el derecho común de las asociaciones. La V República fue ideada para luchar contra los excesos del "régimen de los partidos" título dado a las dos Repúblicas anteriores, dominadas por los partidos políticos. Esta voluntad de racionalizar el régimen parlamentario explica el rol secundario que se les quiso dar a los partidos políticos en la arquitectura del régimen. Sin embargo, la bipolarización de la vida política, así como la necesidad de contar con estructuras permanentes para animarla implican un papel activo de las estructuras partidarias. Como lo explica el Profesor Guy Carcassonne "por más limitada que sea, la acción de los partidos es determinante. Es ella la que selecciona los candidatos a las funciones electivas y los dota de temáticas y de medios económicos comunes. Es ella quien asegura posteriormente el mantenimiento de un conjunto de representantes locales que le permite sobrevivir a los reflujos de la política nacional"[3].

El régimen de los partidos políticos no fue definido sino hasta finales del año 1980, gracias a la adopción de una legislación sobre el financiamiento público de las campañas electorales. Con la revisión constitucional del 2008, el artículo 4 de la Constitución francesa fue completado por dos nuevos párrafos que les dan un mayor rol a los partidos políticos al considerar que "estas entidades contribuirán a la aplicación del principio enunciado en el segundo párrafo del artículo 1.° de acuerdo con lo dispuesto por la ley [igualdad de acceso de las mujeres y los hombres a los puestos electivos]". Asimismo, consagran una nueva garantía, el respeto de "las expresiones pluralistas de las opiniones y la participación equitativa de los partidos y las agrupaciones políticas a la vida democrática de la Nación", principio que ya había

2 Consejo Constitucional [Conseil constitutionnel, en adelante CC], decisión n.°59-2 DC, 24 de junio de 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale,* J.O. p. 6642, Rec. p. 58.

3 Guy Carcassonne, *La Constitution,* Paris, Points, 2011, 10.ª édition, p. 52.

sido consagrado por la jurisprudencia constitucional[4]. El papel de animador de la vida política de los partidos es así consagrado y protegido por la Constitución.

Si el apoyo de una estructura partidaria es crucial desde el punto de vista práctico y estratégico, la presentación de los candidatos a las elecciones no es un monopolio de los partidos políticos, en el caso francés. Sin embargo, y con el fin de evitar la multiplicación de candidaturas, un sistema de filtro debía ser operado, en particular en el marco de las elecciones presidenciales.

b) El sistema de presentación oficial de los candidatos

El presidente de la República francesa es elegido directamente por los ciudadanos. Esta característica de la V República sorprende, ya que los redactores de la Constitución, en 1958, habían recibido el mandato de establecer un régimen parlamentario[5]. No obstante, en el marco de la lucha contra los abusos del régimen de asamblea que habían marcado las repúblicas anteriores, los redactores decidieron poner en práctica un parlamentarismo racionalizado que le otorgaba mayores poderes al presidente de la República, en detrimento del Parlamento. En la primera versión de la Constitución, el presidente era electo, por un colegio electoral, mediante sufragio indirecto. Con el fin de darle una mayor legitimidad democrática al puesto de presidente, el general de Gaulle impulsó una reforma constitucional en 1962 para introducir la elección directa del presidente de la República[6]. De esta forma, y a partir de 1965, el presidente de la República es elegido por los ciudadanos por un período de 7 años (hasta la reforma del año 2000) y, actualmente, por un período de 5 años.

La selección de los candidatos a la elección presidencial representa un problema para todo régimen democrático. En efecto, dos principios deben ser confortados: el derecho de todo ciudadano a pretender ser electo y el objetivo de buena organización y transparencia de las

4 CC, decisión n.° 93-333 DC, 21 de enero de 1994, *Loi modifiant la loi n.° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication,* J.O. p. 1377, Rec. p. 32.

5 En efecto, la ley constitucional del 3 de junio de 1958, que permitió la transición de la IV a la V República, establecía como principio inderogable que debía guiar la redacción de la nueva Constitución "El Gobierno debe ser responsable frente al Parlamento", característica sine qua non de un régimen parlamentario.

6 Ley n.° 62-1292 del 6 de noviembre de 1962 relativa a la elección del presidente de la República. Esta revisión de la Constitución fue controversial ya que el presidente De Gaulle decidió acudir directamente al voto popular por medio de un referéndum directo, sin respetar la etapa previa de voto parlamentario necesario para una revisión de la Constitución en virtud de lo establecido por el artículo 89 de la Constitución. Sin embargo, el Consejo Constitucional se consideró incompetente para censurar una ley aprobada por referendo, considerando que no puede sustituir la voluntad directa del pueblo (decisión n.° 62-20 del 6 de noviembre de 1962).

elecciones. La multiplicación de candidaturas fantasiosas de personas que buscan simplemente forjarse un nombre en la escena política puede constituir un obstáculo al buen desarrollo del proceso electoral. Sobre todo si se toma en cuenta que en Francia, los candidatos cuentan con el apoyo económico y logístico del Estado para organizar su elección (ver infra).

Al no dejarse en manos de los partidos políticos[7], el proceso de selección de candidaturas debía ser regulado por el legislador orgánico. Cualquier ciudadano francés mayor de 18 años[8] y que goce de la plenitud de sus derechos civiles y políticos puede presentarse a la elección. Sin embargo, para que esta precandidatura se convierta en una candidatura oficial, es necesario que el aspirante cuente con el apoyo de personas que ocupen un cargo de elección popular. Este sistema se conoce comúnmente como el sistema de "apadrinamiento", no obstante, esta denominación resulta abusiva. En efecto, se trata simplemente de una presentación y no de un apoyo al programa o al partido del candidato.

El objetivo de este sistema es, como lo explica el profesor Frédéric Rolin "evitar la multiplicación de candidaturas más o menos fantasiosas y de centrar la competición electoral alrededor de las principales tendencias políticas del país"[9]. Los representantes que pueden presentar un candidato a la elección suman un grupo de más de 42 000 personas, compuesto por los diputados y los senadores, los alcaldes, los miembros elegidos de la Asamblea de los Franceses en el Extranjero, los presidentes de los órganos deliberantes de las establecimientos públicos de cooperación intercomunal, los concejeros generales de los departamentos, los concejeros regionales, los miembros del Parlamento Europeo elegidos en Francia, así como los representantes electos de las diferentes asambleas deliberativas y de los gobiernos de las colectividades ultramarinas. Con el fin de que los candidatos cuenten con un apoyo que refleje la Nación como un conjunto y desincentivar las candidaturas regionales, es necesario que sean respaldados por representantes de por lo menos 30 departamentos o colectividades ultramarinas distintos, asimismo, no más de un décimo de los "padrinos" pueden provenir de un mismo departamento. En un principio, la ley orgánica relativa a la elección del presidente imponía

7 Sin embargo, en los últimos años, varios partidos políticos han generalizado la práctica de elecciones primarias para designar su candidato (tal es el caso del partido ecológico *Europe Ecologie - Les Verts* y del Partido socialista). No obstante, el proceso a lo interno del partido no exime de la necesidad de la presentación oficial del candidato por medio de la recolección de las 500 firmas que describiremos infra.

8 Antes de la reforma intervenida por la ley orgánica del 14 de abril de 2011 era necesario contar con 21 años para pretender a la presidencia.

9 Frédéric Rolin, « Les 500 signatures: derrière la stratégie électorale, une question de fond sur le devenir de l'élection présidentielle », *Recueil Dalloz,* 2012, p. 563.

el respaldo de sólo 100 representantes o padrinos. Gracias a una reforma de 1976, el número de padrinos necesarios fue aumentado a 500[10]. El Consejo Constitucional es el encargado de verificar las presentaciones oficiales, las cuales se materializan por medio de un machote que es enviado a todas las personas habilitadas. Cada representante sólo tiene derecho a presentar un candidato. La lista de los 500 padrinos de cada candidato oficial es posteriormente publicada[11].

Este sistema de presentación fue fuertemente criticado durante la reciente campaña electoral, en particular por la candidata del *Front National* (partido de extrema derecha) Marine Le Pen. Esta última debió hacer frente a una situación paradójica: a pesar de contar con más del 15% de la intención de voto en las encuestas, su plataforma política no lograba encontrar el apoyo de suficientes representantes para reunir las 500 firmas necesarias para oficializar su candidatura. El carácter extremista de las tesis de su partido y la idea, errónea pero generalizada, de que la presentación de un candidato equivale a una adhesión a su partido e ideología dificultaba la obtención del apoyo de los representantes, reacios a ver su nombre publicado en una lista ligada a un partido de extrema derecha. Esta situación la motivó a presentar un recurso por exceso de poder acompañado de una pregunta de constitucionalidad ante el Consejo de Estado.

El juez administrativo, aprovechando la posibilidad abierta por la reciente reforma constitucional que introdujo el control de constitucionalidad *a posteri*[12], transmitió la pregunta de constitucionalidad al Consejo Constitucional[13]. Le Pen alegaba que el artículo 3 de la ley del 6 de noviembre de 1962, según el cual el nombre de las personas que presentaron un candidato a la elección presidencial es publicado por el Consejo Constitucional por lo menos ocho días antes de la primera vuelta del escrutinio presidencial, es contrario a los principios de igualdad y de secreto del sufragio. Asimismo consideraba, entre otros argumentos, que esta publicidad tiene

10 Ley n.°76-528 del 18 de junio de 1976.

11 Por medio de la decisión n.° 2012-150 PDR del 31 de marzo de 2012, el Consejo Constitucional publicó la lista de las personas habilitadas que presentaron los 10 candidatos a la elección presidencial. El Consejo constitucional únicamente publica los nombres a la altura de las 500 firmas necesarias. Las presentaciones supernumerarias eran anteriormente publicadas "para información", pero esta práctica fue abandonada por el Consejo. En el caso de candidatos que cuentan con más de 500 presentaciones, el Consejo realiza un sorteo entre las presentaciones para determinar los 500 nombres que serán publicados.

12 Artículo 29 de la Ley constitucional n.° 2008-724 del 23 de julio de 2008 de modernización de las instituciones de la V República que mediante su artículo 29 introdujo el nuevo artículo 61-1 de la Constitución así redactado: "Cuando, con motivo de una instancia pendiente ante una jurisdicción, se alegue que una disposición legislativa perjudica a los derechos y las libertades que garantiza la Constitución, se podrá someter el asunto, tras su remisión por parte del Consejo de Estado o del Tribunal de Casación, al Consejo Constitucional que se pronunciará en un plazo determinado.
Una ley orgánica determinará las condiciones de aplicación del presente artículo".

13 Consejo de Estado [Conseil d'État, en adelante CE], n.° 355137, 2 de febrero de 2012, *Mme Le Pen*.

un efecto disuasivo sobre las personas habilitadas a presentar candidatos y que, por consecuente, es contraria al principio constitucional de pluralismo ideológico y de opinión garantizado por el artículo 4 de la Constitución[14]. El Consejo Constitucional concluyó en la constitucionalidad de la disposición legislativa criticada considerando que la presentación de los candidatos no debe asimilarse a la expresión de un voto, y que, por consiguiente, el alegato según el cual este sistema sería contrario al principio de igualdad y secreto del sufragio resulta inoperante. Asimismo, consideró que la disposición criticada asegura la publicidad del sistema de presentación de los candidatos, lo cual contribuye al objetivo de transparencia de las elecciones sin perjuicio del principio de garantía de las expresiones pluralistas de las opiniones[15]. Finalmente, Marine Le Pen logró conseguir las 500 firmas necesarias para presentarse a la elección en donde obtuvo más de 6 millones de sufragios.

El debate sobre el filtraje de las candidaturas se mantiene a pesar de la decisión del Consejo Constitucional. En efecto, diversos actores de la vida política critican este sistema que no ha logrado su principal objetivo: frenar la multiplicación de candidaturas[16] y que dificulta la emergencia de candidatos que no provienen de los partidos políticos tradicionales (partidos de los cuales proviene la mayoría de los representantes que pueden presentar un candidato a la elección)[17]. Asimismo, este sistema puede ser objeto de abusos y perversiones, como en el caso de los alcaldes que negocian su respaldo[18] o que son objeto de medidas de presión por parte del

14 Artículo 4, párrafo tercero que dispone: "La ley garantizará las expresiones pluralistas de las opiniones y la participación equitativa de los partidos y las agrupaciones políticas a la vida democrática de la Nación".

15 CC, decisión n.°2012-233 DC, 21 de febrero de 2012, *Mme Le Pen [Publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités ayant présenté un candidat à l'élection présidentielle]*, J.O. p. 3023.

16 En efecto, desde 1965 el número de candidatos no cesó de aumentar pasando de 6 candidatos en 1965 a 12 en 1974, durante 1980 el número se estabilizó en 10 candidatos, para llegar a un máximo de 16 candidatos en 2002. En las últimas dos elecciones hubo, respectivamente, 12 candidatos en el 2007 y 10 en el 2012.

17 El Consejo Constitucional, en sus observaciones sobre las elecciones del 2012, advierte que "es posible constatar, sin embargo, que varios candidatos [que lograron las 500 firmas necesarias para la presentación oficial] obtuvieron un porcentaje de bajo a muy bajo de los sufragios expresados en la primera vuelta. De hecho, el dispositivo actual de presentación no reserva el acceso a la primera vuelta del escrutinio solamente a los candidatos que se benefician de un mínimo de representatividad en la vida política francesa. Además, este dispositivo suscita debates y deja subsistir una duda acerca de la posibilidad de participación a la primera vuelta de representantes de algunas formaciones políticas, presentes en los escrutinios anteriores, y que, en definitiva, obtienen un gran número de votos". (CC, decisión n.° 2012-155 PDR, 21 de junio de 2012, *Observations sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012,* J.O. p. 10354).

18 El Consejo Constitucional, juez de la elección, defirió a la autoridad judicial, en aplicación del artículo 40 del Código de Procedimientos Penales, el caso de un alcalde que pretendía determinar el candidato al cual daría su firma por medio de una lotería. El Consejo consideró que esta actuación era incompatible con la dignidad que debe acompañar todas las operaciones electorales.

partido que los llevó al poder[19]. Para hacer frente a estas críticas, algunos preconizan ampliar el número de representantes habilitados a presentar un candidato o permitir la presentación por parte de cualquier ciudadano, aumentando el número de firmas necesarias para la candidatura. Otros aconsejan la presentación anónima para evitar la presión sobre los representantes y las eventuales represalias por una presentación disidente. De manera más radical, algunos pretenden remplazar el sistema de presentación por un sistema de elecciones primarias en el seno de los partidos políticos, similar al sistema practicado en nuestro país[20].

II. La regulación de la campaña electoral

La "libertad de hacer campaña" [21], que puede deducirse de los artículos 10 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos[22], del artículo 3 de su Protocolo adicional[23], del artículo 25 del Pacto Internacional relativo a los derechos civiles y políticos[24], así como de los artículos 6 y 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789[25], está íntimamente ligada a la libertad de asociación, de expresión, de comunicación y de opinión. Sin embargo, como toda libertad, tiene sus limitaciones. De esta forma, es necesario que el legislador y el juez electoral combinen la protección de la libertad de hacer campaña con otros objetivos constitucionales tales como la transparencia de las elecciones y la lucha contra

19 Sobre este punto se puede consultar el artículo del presidente de la Asociación de los Alcaldes rurales de Francia Vanik Berberian «Les maires ruraux, cibles des (éphémères) attentions des candidats à la présidentielle », *Le Monde,* 7 de marzo de 2012.

20 Sin embargo, este sistema de primarias, que dan un papel mayor a los partidos políticos, parece ir en contra del espíritu de las instituciones de la V República. No se debe olvidar, siguiendo la ideología gaullista que impregna profundamente esa Constitución, que uno de los principales objetivos de este nuevo sistema era de hacer de la elección presidencial un punto de encuentro directo entre los ciudadanos y el futuro presidente, para disminuir el papel que los partidos políticos habían tenido durante la III y IV Repúblicas.

21 Expresión de Xavier Bioy, « La liberté de faire campagne », dans Pierre Espluglas et Xavier Bioy (dir), *Faut-il adapter le droit des campagnes électorales?,* Paris: Montchrestien, Coll. Grands colloques, 2011, p. 69-86.

22 El artículo 10 consagra la libertad de expresión, el artículo 14 prohíbe cualquier forma de discriminación.

23 "Derecho a elecciones libres: Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo".

24 "Artículo 25: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

25 Principio de igualdad (artículo 6) y garantía de la libertad de expresión y de opinión (artículo 11).

la corrupción. Trataremos de estudiar, en esta segunda parte, cómo el legislador francés ha intentado regular la campaña electoral con el fin de salvaguardar las libertades y los principios constitucionales antes mencionados. Para ello, nos interesaremos primero en la regulación del financiamiento de las campañas electorales (a) para luego analizar las reglas referentes a la regulación de la propaganda, el acceso a los medios de comunicación y las encuestas (b).

a) La regulación del financiamiento de las campañas electorales

El financiamiento es uno de los temas más delicados de una campaña electoral. La búsqueda de fondos es, sin lugar a dudas, una de las principales tareas de las estructuras partidarias o de los candidatos para hacer frente a elecciones que se rigen actualmente por los códigos propios de la publicidad comercial. El desenlace de una campaña electoral depende cada vez más de los medios económicos movilizados para convencer al electorado. En esta búsqueda de financiamiento, numerosos abusos pueden ocurrir, como lo demuestra nuestra actualidad nacional.

Frente a este problema dos modelos o sistemas pueden ser distinguidos. Por un lado, se puede dejar abierta la posibilidad de un financiamiento privado ilimitado, privilegiando la libertad de expresión y de asociación, por otro, se puede limitar este tipo de financiamiento remplazándolo, en todo o en parte, por contribuciones estatales sometidas a una regulación estricta. En el primer caso, tenemos el ejemplo de los Estados Unidos. Si bien en este país existe la posibilidad de un financiamiento público de las campañas, la mayoría de los candidatos rechazan esta forma de financiamiento sometida a una regulación estricta. En efecto, la posibilidad de recurrir al financiamiento privado es particularmente atractiva para los candidatos a la Casa Blanca. En principio, las donaciones privadas están limitadas y las corporaciones, a partir del escándalo de Enron en 2002, no pueden hacer donaciones a los partidos y los candidatos. Sin embargo, nada impide a los particulares y, sobre todo, a las corporaciones hacer donaciones a los comités de acción política (los famosos *political action committees* o PAC), que no son asimilados a los partidos en sí. Los PAC pueden así recibir donaciones de los particulares que no están sometidas al tope establecido para las donaciones a los candidatos y pueden obtener un financiamiento, sin límite, de parte de las empresas privadas. Lo anterior fue confirmado por la Corte Suprema en una polémica decisión del 2010, *Citizen United v. Federal Election Commission*. En nombre de la libertad de expresión, la Corte cambia su línea jurisprudencial desarrollada a partir de la decisión *Austin v. Michigan Chamber of Commerce* de 1990 para permitir a cualquier empresa participar en el financiamiento de cortos publicitarios

que mencionen a un candidato a una elección política. Esta solución fue confirmada en una reciente decisión de la Corte del 25 de junio de 2012 *American tradition partnership v. Montana,* y permite a los candidatos, en la práctica, tener acceso a fondos privados sin ninguna limitación ni control para financiar su campaña electoral.

En Francia, por el contrario, el financiamiento público juega un papel protagónico. De esta forma, los fondos privados son estrictamente limitados: las personas jurídicas así como los extranjeros (personas físicas o jurídicas) no pueden contribuir de ninguna forma al financiamiento de la campaña electoral. No obstante, el legislador francés no prohíbe el financiamiento privado por parte de particulares, permitiendo a todo ciudadano hacer donaciones a los partidos políticos o a los candidatos, las cuales son deducibles de los impuestos. La idea es favorecer el financiamiento ciudadano y no el financiamiento corporativo, de esta forma las donaciones tienen un tope de 4600 euros por persona y por elección[26].

El financiamiento público está compuesto de varios rubros. Primeramente, los gastos relativos a los documentos electorales (afiches oficiales, profesiones de fe de los candidatos, papeletas) son reembolsados por el Estado. Asimismo, los candidatos oficiales (autorizados por el Consejo Constitucional) tienen derecho a la atribución de una suma global de reembolso de los otros gastos de campaña[27]. Sin embargo, la obtención de esta suma global está sometida a ciertas condiciones. Sólo tienen derecho a este financiamiento los candidatos que obtuvieron por lo menos 5% del total de los votos válidos. Además, para pretender la ayuda estatal, los gastos del candidato no pueden sobrepasar los 16 851 millones de euros en el caso de participación únicamente en la primera ronda o los 22 509 millones de euros para los dos candidatos que se califican para la segunda ronda[28]. Si respetan estas obligaciones, los candidatos tienen derecho al rembolso de hasta 47.5% de la suma máxima de los gastos electorales permitidos[29].

El financiamiento, ya sea de origen público o privado, está sujeto a una regulación estricta cuyo principal objetivo es, como lo recuerda el Consejo Constitucional, "la transparencia de la

26 Artículo L52-8 del Código Electoral.

27 El Estado otorga, sin embargo, un adelanto de esta suma global a todos los candidatos oficiales (a la altura de 153 000 euros). Si el candidato posteriormente no cumple con las condiciones necesarias para tener derecho a la contribución estatal, deberá devolver esta suma.

28 Decreto del 30 de diciembre de 2009.

29 Ley n.° 62-1292 del 6 de noviembre de 1962, modificada por la ley orgánica n.° 2012-272 del 28 de febrero de 2012, artículo 3.

vida política"[30]. La regulación busca favorecer la igualdad entre los candidatos, la prevención de la corrupción y de la privatización de la elección, así como el mantenimiento de la independencia nación[31], lo que justifica la prohibición del financiamiento por estados o personas extranjeras.

La primera obligación que pesa sobre todo candidato a una elección es la de nombrar un mandatario o administrador que puede ser una persona física o jurídica. Este administrador es el encargado de llevar las finanzas del candidato: abrir una cuenta bancaria que centraliza todas las operaciones financieras, recolectar las donaciones, administrar la contribución pública y llevar el detalle de las entradas y de los gastos de campaña realizados por el candidato o por terceros a nombre o a favor de la campaña de este candidato[32], entre otras múltiples obligaciones contables. La cuenta de la campaña electoral debe ser certificada por un contador público que atestigüe que los principios de unidad, razonabilidad y universalidad fueron respetados.

La cuenta debe estar equilibrada o presentar un excedente al momento de su depósito el cual debe hacerse a más tardar el décimo viernes posterior a la primera ronda de la elección, ante la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y Financiamientos Políticos (CNCCFP). Esta autoridad administrativa independiente es la encargada de verificar todas las cuentas de campaña con el fin de autorizar o no el reembolso de los gastos por parte del Estado. La Comisión tiene el poder de autorizar o no la cuenta o de reducir el monto del reembolso si existen irregularidades menores. En el caso de un rechazo de la cuenta del candidato (si este último sobrepasó el monto de gastos máximos o cometió graves irregularidades), la Comisión transmite el caso al Consejo Constitucional que, en virtud del artículo 58 de la Constitución, es el juez de la elección presidencial. El Consejo puede confirmar el rechazo y, ante esta situación, la sanción prevista es la inelegibilidad del candidato por un año. Si la cuenta rechazada es la del candidato elegido, esta declaratoria implica la anulación de la elección.

Todas estas exigencias contables y legales hacen de la regulación del financiamiento electoral un sistema sumamente complejo, lo cual ha motivado la edición de múltiples agendas, guías oficiales y oficiosas a la intención no sólo del candidato sino también del elector. Como lo explica la propia CNCCFP en su reporte anual: *"los candidatos tienen a veces dificultades para*

30 CC, decisión n.° 89-271 DC, 11 de enero de 1982, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques* (12e §), *Rec. Cons. const.,* p. 21.

31 Xavier Bioy, *op. cit.,* p. 79.

32 La definición de los gastos de campaña es sumamente problemática. El juez ha decidido seguir un acercamiento casuístico a la definición (CE, 27 de junio de 2005, *M. Gourlot,* req. N.° 272551).

satisfacer las obligaciones impuestas por el Código Electoral y a comprender el alcance de las disposiciones aplicables para poder conformarse a ellas"[33]. Para hacer frente a este problema, el legislador ha buscado simplificar el sistema gracias a un grupo de leyes adoptadas en la primavera del 2011.

La severidad de las sanciones previstas en caso de no cumplimientos de las exigencias ligadas al financiamiento da pie a un serio debate. En efecto, anteriormente, el sistema de validación de las cuentas de campaña obedecía a una lógica binaria de validación o rechazo que no permitía modular la sanción. El riesgo de anular una elección nacional como consecuencia de la sanción de inelegibilidad motivaba al Consejo Constitucional a ser menos severo con las cuentas de los grandes candidatos, lo cual implicaba una ruptura del principio de igualdad[34]. Actualmente la CNCCFP posee la facultad de imponer limitaciones al reembolso como medida de sanción frente a infracciones menores, lo cual permite paliar la lógica del todo o nada de la sanción de inelegibilidad.

b) La regulación de la propaganda y las encuestas electorales

La otra faceta de la regulación de la campaña electoral consiste en el control de la propaganda electoral. Este control, en el sistema francés, se realiza de manera estricta durante el período oficial de campaña, pero puede extenderse al período anterior. En efecto, las elecciones presidenciales suelen prepararse durante períodos que exceden ampliamente la campaña oficial que, de acuerdo con la ley orgánica del 6 de noviembre de 1962, dura alrededor de treinta días (del segundo lunes que precede la primera vuelta a la víspera del escrutinio a las cero horas). El objetivo principal de la regulación es garantizar que los medios de propaganda utilizados no sirvan a maniobras susceptibles de alterar la sinceridad del sufragio y que todos los candidatos reciban el mismo trato de parte de los poderes públicos. Así, los poderes estatales juegan un rol protagónico no solo en la organización del sufragio, sino también en la organización de la campaña. Asimismo, la regulación de la campaña busca garantizar un respeto de la igualdad de armas en la batalla electoral, tratando de contrarrestar las diferencias de hecho entre los grandes

33 Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), *X^ème rapport d'activité pour 2006,* Documentation française, 2007, p. 53.

34 Tal fue el caso en 1995 en donde el Consejo constitucional validó las cuentas de campaña de dos de los principales candidatos: Balladur y Chirac (que resultaría electo). Sin embargo, el Consejo no dudó en anular la cuenta de un candidato minoritario, Jacques Cheminade, por inconsistencias menores, ya que su inelegibilidad no implicaría la anulación de las elecciones.

partidos y los pequeños candidatos independientes[35]. La regulación de la campaña es realizada, principalmente, por la Comisión Nacional de Control de la Campaña Electoral, integrada por miembros de las principales jurisdicciones[36].

El Estado debe garantizar un mínimo de publicidad a cada candidato: el envío de su programa a los electores es organizado y financiado por este; todos los candidatos oficiales cuentan con paneles estrictamente delimitados para colocar sus afiches[37] y se les garantiza un acceso mínimo a los medios de comunicación audiovisual. Nos vamos a interesar particularmente en este último aspecto ya que su difícil implementación genera un intenso debate, debate que podríamos extrapolar a nuestro país de aprobarse el proyecto de ley n.°18.428 que busca, entre otras reformas, agregar un artículo 90 quinquis sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación[38].

El sistema francés va más allá de garantizar un acceso a los medios de comunicación, ya que es uno de los pocos países que implementa un sistema cuantitativo de desglose del tiempo de antena que reciben los candidatos y precandidatos a la elección presidencial. A partir del primero de enero y hasta el día de las elecciones presidenciales, las cadenas de radio y de televisión deben someterse a un sistema de control respecto al tiempo que dedican a entrevistas, intervenciones y reportajes sobre los candidatos a la elección. Las reglas que rigen este sistema son establecidas por el Consejo Superior del Audiovisual (CSA)[39]. Tres períodos deben ser distinguidos: del primero de enero al día de la publicación de la lista de los candidatos oficiales por el Consejo Constitucional (ver supra), los medios de comunicación deben de respetar un principio de equidad al repartir el tiempo de antena entre los diferentes precandidatos. Este

35 Por ejemplo, el artículo L48-2 del Código electoral prohíbe a todo candidato exponer a la luz pública elementos nuevos de polémica electoral de tal forma que sus rivales no tengan la posibilidad de responder eficazmente antes del final de la campaña electoral.

36 Artículos 13 y siguientes del decreto n.° 2001-213 del 8 de marzo de 2001 sobre la aplicación de la ley n.° 62-1292 del 6 de noviembre de 1962 relativa a la elección del presidente de la República, modificado, en última instancia, por el decreto n.° 2011-1837 del 8 de diciembre de 2011.

37 La legislación francesa regula de manera particularmente minuciosa la propaganda electoral: prohibición de la utilización de los tres colores patrios, regulación del tamaño máximo de los afiches (594 mm de ancho por 841 mm de alto), regulación del número de espacios en donde es posible colocar afiches electorales.

38 Según este proyecto, el TSE sería el encargado de otorgar a los partidos espacios televisivos, radiales y en la prensa nacional. La repartición se haría teniendo en cuenta el rating de audiencia y los niveles de venta de la prensa. 30% del espacio total (800h de TV, 1000h radiales y 2 páginas diarias de prensa), será distribuido por igual entre todos los partidos, el 70 % restante de manera proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección.

39 Para las recientes elecciones presidenciales el CSA aprobó las reglas aplicables en la materia por medio de una recomendación del 30 de noviembre de 2011 publicada en el periódico oficial el 6 de diciembre de 2011.

principio de equidad toma en cuenta la representatividad del candidato o del partido (basada en los resultados de las últimas elecciones y en las encuestas de opinión) y su implicación efectiva en la campaña electoral[40]. A partir de la publicación de la lista oficial de candidatos y hasta el comienzo de la campaña oficial (fijado para las recientes elecciones para el 9 de abril 2012), las estaciones deben seguir respetando el principio de equidad para la repartición del tiempo de antena en lo que respecta a reportajes, y aplicar el principio de igualdad de tiempo de palabra para las entrevistas e intervenciones de los candidatos. Durante el período de la campaña oficial, las estaciones deben aplicar el principio de igualdad entre los candidatos tanto en el tiempo de antena como en el tiempo de palabra, siguiendo lo establecido por el artículo 15 del decreto n.º 2001-213 del 8 de marzo de 2001 sobre la aplicación de la ley n.º 62-1292 del 6 de noviembre de 1962 relativa a la elección del presidente de la República, modificada, en última instancia, por el decreto n.º 2011-1837 del 8 de diciembre de 2011.

El respeto del objetivo de pluralismo en la expresión de las corrientes de pensamiento y de opinión, de carácter constitucional, justifica esta interferencia en la libertad de la comunicación audiovisual[41]. De esta forma, el CSA no solo está habilitado para fijar las reglas en materia de acceso a los candidatos al tiempo de antena, sino también para emitir recomendaciones, advertencias y sanciones a los medios de comunicación que no respeten los principios de equidad e igualdad[42]. El juez electoral, por su parte, verifica la correcta aplicación de las recomendaciones del CSA y su incidencia en los comicios.

Este sistema se aplica únicamente a los medios audiovisuales. Como lo explica Marie-Laure Denis "si las televisoras y las estaciones de radios están obligadas a garantizar, en cada antena, la expresión de una pluralidad de puntos de vista (pluralismo interno), a la inversa, la prensa escrita e Internet sólo deben respetar las obligaciones derivadas del derecho común (sobre la difamación, la publicación de encuestas…). El lector debe entonces, gracias a la pluralidad de

40 Para una explicación detallada de este principio, consultar la definición dada por el propio CSA disponible en la dirección http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/Le-pluralisme-politique-et-les-campagnes-electorales/Le-pluralisme-en-periode-electorale

41 Bernard Maligner. *Droit électoral*. Paris: Ellipses, collection Cours Magistral, 2007, pp. 363-364.

42 La obligación del respeto del pluralismo se extiende más allá del período electoral. De esta forma, en virtud de la ley n.° 86-1067 del 30 de septiembre de 1986 relativa a la libertad de comunicación y sus diferentes modificaciones, los medios de comunicación audiovisual deben garantizar, aun fuera de los períodos electorales, un equilibrio entre los tiempos de intervención de los miembros del gobierno, las personalidades que pertenecen a la mayoría y aquellas que pertenecen a la oposición. De la misma forma, deben garantizar el acceso a la antena de las personalidades pertenecientes a agrupaciones políticas no representadas en el Parlamento. Salvo circunstancias especiales, el tiempo de antena dedicado a la oposición no puede ser menor a la mitad del tiempo cumulado dedicado a los miembros del gobierno y de la mayoría parlamentaria (deliberación del CSA del 8 de febrero de 2000).

fuentes de información que va a consultar, equilibrar por sí mismo los diferentes puntos de vista en presencia (pluralismo externo)"[43].

El legislador francés decidió regular la comunicación audiovisual, dejando un amplio margen de libertad a la prensa escrita[44]. Esta escogencia se explica por varios factores. Primeramente, la libertad de la prensa escrita en Francia tiene un arraigo particular, su limitación, aun con fines de garantizar un interés público, podría asimilarse rápidamente a una forma de censura. De esta forma pueden existir periódicos partidarios, y aun los periódicos no ligados a estructuras partidarias pueden tomar posición a favor o en contra de un candidato o partido, ya sea como parte de su línea editorial o por medio de espacios pagados por particulares o por los mismos partidos políticos. La pluralidad de medios de prensa escrita permite garantizar un pluralismo externo sin tener que imponer un pluralismo interno a cada uno de los periódicos o revistas[45]. Un segundo factor, no menos importante, explica esta distinción. Los medios de comunicación audiovisual tienen un alcance mayor que la prensa escrita, por lo que juegan un rol estructurante de la opinión pública[46]. Además, no se debe olvidar que, a diferencia de la prensa escrita, los medios de comunicación audiovisual utilizan, para su explotación, un bien que forma parte del dominio público: las ondas hertzianas o espectro electromagnético[47]. Su concesión a grupos de interés privados implica, en contrapartida, el respeto de algunas obligaciones impuestas por el Estado.

Este sistema, si bien permite un acceso de todos los candidatos a los medios de comunicación sin importar el tamaño de su partido o su peso en las encuestas, debe hacer frente

43 Marie-Laure Denis. «La régulation audiovisuelle et l'élection présidentielle », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel»*, 2012, p. 23 (traducción propia).

44 Así lo subraya la jurisprudencia electoral al consagrar el "derecho reconocido a los órganos de prensa [escrita] de relatar libremente una campaña electoral" (CC, 11 de mayo de 1995, *AN Vendée, 4ème circonscription*, n.° 94-2053, *JO* 13 de mayo de 1995 p. 8129.

45 El pluralismo "externo" reside en la diversidad de medios de comunicación, el pluralismo "interno" se refiere a la diversidad en el contenido de los programas / escritos mismos.

46 Sobre este punto consultar Baudis Dominique, «Faut-il adapter les règles relatives aux campagnes dans les médias audiovisuels», en Pierre Espuglas et Xavier Bioy (dir), *op. cit.*, p. 145 y el estudio realizado por Jacques Gerstlé, "Médias et campagnes électorales", *Élections et campagnes électorales,* Regards sur l'actualité, La documentation française, n.° 329, marzo 2007, pp. 35 y ss.

47 En efecto, en Francia, las ondas hertzianas son consideradas como un recurso escaso, un elemento del patrimonio público que es sometido a un sistema de concesiones que implica un proceso de selección de candidaturas. Esta misma concepción la encontramos en nuestro sistema ya que, de acuerdo con nuestra Constitución, no pueden salir definitivamente del dominio del Estado los servicios inalámbricos, los cuales sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa (artículo 121).

a numerosos obstáculos y críticas. Por un lado, el sistema de desglose del tiempo de antena, así como la elaboración de entrevistas y reportajes sobre todos los candidatos[48], son sumamente complejos e implican un gran esfuerzo logístico y económico por parte de los canales y estaciones de radio, esfuerzo que es considerado por muchos como desproporcionado, sobre todo para los canales privados. Por otro lado, la aplicación del principio de igualdad durante el período de la campaña oficial puede implicar una distorsión en el debate político, al otorgarles el mismo tiempo de palabra a candidatos que no tienen ninguna probabilidad de acceder al puesto.

Asimismo, las reglas del desglose y de la compatibilidad adquieren una complejidad mayor cuando un presidente en ejercicio se presenta a su reelección, como fue el caso de Nicolas Sarkozy durante las últimas elecciones. ¿Cómo contabilizar una noticia o un reportaje de política nacional que trate del presidente de la República? , ¿se trata de tiempo de antena a favor del candidato del UMP o simplemente de una noticia de interés general? Si el presidente-candidato hace una declaración, ¿se debe contabilizar en el tiempo de antena de su partido o no? Sobre este punto, el Consejo de Estado se pronunció en una decisión de 2009, considerando que, si bien de acuerdo a la tradición republicana el presidente de la República no se expresa en nombre de un partido o de un grupo político, sus intervenciones deben ser tomadas en cuenta a la hora de garantizar el principio de pluralidad y de equilibrio entre las diferentes corrientes de opinión política. Sin embargo, el Consejo de Estado no precisó la manera en que estas intervenciones debían ser contabilizadas, ya sea en período de campaña electoral o fuera de ella, dejándolo en manos del CSA[49]. Este último ha emitido varios lineamientos sobre cómo tomar en cuenta las intervenciones del presidente de la República. Así, se debe distinguir entre las intervenciones que relevan de su función presidencial y aquellas que contribuyen al debate político nacional, hechas en virtud de su candidatura. Sin embargo, la casuística pone en evidencia la dificultad de distinguir entre estos dos tipos de intervenciones, lo cual pone en manifiesto los límites de este sistema de "democracia formal", para retomar la expresión del entonces candidato-presidente Sarkozy[50].

---

48 Debe tomarse en cuenta que Francia, a pesar de los mecanismos implementados para limitar el número de candidaturas (ver supra), cuenta con numerosos candidatos la elección presidencial. En la última contienda electoral, 10 candidatos se enfrentaron en la primera ronda, lo que implicó para los medios de comunicación audiovisual, durante el tiempo de la campaña oficial, el deber de dedicarle el mismo tiempo de antena a cada uno de ellos, sin importar, por ejemplo, que solo contaran con un 0.5% de intenciones de votos en las encuestas.

49 CE, 8 de abril de 2009, *MM. Hollande et Mathus,* n.° 311136, *RFDA. 351,* conclusiones de Salins.

50 Como lo relata la noticia: « Sarkozy critique l'égalité du temps de parole », *Le Figaro,* 19/04/2012.

El último punto al cual nos vamos a referir en esta presentación somera de la regulación de la campaña presidencial en Francia es el de las encuestas de opinión y la publicación de resultados parciales antes del cierre de todas las juntas electorales. En efecto, el recurso cada vez más generalizado a esta herramienta analítica, su difusión en los grandes medios de comunicación y su correlativa influencia en la opinión pública motivaron al legislador francés a intervenir en esta materia, para evitar las manipulaciones y lo que muchos denuncian como una "dictadura de las encuestas".

En un principio, la ley n.º 77-808 del 7 de julio de 1977 relativa a la publicación y difusión de ciertas encuestas de opinión prohibía, en su artículo 11, la publicación de cualquier encuesta durante la semana que precedía cada vuelta del escrutinio, así como el día de votación. Esta restricción fue considerada por el Consejo de Estado y la Corte de Casación como compatible con la libertad de expresión consagrada por el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos[51]. El artículo 5 de la ley n.°2002-214 del 19 de febrero de 2002 reformó esta restricción: la publicación de encuestas es actualmente prohibida solo durante la víspera del escrutinio, así como el día de elección. De esta forma, en Francia, las encuestas de salida de urnas no pueden ser publicadas el día de la elección. Igualmente, está estrictamente prohibido publicar resultados parciales antes del cierre de todas las juntas electorales. El objetivo de esta restricción es el de limitar la influencia de encuestas de último minuto, así como de resultados parciales, sobre el votante indeciso. Para velar sobre el respeto de esta restricción, así como para garantizar principios básicos de deontología profesional, se creó la Comisión de Encuestas.

Sin embargo, tanto las elecciones de 2007 como las de 2012 demostraron los límites de esta regulación. En efecto, en la era de la globalización, de Internet y de las redes sociales, la prohibición de encuestas y de resultados parciales es difícil de llevar a cabo. Numerosos medios de comunicación de países vecinos, sobre los cuales la legislación no tiene efecto y el juez nacional no tiene jurisdicción, publican los resultados parciales y las encuestas de salidas de urnas, y los ponen al acceso del electorado francés vía Internet. Asimismo, en las recientes elecciones presidenciales, por medio de Twitter y del hashtag #radiolondres (guiño a la radio desde la cual el general De Gaulle hacía sus llamados a la resistencia durante la ocupación alemana), numerosos usuarios publicaban, gracias al uso de un lenguaje en código, resultados

51 CE, 2 de junio de 1999, *M. Meyet,* n.° 207752 ; Cass crim., 14 de mayo de 1996, n.° 94-82440.

parciales de las juntas electorales[52]. Si bien la Comisión de Encuestas había advertido sobre las sanciones que enfrentarían todo medio de comunicación o particular que violara la prohibición de publicación anticipada de resultados[53], la dificultad de llevar a juicios a miles de usuarios de Twitter así como medios de comunicación extranjeros disminuye el grado de efectividad de esta regulación. La difícil adaptación de esta regulación a la evolución de los medios de comunicación fue subrayada por el Consejo Constitucional, juez electoral de las elecciones presidenciales, en sus observaciones sobre la elección de este año[54].

La regulación del proceso electoral pone en evidencia la dificultad de conciliar los diferentes objetivos y libertades constitucionales que entran en juego: derecho a elegir y ser elegido, libertad de expresión, pureza y transparencia del sufragio, lucha contra la corrupción, garantía del pluralismo de las diferentes corrientes de opinión, entre otros.

Si bien en nuestro país, el Tribunal Supremo de Elecciones ha velado desde su creación por la transparencia de nuestros procesos electorales; el desarrollo de la tecnología, los cambios en la estructura y el rol de los partidos políticos, así como los recientes escándalos en materia política nos obligan a reflexionar sobre las evoluciones posibles de nuestro sistema. Sea esta breve exposición del sistema francés, con sus bondades y limitaciones, una invitación al debate sereno y productivo.

Principal bibliografía consultada

Guy Carcassonne. *La Constitution*. 10ª edición. París: Points, coll. Essais, 2011.

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). *Xème rapport d'activité pour 2006,* Documentation française, 2007.

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). *XIVème rapport d'activité pour 2011*, Documentation française, 2012.

52 Ejemplo de un twitter en "código": "*Grand Prix de l'Élysée: Temps d'avance : Tulipe de Hollande 28, Agité du Palais 26, Fille du Menhir 17 Fleur de Stalingrad 13 »* [Gran premio del Eliseo –en referencia al nombre del palacio presidencial–: Tulipán holandés – en referencia a François Hollande, candidato socialista-: 28; el agitado del palacio – en referencia a Nicolas Sarkozy, presidente saliente – 26; Hija del menhir – en referencia a Marine Le Pen, candidata del partido de extrema derecha -: 17 ; Flor de Stalingrado – en referencia a Jean-Luc Mélanchon, candidato del partido de extrema izquierda-: 13]

53 El artículo 52-2 del Código electoral prohíbe la comunicación por medio de la prensa o por cualquier medio de comunicación al público por vía electrónica, de todo resultado de elección, parcial o definitivo, antes del cierre de todas las juntas electorales. Aquel que viole esta prohibición tendrá una muta de 3 750 euros.

54 CC decisión n.° 2012-155 PDR, 21 juin 2012, *Observations sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012, op. cit.*

Marie-Laure Denis. «La régulation audiovisuelle et l'élection présidentiell». *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel,* 2012.

Pierre Espluglas et Xavier Bioy (dir). *Faut-il adapter le droit des campagnes électorales ?* París: Montchrestien, coll. Grands colloques, 2011.

Louis Favoreu, Loïc Philip. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*. 15º edición. París: Dalloz, , 2009.

Jacques Gerstlé. "Médias et campagnes électorales". *Élections et campagnes électorales*. Regards sur l'actualité. La documentation française, n° 329, marzo 2007.

Bernard Maligner. *Droit électoral*. París : Ellipses, coll. Cours Magistral, 2007.

Frédéric Rolin. «Les 500 signatures: derrière la stratégie électorale, une question de fond sur le devenir de l'élection présidentielle». *Recueil Dalloz,* 2012.

Michel Verpeaux, Pierre de Montalivet, Agnès Roblot-Troizier, Ariana Vidal-Naquet. Jueves 31: de 4 p.m. a 7 p.m. Coll. Thémis Droit, 2011.

Revista DERECHO ELECTORAL
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Voto dual y abstención diferencial en Canarias: análisis del comportamiento electoral canario

Luis Melián Rodríguez*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 7 de mayo de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 5 de diciembre de 2012.

Resumen: El análisis del comportamiento electoral es una de las ramas más importante y prolífera dentro de la Ciencia Política. El objetivo del presente trabajo es realizar por primera vez un análisis descriptivo del comportamiento dentro de los procesos electorales, al Parlamento de Canarias desde 1999 hasta las elecciones de 2007; haciendo un especial hincapié en dos conceptos poco trabajados por la disciplina: el voto dual y la abstención diferencial. Fenómenos que han sido estudiados principalmente en Cataluña, y que se caracterizan por "cambiar su voto entre las elecciones legislativas y las autonómicas" (Montero y Font 1991:7). Tras este análisis se puede esbozar un cierto perfil de comportamiento electoral canario caracterizado por una participación inferior a la media española, una mayor dispersión del voto y un número efectivo de partidos casi el doble que el nacional. Observándose una alta volatilidad electoral total entre las dos últimas elecciones. No se aprecia una abstención diferencial especialmente significativa, con una mayor participación a nivel de elecciones nacionales; y cierto comportamiento de voto dual en el que los partidos nacionales ven claramente aumentado su caudal electoral en las elecciones generales y viceversa con los nacionalistas.

Palabras clave: Comportamiento electoral / Abstencionismo / Abstención diferencial / Voto dual / Intención de voto / Quiebre del voto / Elecciones / Canarias.

Abstract: The analysis of voting behavior is one of the most important and prolific branches within political science. The objective of this work is to first conduct a descriptive analysis of the electoral process within the Canarian Parliament elections from 1999 to 2007, with particular emphasis on two concepts barely addressed in the discipline: the dual voting and differential abstention. These phenomena have been studied mainly in Catalonia, and which are characterized by "changing their vote in between the legislative and the autonomic elections" (Montero and Font 1991:7). After this analysis, an electoral behavior profile of the people in the Canary Islands can be outlined which is characterized by a level of participation that is lower than the Spanish mean, a greater dispersion of the vote and an effective number of the parties, almost twice the national.There is a high level of volatility between the last two elections. There is no significant differential abstention , with greater participation at national elections, and a dual voting behavior in which national parties clearly see an increase in their electoral support in the general election and vice versa with the nationalist parties.

Key Words: Electoral behavior / Turnout / Differential abstention / Dual voting / Voting intention / Vote breakdown / Elections / Canary Islands

* Español, politólogo, correo electrónico Luis_melian@usal.es. Investigador y becario Formación de Profesorado Universitario del área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Máster y doctorando en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca 2010.

1. Introducción

El análisis del comportamiento electoral es una de las ramas más importante y prolífera dentro de la Ciencia Política. Esta disciplina trata de describir y explicar el cómo y por qué votan las personas en los procesos electorales, a partir del análisis de datos electorales tanto a nivel agregado como individual y estudios pre y postelectorales. Los datos agregados son utilizados como instrumentos para describir lo ocurrido, mientras que los estudios pre y postelectorales sirven para explicar o predecir, utilizándose los primeros como herramientas predictivas sobre los posibles resultados y los segundos, como instrumento explicativo de lo ocurrido.

El objetivo del presente trabajo es realizar un estudio dentro de esta disciplina centrado en el comportamiento de los procesos electorales en el Parlamento de Canarias; y es aquí donde se encuentra la relevancia teórica del análisis, ya que mientras que existe multitud de bibliografía y estudios a nivel nacional o centrados en ciertas Comunidades Autónomas de España (Cataluña, Madrid, Euskadi, etc.), no ocurre lo mismo con Canarias la cual ha sido olvidada durante muchos años. En el estudio se analizarán dos dimensiones diferentes: en un primer lugar, se realizará un análisis descriptivo de los resultados electorales en las tres últimas elecciones autonómicas centrado en la participación electoral, orientación del voto, concentración electoral y número efectivo de partidos (NEP). En segundo lugar, se estudiará lo que se ha denominado "voto dual", fenómeno que ha sido estudiado principalmente en Cataluña, y que se aparece cuando los electores "*cambia[n] el voto entre las elecciones legislativas y las autonómicas*" (Montero y Font 1991:7). No obstante, no es un fenómeno exclusivo de dicho ámbito y por ello se intentará observar si también se da en Canarias. La elección de Canarias para el presente estudio viene dada por diversas razones de muy diferente índole; en primer lugar, debido al abandono académico ya señalado anteriormente, y en segundo lugar, a que esta región reúne ciertas características compartidas con otras regiones donde aparecen efectos como el nacionalismo, situación periférica o un mayor interés por la política autonómica.

Para ello, se compararán los resultados electorales entre elecciones autonómicas y generales consecutivas, y la volatilidad electoral entre estas. Con todo, se realizará una introducción más profunda a cada aspecto a lo largo del análisis explicitándose las características y teorías existentes sobre los diferentes indicadores.

Finalmente, decir que sólo se analizarán los procesos electorales a partir de 1999; ya que en este momento los datos electorales autonómicos anteriores no son accesibles. Para los datos de las elecciones generales se utilizarán los resultados publicados por el Ministerio del Interior de 1999 al 2007.

2. La realidad electoral en Canarias

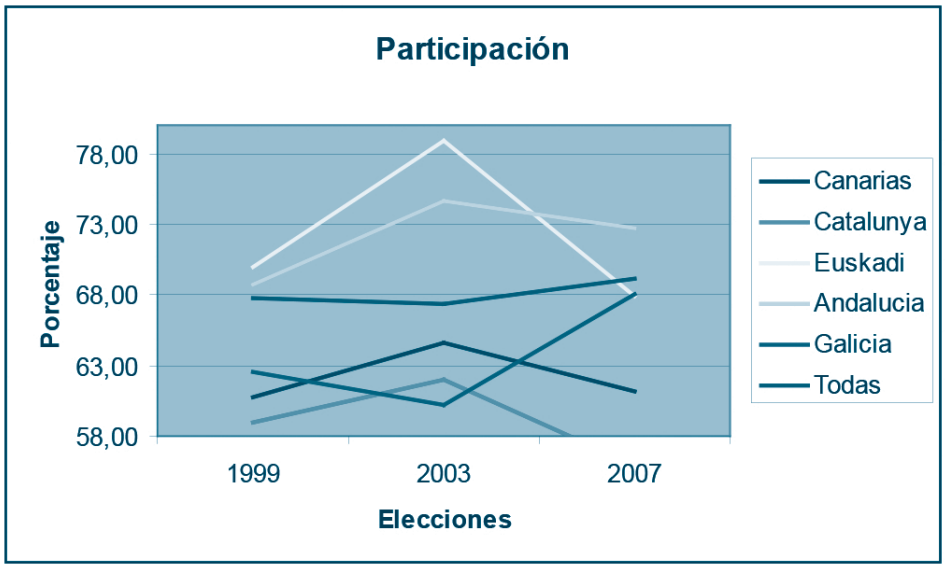
Como se ha señalado anteriormente el análisis comienza realizando un análisis de los resultados electorales obtenidos en la elecciones autonómicas en Canarias de los últimos tres procesos electorales celebrados. Con ello se pretende realizar un estudio descriptivo del

comportamiento electoral canario, centrándonos en cinco aspectos diferentes: participación, concentración del voto, número efectivo de partidos, orientación del voto y volatilidad electoral total. Este análisis adolece de una falencia al sólo poder analizar los últimos tres procesos electorales, ya que en la actualidad no se puede obtener datos de procesos anteriores, tal y como se mencionó en párrafos anteriores.

2.1. Participación electoral

La participación electoral es uno de los indicadores más importante del comportamiento electoral ya que desde una explicación de corte psicológica refleja el interés y la importancia que le da la población a la política; y una baja participación suele reflejar un desinterés por la política o una observación del sujeto como no actor político activo (Bogdanor 1987: 462).

Gráfico 1
Participación electoral en las elecciones autonómicas



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico superior[1] se observa la trayectoria que ha seguido la participación electoral canaria en las elecciones autonómicas desde 1999. Como se ve, la participación se ha mantenido entre niveles del 61% a un máximo de 64,5%. Presenta unos niveles muy bajos de participación electoral, aunque por encima de la participación catalana y gallega y muy

1 Aclarar que la participación electoral de aquellas comunidades donde las elecciones autonómicas no son concurrentes con la mayoría ha sido tomada de las elecciones más cercanas. Así de Euskadi se han tomado los procesos electorales de 1998, 2001 y 2005; Galicia 1997, 2001 y 2005; Cataluña 1999, 2003 y 2006; y Andalucia 2000, 2004 y 2008.

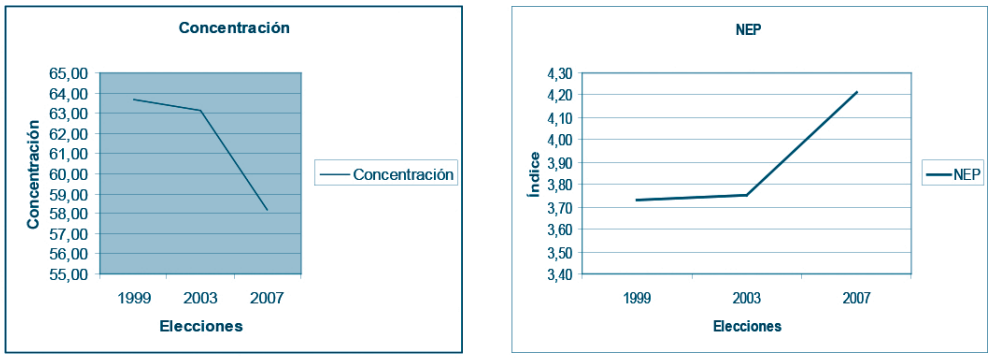
inferior tanto a la participación electoral andaluza y vasca, como a la general. Cabe destacar que se observa un repunte (correlacionado con la tendencia tanto catalana, vasca y andaluza; aunque contraria a la gallega) en el 2003, debido a que el abstencionismo cae aproximadamente 3,5 puntos. No obstante, se aprecia un retorno a los niveles de participación anteriores en las elecciones de 2007. Se debe señalar que este repunte es característico de aquellas regiones donde el nacionalismo tiene mayor fuerza, ya que a nivel general se puede observar el fenómeno contrario: una leve caída en la participación, aun más acentuada en Galicia.

Tras el análisis de los resultados de las encuestas postelectorales de los tres procesos electorales elaborados por el Centro de Investigaciones Sociológicas del Ministerio del Interior de España, se puede concluir que la razón argumentada con mayor frecuencia para defender la actitud abstencionista está vinculada con el desinterés por la política y desconfianza en los partidos políticos.

2.2. *Concentración de voto y número efectivo de partidos (NEP)*

En este apartado se estudiarán dos indicadores diferentes pero con una fuerte relación: la concentración electoral, medida a partir de la suma de los porcentajes de los dos partidos con mayor número de votos, y el número efectivo de partidos de Laakson y Tagapeera (1979) a partir del índice de fragmentación de Douglas Rae. Su relación viene dada puesto que ambos indicadores hablan de la configuración del sistema de partidos en Canarias, y un descenso en uno de los indicadores supone un aumento del otro.

Gráfico 2
Tendencia de aumento del número efectivo de partidos



Fuente: Elaboración propia.

En ambos gráficos se observa una tendencia al aumento del NEP y a una disminución de la concentración electoral, lo que nos habla de una apertura del sistema de partidos a la entrada de nuevos partidos. Por una parte, el índice de concentración cae 5,5 puntos de un 63,5% en 1999 hasta un 58% en el 2007; mientras que el número efectivo de partidos aumenta de 3,7 partidos en 1999 hasta 4,2 en el 2007.

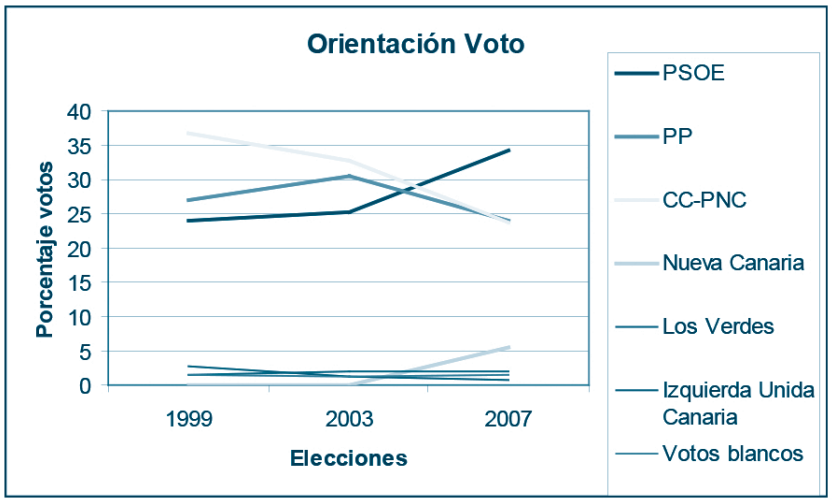
Tras el análisis de estos datos se puede decir que el sistema de partidos en Canarias es más abierto y con un multipartidismo más fuerte que el de la media estatal, ya que la concentración electoral está siempre por debajo de la nacional y el número efectivo de partidos en 2007 es casi el doble que a nivel estatal. Una hipótesis que podría ayudar a explicar el aumento en el NEP y la disminución de la concentración en las elecciones de 2007 podría basarse en dos hechos ocurridos: por una parte, debido al mayor peso que ha tomado el Partido Socialista, rompiendo el binomio PP/CC; y por otra parte a la escisión ocurrida dentro de Coalición Canaria la cual permitió, como se observa, una entrada bastante amplia en el sistema a un nuevo partido: Nueva Canarias. No obstante, se hace necesario un análisis explicativo para corroborar dicha hipótesis.

2.3. Orientación del voto

En tercer lugar, se analizará la orientación del voto en Canarias, es decir, hacia qué partidos se dirige el voto y la trayectoria que han tenido los partidos políticos en la captación de voto durante estos tres procesos electorales.

Este análisis aparte de ofrecer información sobre los partidos más votados, la base electoral de estos partidos y los tipos de votantes de estos; sirve para medir qué papel juegan por una parte, los partidos estatales y, por la otra, los de corte regional. En este análisis solamente se tendrá en cuenta la trayectoria de los 6 partidos con un caudal de votos mayor al 1,4%: PSOE, PP, Coalición Canaria (CC), Nueva Canaria, Los Verdes, IU Canaria, y el voto en blanco.

Gráfico 3
Orientación del voto por partido



Fuente: Elaboración propia.

A partir de la observación del gráfico se extraen diversas conclusiones. En primer lugar, se observa una primacía por parte de tres partidos políticos, dos estatales (PP y PSOE) y uno regional (CC-PNC). Cabe decir que CC-PNC se trata de una coalición entre Coalición Canaria y el Partido Nacionalista Canarios, los cuales se presentaron de forma conjunta para las elecciones autonómicas de 2007; y los datos de las elecciones anteriores han sido calculados a partir de la suma de los porcentajes de ambos partidos.

También se observa un declive en el porcentaje de votos tanto del PP como de CC-PNC que han pasado de un 26,98% y 36,72% en 1999 a un 23,9% y 23,69% en 2007, respectivamente. Cabe destacar que esta decadencia conjunta en los votos podría deberse a que son partidos que se han apoyado a lo largo de los diferentes períodos legislativos. De forma coetánea a esta disminución de los votos se ha dado un efecto contrario de aumento en el caudal de votos, por parte del PSOE en Canarias, el cual ha pasado de ser la tercera fuerza política con un 23,89% de los votos a ser la primera fuerza con un 34,31% de votos, aunque sin la capacidad para formar gobierno. Se debe señalar la aparición, en estas últimas elecciones de 2007, de un nuevo partido, Nueva Canaria, formado a partir de una escisión del CC, lo que ha podido contribuir en el declive de dicha fuerza política; y que ha surgido con un relativamente amplio caudal de votos del 5,39% de estos.

En relación al resto de partidos, al igual que el voto en blanco, se mantiene a lo largo de los diferentes procesos en niveles muy bajos, inferiores siempre al 5% de los votos; con una trayectoria de pérdida de votos en IUC pasando del 2,73% al 0,7% de votos, y un ligero repunte de Los Verdes.

2.4. Volatilidad electoral

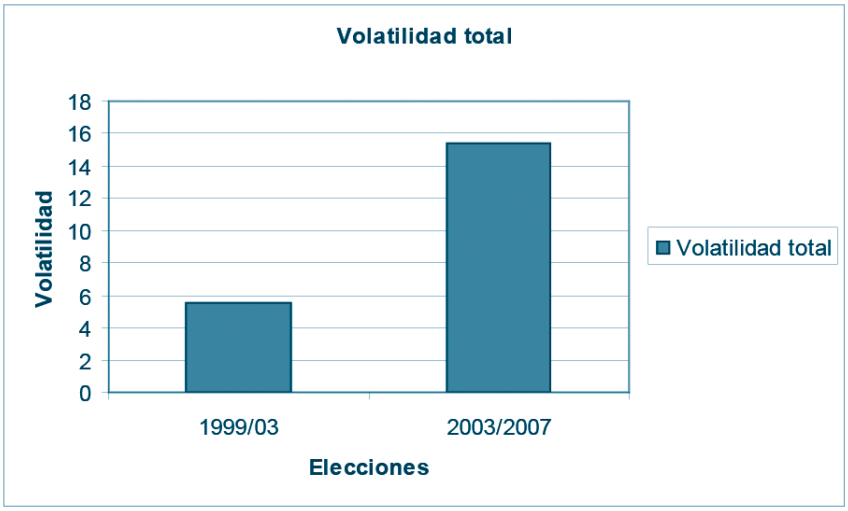
Una vez analizados los cambios que han acontecido en la trayectoria de la orientación del voto, resulta muy interesante estudiar de qué forma y en qué partidos se ha dado una mayor volatilidad electoral. Este concepto se entiende como la transferencia de votos que ocurre en un partido político entre dos elecciones consecutivas (Bartolini y Mair 1990). A su vez se analizará la trayectoria de la volatilidad total, calculada agregando los datos de volatilidad en cada partido a partir del porcentaje de votos obtenidos. Para todo ello se utiliza una primera tabla donde se explicitan los datos de volatilidad por partido y en segundo lugar, un gráfico con la volatilidad total entre los procesos electorales acontecidos.

A partir de la observación de estos datos se puede intuir qué dirección ha seguido la transferencia de votos. No obstante, es necesario el análisis de los datos individuales postelectorales para conocer de forma más precisa qué patrones se han seguido y la dirección de estos. Asimismo, sólo poseemos cruce de datos del postelectoral de 2007, con lo que se analiza qué patrones han seguido la volatilidad entre las dos últimas elecciones, pero no así para las dos anteriores.

Cuadro 1
Volatilidad electoral

Partidos	1999/03	2003/2007
	%	%
PSOE	1,39	9,03
PP	3,46	(-)6,54
CC-PNC	(-)4	(-)9,03
Nueva Canaria	0	5,39
Los Verdes	0,52	(-)0,08
Izquierda Unida Canaria	(-)1,43	(-)0,6
Votos blancos	(-)0,24	0,14
Total	5,52	15,405

Gráfico 4
Votalidad electoral total



Fuente: Elaboración propia

El gráfico de barras refleja que la volatilidad total ha aumentado considerablemente en las últimas elecciones con respecto a las anteriores, pasando de una transferencia de votos de apenas el 5% entre 1999 y 2003, hasta un 15% de transferencia entre las elecciones de 2007 y 2003, es decir, se multiplica por tres.

En el cuadro N.º 1 se señala si la volatilidad sufrida por cada partido supone una ganancia o pérdida de votos mediante un (-) delante de la cantidad en caso de que se trate de pérdida de votos.

En primer lugar, se apunta que tanto CC-PNC como IUC llevan dos legislaturas perdiendo caudal de votos con respecto a la anterior. Esta pérdida es especialmente relevante en el caso de CC-PNC el cual ha duplicado con creces su tasa de volatilidad electoral pasando de una pérdida del 4% al 9,03%. Es un dato muy curioso que el porcentaje de votos atraídos por el PSOE en las elecciones de 2007 en relación a las de 2003 es el mismo que el perdido por CC-PNC, un 9,03%.

El PP por su lado también sufre una pérdida cuantiosa de votos en las elecciones de 2007 en relación a las anteriores.

Tabla 1
Cruce datos entre recuerdo de voto en 2003 y voto en 2007[2]

		PSOE	PP	IU	CC	Otro	Voto en blanco	NC	TOTAL
Recuerdo de voto en 2003	**PSOE**	87.6	0.7	.	3.3	3.9	0.7	3.9	100.0
	PP	7.0	73.4	.	6.3	5.5	0.8	7.0	100.0
	IU	53.8	.	30.8	.	15.4	.	.	100.0
	CC	12.4	4.6	1.3	64.7	12.4	.	4.6	100.0
	Otros	15.0	10.0	.	.	65.0	5.0	5.0	100.0
	No tenía edad para votar	51.6	19.4	3.2	16.1	6.5	.	3.2	100.0
	En blanco	66.7	33.3	.	.	.	.	.	100.0
	No votó	43.5	11.3	.	17.7	9.7	3.2	14.5	100.0
	No recuerda	23.0	13.9	.	21.3	10.7	2.5	28.7	100.0

Fuente: Elaboración propia

2 Los datos de la tabla 1 refleja el resultado del cruce recuerdo de voto entre las elecciones de 2003 (filas) y de 2007 (columnas). Así como ejemplo de lectura podemos señalar que el 87,6 por ciento que parece en la primera celda se lee como que el 87,6 por ciento de los que votaron PSOE en 2003 volvieron a votarlo en 2007 mientras que un 0,7 votó PP. Es por ello que sólo la suma por filas da el 100 por cien de los votos.

La tabla de contingencia anterior está realizada a partir de la encuesta postelectoral del Centro de Investigaciones Sociológicas del Ministerio del Interior de España (CIS), de las elecciones autonómicas en Canarias, y en ella aparecen de forma cruzada tanto el voto en dichas elecciones como el recuerdo de voto en las anteriores. Este instrumento permite establecer qué dirección hubo en la transferencia de votos entre ambas elecciones.

Como se observa en el cuadro 1 el CC-PNC es el partido con una mayor pérdida de votos en 2007 con respecto a 2003, y en la tabla 1 se observa que un 12,4% de los que les votaron en 2003 votaron al PSOE en 2007. En Izquierda Unida, el fenómeno es parecido pero de mayor intensidad y se observa que un 53,8 % de sus votantes se pasaron al PSOE en 2007. Finalmente, las pérdidas de votos del PP en 2007 se fueron por dos vías diferentes, por un lado un 7% se pasó al PSOE, y un 6,3% a CC, frente al 4,6% de votantes de CC que pasaron al PP. También refleja que una gran parte de los nuevos votantes en Canarias votaron al PSOE en el 2007.

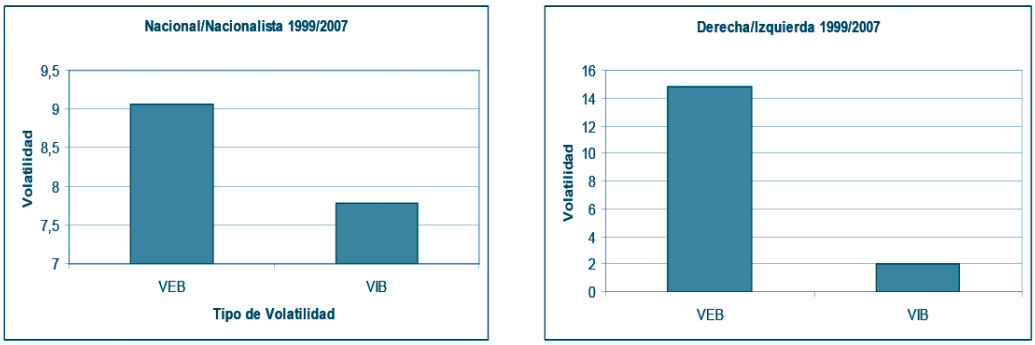
Cabe señalar que a partir del análisis de esta tabla no se puede hablar de tipos de votante ni económico ni ideológico, ya que no se dispone de los pertinentes cruces de datos. No obstante, en Canarias existen dos clivajes principales, por una parte, el clásico derecha-izquierda, y por otra parte, el regionalista. Dentro de esta última, la ruptura nacionalista, sólo hay un partido con capacidad de gobierno (CC), y su tendencia ideológica no está nada clara entre la población canaria, por lo que una pérdida de sus votantes puede dirigirse tanto al PSOE como al PP; ya que una vez superada la fracción nacionalista no existe una tendencia natural entre sus votantes hacia un polo específico de la escala ideológica. Aun así, se observa en las últimas elecciones una tendencia a la fuga hacia el PSOE lo que podría vislumbrar una inclinación a la izquierda dentro de CC.

En último lugar, también se ha realizado un análisis de la volatilidad electoral intra e inter-bloque; en primer lugar, se señala que este análisis se ha realizado entre las elecciones de 1999 y las últimas de 2007. Por otra parte, este análisis también se ha hecho de forma doble, por un lado entre bloques izquierda y derecha, y por otro, y debido a la importancia del regionalismo en Canarias, entre bloques nacional/nacionalista.

Dentro del bloque de derecha se ha incluido al Partido Popular y a Coalición Canaria. La inclusión de este último partido en este bloque puede ser bastante controvertida, y de hecho su justificación es bastante compleja, ya que aunque su autoidentificación es progresista, la realidad es que sus políticas son conservadoras. Ha pactado tanto a nivel autonómico, local como nacional tanto con el PP como con el PSOE y tal y como muestran los estudios postelectorales del CIS en Canarias, su electorado está formado por más de un 50% de electores autoubicados en el centro-derecha y derecha ideológica. Y en el bloque de izquierda se ubicó al resto de los partidos de los que hemos hablado, aquí también es algo controvertida la situación de Nueva Canarias debido a su vínculo pasado con CC; no obstante, la he situado en la izquierda por su autoubicación como progresista, y debido a la falta de implementación de políticas por este partido a causa de su reciente nacimiento, pues se prefiere situarlo donde ellos se autoubican. Y en el eje nacional/nacionalista, encontramos a CC, NC e Izquierda Unida de Canarias dentro

de los regionalistas. La inclusión de IUC se debe a que aunque pertenezca a la corporación nacional su ideología es muy nacionalista-regionalista.

Gráfico 5
Votalidad inter e intra-bloques



Fuente: Elaboración propia.

En los gráficos superiores se observa la volatilidad inter e intra-bloques en la doble división que ya hemos señalado, y se explicita que en ambos casos la volatilidad entre-bloques (VEB) es superior a la intra-bloques (VIB); es decir, ha habido una mayor transferencia de voto de un bloque a otro en los dos casos, que es aún mayor en el caso de derecha a izquierda llegando en este a una diferencia de más de doce puntos. Así pues, que en ambos casos la VEB sea superior de la VIB se explica en que el mayor captador de votos ha sido como hemos dicho el PSOE a costa de CC (de un bloque nacionalista a otro nacional, a la vez que de un bloque de derecha a otro de izquierda).

3. Voto dual y abstención diferencial

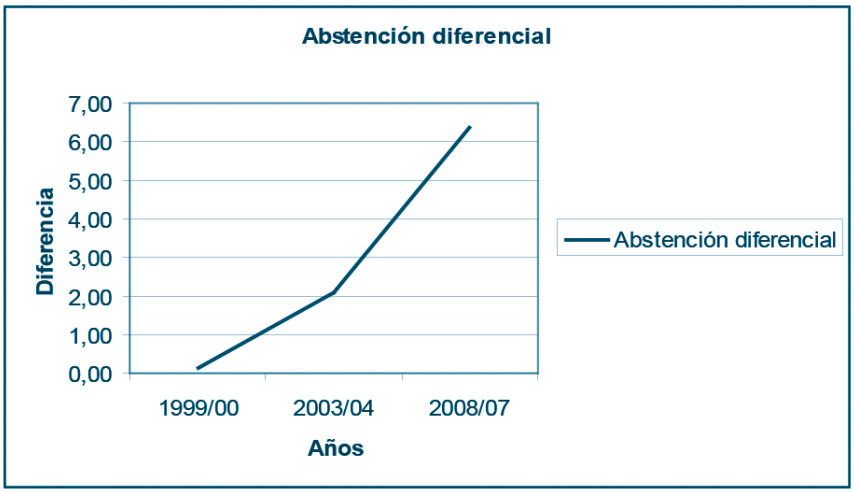
En este segundo gran apartado del presente trabajo se estudia y analiza el ya mencionado fenómeno del voto dual y la abstención diferencial. Como se ha dicho anteriormente, el voto dual ha sido principalmente estudiado en el ámbito catalán, ya que allí se da de una manera muy acentuada. No obstante, esto no quiere decir que no pueda ocurrir en otras regiones españolas, y es aquí donde se encuadra el trabajo, debido a que como se ha dicho, Canarias comparte ciertos rasgos característicos con las regiones con mayor presencia nacionalista.

3.1. Abstención diferencial

El primer aspecto a examinar es lo que se ha denominado abstención diferencial. Este concepto refleja la diferencia en la participación entre elecciones autonómicas y elecciones generales (Riba 2000).

En el siguiente gráfico de elaboración propia se observa la abstención diferencial en Canarias en los últimos tres procesos electorales celebrados:

Gráfico 6
Abstención diferencial

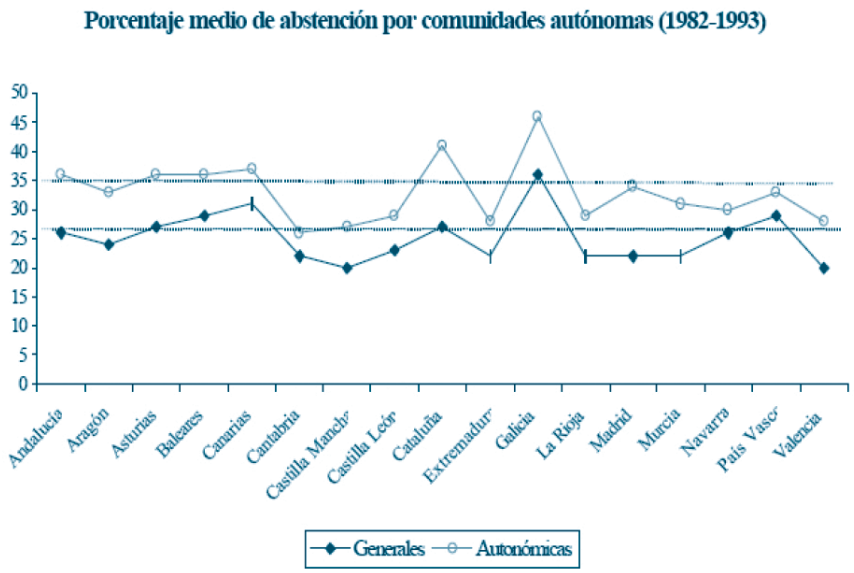


Fuente: Elaboración propia

Se señala el aumento de este fenómeno, pasando de un 0,13 entre las elecciones de 1999 y 2000 con una mayor participación en las autonómicas, hasta una diferencia en la participación de 6,37 puntos entre las elecciones de 2007 y 2008. Hay que decir que tanto entre las elecciones de 2003/04 como entre las de 2007/08 se ha invertido el patrón a favor de una mayor participación en las generales, un fenómeno contrario a lo que ocurre como media en España. Este aumento de la abstención diferencial a favor de una mayor participación electoral en las elecciones generales podría deberse al desencanto con los partidos políticos en Canarias.

Aun así, estos índices de abstención diferencial son bastante menores en Canarias que en otras Comunidades Autónomas como Cataluña, Galicia o Madrid, tal y como refleja el siguiente gráfico:

Gráfico 7
Promedio de abstención



Fuente: Extraído de: Riba C.: Voto dual y abstención diferencial Un estudio sobre el comportamiento electoral en Cataluña.

A partir de este gráfico se puede extraer que Canarias no es un caso especialmente llamativo en su abstencionismo diferencial, a la vez que se observa que este fenómeno es general en todas las Comunidades Autónomas.

3.2. Voto dual

Una vez analizada la abstención diferencial, se analiza el voto dual. El voto dual es un concepto que refleja la situación en la que un votante vota a partidos diferentes, según el tipo de elección de que se trate.

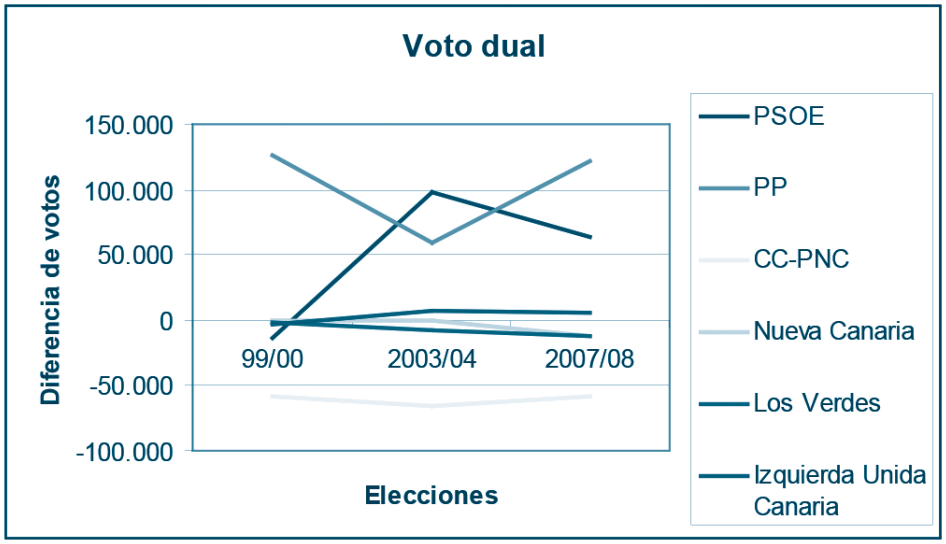
A partir de diversos estudios ha surgido:

> *"…la teoría del votante dual, teoría que tiene una cierta relación con el fenómeno del ticket splitting que se da en Estados Unidos. Según esta teoría, el votante dual se define como aquel ciudadano que no es fiel a un determinado partido sino que cambia sistemáticamente el sentido de su voto en función del tipo de elección en la que participa". (Riba 2000: 61-62)*

Mediante el presente análisis se pretende averiguar si este fenómeno del votante dual también ocurre en la Comunidad Canaria. Sin embargo, en caso de que el análisis diera un resultado afirmativo no resulta posible identificar las causas y explicaciones del fenómeno (Liderazgo, Ideología, etc.), al contrario de lo plasmado en el trabajo de Montero y Font (1991), por la escasez de datos y acceso a estos.

Para este análisis se ha realizado un gráfico a partir de la diferencia entre el número de votos en un mismo partido entre dos elecciones consecutivas de distinta categoría.

Gráfico 8
Voto dual



Fuente: Elaboración propia.

Tras el análisis del gráfico 8 se puede hablar de voto dual moderado, ya que como se observa, los partidos de ámbito nacional obtienen una clara ventaja y un mayor porcentaje de votos en las elecciones generales, mientras que los partidos Coalición Canaria y Nueva Canaria, de corte nacionalista, ven claramente disminuido su caudal de voto en las generales.

También es destacable que en aquellos partidos vinculados a ámbitos más comprometidos tanto ideológicamente –IU-, como por los valores posmaterialistas -Los verdes-, su número de votos apenas varía entre elecciones generales o autonómicas.

Este gráfico refleja cierta sistematicidad en los patrones señalados, por lo que no resulta arriesgado hablar de la existencia de voto dual en Canarias. Este voto dual no está muy acentuado, pero sí se observa una tendencia al voto en elecciones generales a los partidos de ámbito nacional; y un mayor voto a los partidos regionales en las elecciones autonómicas. Aun

así, y como se ha visto *supra,* se observa a su vez una tendencia al alza del partido socialista tanto en generales como en autonómicas, y una disminución de la importancia e influencia del partido nacionalista canario por excelencia: Coalición Canaria.

En relación a Izquierda Unida Canaria y Los Verdes no hay una diferencia de votos según el tipo de elecciones; y podría deberse a que los votantes de dichos partidos están extremadamente comprometidos con los programas de estos, los cuales superan la barrera nacionalista.

4. Conclusiones

Tras este análisis surge un cierto perfil de comportamiento electoral canario, el cual se caracterizaría por una participación inferior a la media española, una mayor dispersión del voto y un NEP casi el doble que el nacional. La orientación del voto está sufriendo un cambio en los últimos años con un aumento considerable de la importancia del PSOE en Canarias y una disminución en votos tanto del PP como de CC la cual se podría entender a partir de los grandes problemas de corrupción en los que se han visto envuelto ambos partidos; y un caudal de votos estable tanto en IUC como en Los Verdes, aunque con cierta disminución de los primeros a favor del PSOE. Se observa una alta volatilidad electoral total entre las dos últimas elecciones.

En la relación existente entre comportamiento a nivel autonómico y general no se aprecia una abstención diferencial especialmente significativa, aunque sí interesante, ya que hay una mayor participación a nivel de elecciones nacionales; y se puede hablar de rasgos de comportamiento de voto dual en el que los partidos nacionales ven claramente aumentado su caudal electoral en las elecciones generales y viceversa con los nacionalistas, y sin cambio de comportamiento electoral en los partidos de tendencia GAL (Green, Alternative & Libertarian).

Literatura consultada

BARTOLINI, S. y MAIR, P. (1990). *Identity, competition, and electoral availability. The stabilization of European electorates, 1885-1985,* Cambridge University Press. Pág.20 ss.

BOGDANOR, Vernon (1987). "Political participation" En: *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*. Basil Blackwell: Oxford.

LAAKSO, M.; R. TAAGEPERA (1979). "Effective number of parties: a *measure* with application to west Europe". En: *Comparative Political Studies*,12:3-27.

MARTÍNEZ, Antonia y ALCÁNTARA, Manuel (1998). *Las elecciones autonómicas en España: 1980-1997*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.

MONTERO, José R. y FONT J. (1991). "El voto dual en Cataluña: Lealtad y transferencia de votos en las elecciones autonómicas". En: *Revista de Estudios Políticos*, n.º 73.

PALLARES, F. y MUÑOZ, J. (2003). *Las elecciones autonómicas de 2003 en Canarias*. Publicaciones Instituto de Derecho Público del Parc Cientific de Barcelona. Tomado de:http://www.pcb.ub.es/idp/cat/10_iccaa /2003/1_parte/vii-algunos_aspectos_ccaa/eleccionescanarias.pdf

RIBA, C. (2000). *"Voto* dual y abstención diferencial: Un estudio sobre el comportamiento electoral en Cataluña". En: *Economics and Business Working Papers Series*; 465

Enlaces:

www.cis.es

http://www.mir.es/DGPI/Elecciones/index.html

www.parcan.es/elecciones/

Revista DERECHO ELECTORAL
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Gobiernos locales y participación de las personas jóvenes en puestos de elección popular en Costa Rica, 2010

Jorge E. Segura Arias*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 14 de mayo de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de diciembre de 2012.

Resumen: A partir de los datos de las elecciones populares realizadas en el año 2010, se analiza la participación de personas jóvenes en puestos efectivamente elegidos a nivel de gobiernos locales. Se propone la revisión de los enfoques de trabajo para potenciar el papel de las personas jóvenes en el interior de las agrupaciones políticas.

Palabras clave: Participación política / Juventud / Personas jóvenes / Puestos de elección popular / Gobierno local / Elecciones municipales / Representación.

Abstract: Since the popular elections held in the year 2010 the data discusses the involvement of young people in posts actually elected at the local government level. A proposal is made to review the work approaches to boost the role of young people within political groups.

Key Words: Political participation / Youth / Young people / Popular Election Posts / Local Government / Municipal elections / Representation.

* Costarricense, Antropólogo, correo electrónico jsegura@cpj.go.cr. Investigador en el Observatorio de la Persona Joven, Consejo de la Persona Joven. Experiencia en desarrollo de políticas públicas, encuestas de juventud, acciones en participación social, capacitación a jóvenes y adolescentes.

1. Presentación

La participación política de las personas jóvenes constituye un derecho. Comprende tanto el derecho a elegir como a ser electo. En la Convención Iberoamericana de Derechos de la Persona Joven, el Estado costarricense se ha comprometido a desarrollar medidas de acuerdo con su legislación para el ejercicio del derecho, de manera particular a promover e incentivar el ejercicio de su derecho a ser electos (Artículo 21, Ley 8612).

Las personas jóvenes entre 18 y 35 años constituyen un 31,65% de la población total del país.

Cuadro N.º 1
COSTA RICA: POBLACIÓN TOTAL POR CONDICIÓN ELECTORAL 2010

Condición electoral por grupos de edad	N.º	%
No electores entre 0-17 años	1.380.255	30,25
Electores entre 18-35 años	1.444.556	31,65
Electores entre 36 años y más	1.738.728	38,10
Total	4.563.539	100

Fuente: INEC. Proyecciones de población, 2010.

La población entre 18 y 35 años de edad constituye un 45% de la población electoral del país en el año 2010; es decir, de la población con 18 años y más. Los hombres jóvenes son una población ligeramente mayor a las mujeres de la población electoral.

La participación política comprende un complejo campo de acción, mecanismos, procedimientos, organizaciones, espacios, actores, intereses y juegos de fuerza. La incorporación de personas jóvenes en el ejercicio de cargos de elección constituye uno de los espacios de participación, específicamente uno relacionado con la toma decisiones e incidencia en las prioridades del cantón para su desarrollo mediado por los mecanismos de involucramiento en las agrupaciones políticas. La participación es comprendida en el presente estudio tanto como resultado de la elección popular como representación política para el desempeño de las responsabilidades de gestión del desarrollo en los gobiernos locales.

Cuadro N.º 2
COSTA RICA: POBLACIÓN ELECTORAL POR SEXO SEGÚN POR CONDICIÓN ELECTORAL 2010

	Hombres	Mujeres	Total	
Condición por edad	N.º	N.º	N.º	%
Electores entre 18-35 años	740.173	704.383	1.444.556	45
Electores entre 36 años y más	866.028	872.700	1.738.728	55
Total	1.606.201	1.577.083	3.183.284	100

Fuente: INEC. Proyecciones de población, 2010.

Para la revisión e interpretación que proponemos en este trabajo resulta relevante interrogarse: ¿Es Costa Rica una sociedad en la que sus agrupaciones políticas garantizan la elección de personas jóvenes en los gobiernos locales en correspondencia con la proporción que la población joven representa en el conjunto del país? En el mismo sentido, ¿ocupan hombres y mujeres los puestos de elección popular de manera proporcional a su composición por sexo?

El documento tiene el propósito de presentar y analizar la participación de personas jóvenes en puestos de elección popular a nivel cantonal en las elecciones realizadas en febrero y diciembre de 2010.

La información corresponde a datos procesados por el Tribunal Supremo de Elecciones y comprende la elección de regidores(as), concejales de distrito, concejales municipales de distrito, intendentes, viceintendentes y síndicos(as), realizada en febrero de 2010. Los datos de alcaldes, alcaldesas, y vicealcaldes y vicealcaldesas pertenecen a las elecciones generales de diciembre de 2010.

De acuerdo con la legislación sobre el gobierno municipal para ocupar los puestos de elección popular a nivel local, se requiere que las personas electas sean costarricenses y ciudadanas en ejercicio, pertenezcan al estado seglar y estén inscritas electoralmente, por lo menos con dos años de anterioridad, en el cantón donde han de desempeñar el cargo. (Artículos 15 y 22, Ley 7794).

En términos de elección popular en Costa Rica, el derecho a elección (elegir y ser electo) está restringido al interior de la población que comprende las personas jóvenes, es decir, la población entre 12 y 35 años, pues uno de los requisitos para ocupar puestos de elección popular o ejercer el derecho al sufragio es ser mayor de 18 años, lo que plantea una restricción por edad para las personas jóvenes no electores (adolescentes) en los puestos de representación popular y para un grupo de personas jóvenes electoras, esto ya que se debe de contar con dos años inscripción electoral, como requisito para ser candidato a un puesto de elección popular a nivel municipal.

2. Personas jóvenes electas en las alcaldías municipales

De las ochenta y un alcadías municipales del país, una está ocupada por una mujer joven, en tanto no existen alcadías ocupadas por hombres jóvenes.

En el desempeño de puestos por población joven se observa la ocupación de las vicealcadías primeras por una cuarta parte (26,8%) de hombres jóvenes y poco menos de una cuarta parte (26,2%) de las vicealcaldías segundas están ocupadas por mujeres jóvenes. En la ocupación de puestos de suplencia a nivel de las vicealcaldías se notan proporciones considerablemente amplias de personas mayores de 36 años. Además, en el interior del grupo de población joven, más mujeres jóvenes ocupan las segundas suplencias en relación con los hombres jóvenes.

Algunas de las tareas ejecutivas propias de las alcadías municipales son las siguientes:

> *"a) Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.*
> **e)** *Presentar, al Concejo Municipal, antes de entrar en posesión de su cargo, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón, y deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y vecinos del cantón.*
> **l)** *Vigilar el desarrollo correcto de la política adoptada por la municipalidad, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos municipales" (Artículo 17, Ley 7794).*

Además, entre otras funciones les corresponden la representación legal, el desarrollo de tareas administrativas para el funcionamiento del Concejo, manejo del recurso humano de

la municipalidad, la planificación, uso de recursos, y la rendición de cuentas (Artículo 17, Ley 7794).

Cuadro N.º 3
COSTA RICA: CANDIDATOS(AS) ELECTOS(AS) MENORES DE 35 AÑOS 1/
POR SEXO, SEGÚN TIPO DE CANDIDATURA ELECCIONES DICIEMBRE 2010

Tipo de candidatura	Cifras absolutas			Cifras relativas		
	Total	Sexo		Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Alcalde[sa]	1	0	1	1,2		1,4
Vicealcalde[sa] Primero[a]	20	19	1	24,7	26,8	10,0
Vicealcalde[sa] Segundo[a]	18	1	17	22,8	7,1	26,2

1/Incluye personas con edad igual o mayor de 18 años y menores o iguales a 35 años.
Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

3. Regidurías y jóvenes en los Consejos Municipales

Las regidurías municipales constituyen el órgano denominado Concejo Municipal las cuales tienen entre otras responsabilidades las siguientes:

> *"a) Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido.*
> *k) Aprobar el Plan de desarrollo municipal y el Plan operativo anual, que el Alcalde Municipal elabore con base en su programa de gobierno. Estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades". (Artículo 13, Ley 7794)*

Además, entre otras tareas, les corresponden el desarrollo de acuerdos y aprobación de diferentes aspectos de orden presupuestario, tributario, servicios municipales; dictar reglamentos y medidas de ordenamiento urbano, dotación de servicios; nombramientos de puestos a su cargo y comisiones y juntas de diversa índole. (Artículo 13, Ley 7794).

Estas funciones son ejercidas de manera colegiada por las y los regidores integrantes de los Concejos Municipales.

Los datos de las elecciones populares muestran que del total de puestos a regidurías del país 14,3% son ocupados por hombres jóvenes y 19,3% por mujeres jóvenes.

Cuadro N.º 4
COSTA RICA: CANDIDATOS(AS) ELECTOS(AS) MENORES DE 35 AÑOS 1/
POR SEXO, SEGÚN TIPO DE CANDIDATURA
ELECCIONES FEBRERO Y DICIEMBRE 2010

Tipo de candidatura	Cifras Absolutas			Cifras Relativas		
	Total	Sexo		Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Regidores(as)*	163	81	82	16,5	14,3	19,3
Concejal de Distrito	887	500	387	24,2	28,1	20,6
Síndico[a]	160	106	54	17,3	23,0	11,6

1/ incluye personas con edad igual o mayor a 18 años y menores o iguales a 35 años.
Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

3.1. Personas Jóvenes en los Concejos de Distrito y síndicos

Los Concejos de Distrito constituyen órganos municipales responsables de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos municipales. Están integrados por concejales de distrito quienes son habitantes del distrito, uno de estos puestos corresponde a la persona que ocupa el cargo de síndico propietario (Artículos 54 y 55, Ley 7794).

Los datos de las elecciones muestran la designación de un 28,1% de hombres jóvenes y un 20,6% de mujeres jóvenes en los puestos de concejales de distrito del país.

Por otro lado, un 23% de los puestos de síndico del país son ocupados por hombres jóvenes y un 11,6% por mujeres jóvenes.

En ambos casos, la participación de mujeres es considerablemente menor en relación con los puestos ocupados por varones. Sin embargo, la participación de personas jóvenes en su conjunto es casi una cuarta parte de los puestos distritales de elección popular.

Cuadro N.º 5
COSTA RICA: CANDIDATOS(AS) ELECTOS(AS) MENORES DE 35 AÑOS 1/
POR SEXO, SEGÚN TIPO DE CANDIDATURA
ELECCIONES DICIEMBRE 2010

Tipo de candidatura	Cifras absolutas			Cifras relativas		
	Total	Sexo		Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Concejal de Distrito	887	500	387	24,2	28,1	20,6
Síndico[a]	160	106	54	17,3	23,0	11,6

1/ incluye personas con edad igual o mayor de 18 años y menores o iguales a 35 años.
Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Las funciones de los Concejos de Distrito están vinculadas con el desarrollo de acciones dentro del distrito. La elaboración de propuestas relacionadas con: beneficiarios de ayudas estatales tales como becas de estudio, bonos de vivienda, y alimentación; la forma de utilización de recursos públicos para el distrito. La elaboración de recomendaciones al Consejo Municipal sobre las prioridades de ejecución de obra pública en los casos en que las instituciones estatales desconcentren sus decisiones; permisos de patentes y festejos comunales. El fomento de la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en la toma de decisiones. La actuación como órgano coordinador en actividades distritales que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades. (Artículo 57, Ley 7794).

3.2. Personas jóvenes como concejales municipales de distrito y en las Intendencias municipales

Los Consejos Municipales de Distrito constituyen órganos ejecutivos municipales con autonomía funcional propia, adscritos a la municipalidad del cantón respectivo, en algunos distritos del país. (Artículo 1, Ley General de Concejos Municipales de Distrito).

Estos órganos colegiados están integrados por cinco concejales propietarios y sus respectivos suplentes, todos vecinos del distrito, uno(a) de los miembros es el síndico(a) propietario(a) del distrito, quien preside el Concejo. Se rigen bajo las mismas condiciones, deberes y atribuciones de los regidores municipales. (Artículo 6, Ley N.º 8173).

Hasta el año 2010 en el país existen 8 distritos con el rango de Intendencias, los cuales tienen sus respectivos Consejos Municipales de Distrito. Un 15,6% del total de los puestos de concejales municipales de distrito están ocupados por personas jóvenes, de ellos, la mayoría son mujeres (18,9%) en relación con los hombres (11,1%).

Por otro lado, el órgano ejecutivo de los concejos municipales de distrito es la Intendencia el cual tiene los mismos deberes y atribuciones que el alcalde municipal (Artículo 7, Ley N.º. 8173)

De los ocho cargos de intendentes, dos de los puestos están ocupados por mujeres jóvenes. Asimismo, dos viceintendencias son ocupadas por un hombre y una mujer jóvenes.

Cuadro N.º 6
COSTA RICA: CANDIDATOS(AS) CONCEJALES MUNICIPALES DE DISTRITO Y A INTENDENCIAS ELECTOS(AS) MENORES DE 35 AÑOS 1/
POR SEXO, SEGÚN TIPO DE CANDIDATURA ELECCIONES FEBRERO Y DICIEMBRE 2010

Tipo de candidatura	Cifras absolutas			Cifras relativas		
	Total	Sexo		Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Intendente	2	0	2	25,0	-	33,3
Viceintendente	1	1	0	12,5	16,7	-
Concejal Municipal de Distrito	10	3	7	15,6	11,1	18,9

1/ incluye personas con edad igual o mayor de 18 años y menores o iguales a 35 años.
Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

4. Consideraciones finales

La participación en los gobiernos locales y la representación ciudadana que ejercen las personas elegidas es de suma responsabilidad de acuerdo con el encargo electoral de cumplir los mandatos para cada una de las funciones de los cargos considerados en esta investigación. Por ello, las personas jóvenes tienen un papel importante en la definición de las agendas municipales tanto las efectivamente elegidas como las que podrían aspirar a ocupar tales cargos.

Los datos presentados nos permiten afirmar que las personas jóvenes ocupan puestos correspondientes a una cuarta parte o menos de los diferentes puestos elegibles para el cantón

o los distritos, a pesar de que representan casi la mitad de la población electoral. Desde una perspectiva generacional, se evidencia la necesidad de equidad o equilibrio generacional en la distribución de los puestos de elegibles. La discusión del enfoque de juventudes se hace necesaria para valorar prácticas adultocéntricas en el interior de los partidos políticos.

En términos de género, la elección de mujeres jóvenes es mayor en comparación con la de varones, en los puestos de regidoras, concejales municipales de distrito y vicealcaldesas segundas. Los hombres jóvenes ocupan en su mayoría los puestos de vicealcalde primero, concejal de distrito y síndicos. La elección popular no destaca un número significativo de personas jóvenes en tareas ejecutivas propias de las Alcaldías e Intendencias municipales.

Lo anterior indica la necesidad de paridad entre hombres y mujeres en la asignación de los puestos con distintos niveles de responsabilidad en la toma de decisiones.

La participación de personas jóvenes en puestos de elección popular en relación con la población joven del país evidencia que la ocupación de dichos puestos no es proporcional a la cantidad de población joven con capacidad electoral.

Los resultados de las elecciones, en términos de la participación política de las personas jóvenes, requieren de una revisión de los procesos y mecanismos de incorporación de jóvenes en los partidos políticos. Más allá de la elección, es importante examinar los procedimientos internos para definir la participación de las personas jóvenes y el lugar que ocupan en los puestos de elección, de manera que se cumpla la paridad de género y un equilibrio generacional de manera positiva para los y las jóvenes y se garantice el derecho de ser electos(as).

Los resultados de los procesos electorales podrían estar asociados a procesos previos, prácticas sociopolíticas, la asignación de espacios elegibles, el lugar sociocultural asignado a las personas jóvenes, las concepciones generacionales y de género vigentes en los partidos políticos.

En este sentido, la opinión de jóvenes vinculados con partidos políticos resulta relevante en la medida en que expresa el lugar que ostentan en el interior de estas agrupaciones. Sus voces constituyen demandas, en relación con el rol de las juventudes a lo interno de los partidos políticos. Las personas jóvenes vinculadas directamente con partidos políticos y postuladas en su nombre valoran que su participación debe ser informada y formada principalmente en

los principios ideológicos doctrinarios con diferentes propósitos: la fiscalización a lo interno de nuestros partidos; la integración de jóvenes de diferentes realidades en la elaboración de propuestas concretas; la incorporación de dichas propuestas programáticas a las propuestas generales del partido; la promoción de la presencia de jóvenes en los puestos de toma de decisión para que las propuestas planteadas sean desarrolladas (CPJ, UNFPA, VJ; 2010).

> *"Dentro del partido político se debe visibilizar a las personas jóvenes como algo más que "pega banderas" o guías, procurar mantener activa la participación de las juventudes de manera permanente. Se debe tener en cuenta que si "trabajamos con jóvenes es porque nos gusta y las juventudes tenemos la responsabilidad de conocer las necesidades de nuestra población". (CPJ, UNFPA; VJ, 2010).*

En términos de investigación, es necesario profundizar sobre las características que asume la participación de las personas jóvenes en los puestos elegidos. Asimismo, la discusión y reflexión en el interior de los partidos políticos podría girar en torno a interrogantes que no abordamos en este artículo: ¿De qué manera los partidos políticos visibilizan el derecho a participar en puestos de elección popular a las personas jóvenes? ¿Qué lugares les asignan? ¿Qué mecanismos se siguen para la incorporación o no de hombres y mujeres jóvenes en los puestos de elección popular? ¿Qué características presentan las personas jóvenes que participan? ¿Qué condicionamientos económicos, sociales, culturales y específicamente políticos inciden en la designación de personas jóvenes a puestos elegibles?

En consideración con el peso demográfico de las personas jóvenes entre 18 y 35 años, su incorporación en la población económicamente activa, su representación en el padrón electoral se podría esperar un número mayor en puestos elegidos, aspecto que reflejaría una equidad generacional para con las personas jóvenes.

Si a lo anterior sumamos el reconocimiento de derechos vinculados con la organización, asociación, participación, ratificados por el Estado costarricense y con carácter vinculante para sus instituciones a partir de la CIDPJ, los partidos políticos deberían hacer un esfuerzo para el cumplimiento de estos derechos y visibilizar a las personas jóvenes en el ámbito electoral. El involucramiento de personas jóvenes de este rango de edad en puestos de decisión podría contribuir a la participación electoral de jóvenes y con ello incidir en el abstencionismo electoral de esta población.

Los elementos señalados nos remiten a los procesos políticos que desembocan en las elecciones de personas jóvenes, a los procesos internos dentro de los partidos políticos, y al lugar que las personas jóvenes ocupan en estos, a fin de cuentas, nos remiten al lugar que la sociedad y la cultura costarricense ofrecen a las personas jóvenes.

Literatura consultada

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1998). **Código Municipal,** Ley N.º 7794 de 30 de abril de 1998. Publicada en La Gaceta N.º 94 de 18 de mayo de 1998. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2001) **Ley General de Concejos** Municipales **de Distrito**, Ley N.º 8173 de 10 de enero de 2001. Publicada en La Gaceta N.º 07, Alcance 2-A de 18 de mayo de 1998.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2007) **Convención Iberoamericana de Derechos de las Personas Jóvenes.** Ley N.º 8612. Publicada en la Gaceta N.º 231 del 30 de noviembre de 2007.

Consejo de la Persona Joven, Fondo de Población de Naciones Unidas y Viceministerio de Juventud (2009). **"Principales resultados del Encuentro: Discusiones, Demandas y Propuestas para la Integración de Personas Jóvenes en los Partidos Políticos".** Documento sin publicar (2 y 3 de setiembre, y 16 de octubre de 2009)

Consejo de la Persona Joven (2010) **El Enfoque de juventudes: hacia una** visibilización **positiva de las personas jóvenes** / Consejo de la Persona Joven; Fondo de Población de las Naciones Unidas San José, Costa Rica: Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (Costa Rica). **Proyecciones de población**, 2010.

Revista DERECHO ELECTORAL
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Análisis sobre la ponderación de la prueba en el sistema electoral chileno

Carlos Manuel Rosales García*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 26 de marzo de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 2 de agosto de 2012.

Resumen: El Tribunal Calificador de Elecciones chileno tiene la facultad constitucional de erigirse como jurado para la valoración de las pruebas, esto significa poder apreciar la prueba de manera libre, para posteriormente, sentenciar con arreglo a derecho. Este artículo estudiará las principales características del juicio por jurado, con base en la doctrina y experiencia del derecho estadounidense, observando tanto su adopción y adaptación por el Tribunal Electoral, así como sus pros y contras en el sistema electoral chileno.

Palabras clave: Justicia electoral / Jurisdicción electoral / Jurado / Tribunales electorales / Valoración de la prueba / Chile.

Abstract: The Electoral Court from Chile has the constitutional power to act as jury for the assessment of evidence, which means being able to freely evaluate the evidence in order to provide a verdict in accordance with the law. This article will study the principal characteristics of the trial by jury based on the American doctrine and experience, observing its corresponding adoption and adaptation by the electoral court, as well as its pros and cons in the chilean electoral system.

Key Words: Electoral justice / Electoral jurisdiction / Jury / Electoral Court / Assessment of the evidence / Chile.

* Mexicano, abogado, correo electrónico cmr268@yahoo.com. Asesor del Centro de Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Estudios internacionales por la Universidad de Barcelona. Doctorado en Derecho programas Mecesup de la Universidad de Chile.

1. Introducción

La valoración de la prueba es un tema fundamental en el momento de la deliberación de un juez. Los elementos de prueba y su adminiculación con los hechos darán al juzgador la oportunidad de conocer la verdad jurídica y poder apreciar la prueba de manera libre, para posteriormente, sentenciar con arreglo a derecho.

Este trabajo analizará la facultad valorativa de la prueba por parte del Tribunal Calificador de Elecciones (TCE o TRICEL) y sus repercusiones en el sistema electoral chileno. Esta prerrogativa constitucional es un caso especial, pues sólo dos tribunales electorales en Latinoamérica pueden apreciar las pruebas de manera libre y con la obligación de sentenciar conforme al marco normativo vigente[1].

Nuestro estudio presentará las principales características y funciones del TCE para poder estudiar a fondo la prerrogativa constitucional para constituirse como jurado y posteriormente, volver a convertirse en un ente judicial.

Esta facultad ponderativa del TRICEL será analizada en el sentido de qué es un jurado (que valora libremente las pruebas) y lo que es un tribunal; esto implica exponer qué es la jurisdicción, así como los principios de legalidad, publicidad y responsabilidad.

Con estos antecedentes, elucidaremos las particularidades del TCE como jurado y de qué manera ha interpretado y utilizado esta prerrogativa constitucional. A partir de lo anterior, se podrá desentrañar el comportamiento probatorio de dicho tribunal, para finalizar este trabajo con una serie de conclusiones y propuestas.

Hemos advertido esta particular forma de apreciar la prueba en el sistema judicial procesal electoral chileno. Ahora, describiremos lacónicamente qué es la prueba, para comprender esta facultad ponderativa del TCE.

1 El Jurado Nacional de Elecciones peruano también tiene la facultad constitucional para valorar libremente las pruebas ofrecidas y posteriormente, sentenciar con arreglo a derecho (artículos 178 y 181).

2. La prueba

El proceso jurisdiccional *"está orientado hacia la verdad"*[2]. El propósito principal de la actividad probatoria es alcanzar el conocimiento de la verdad de los enunciados fácticos del caso, los cuales figurarán en premisas del razonamiento judicial justificatorio[3].

> *"El juez, en el uso o ejercicio de sus poderes probatorios, ha dejado de ser un mero espectador en el proceso, para desarrollar una actuación mucho más participativa, con el objeto de agotar todas las posibilidades de conocer la verdad objetiva"*[4].

Ahora, respecto a la prueba, esta puede ser entendida de diversas maneras[5]:

> *"Demostración de la verdad de una afirmación, de la existencia de una cosa o de la realidad de un hecho. Cabal refutación de una falsedad. Comprobación, persuasión o convencimiento que se origina en otro, y especialmente en el juez o en quien haya de resolver sobre lo dudoso o discutido. Razón, argumento, declaración, documento u otro medio para patentizar la verdad o la falsedad de algo. Indicio, muestra, señal"*[6].

El concepto de prueba no es fácil de describir, pues como señala Flavio Galván, la prueba puede ser descrita desde diferentes aristas:

> *"…como una acción o sea una carga procesal para alguna de las partes e incluso como una facultad otorgada al órgano juzgador; al mismo tiempo, la prueba puede ser vista como efecto, si se refiere a la convicción generada en el juzgador, sobre los puntos de objeto de controversia; asimismo, es un elemento por el cual se hace alusión a la supuesta cosa, hecho o persona que se utiliza para probar; igualmente, la prueba puede ser vista como procedimiento, si es vista como la conducta de las partes, de los terceros, y hasta de los juzgadores, para aportar, ofrecer admitir, preparar, requerir, desahogar, perfeccionar y valorar la prueba; asimismo, la prueba es la acción y efecto de apreciar o valorar los elementos*

2 Taruffo, Michele, *Cinco lecciones mexicanas. Memoria del taller de derecho procesal,* Ed. TEPJF, México, 2003, p.191.

3 Ferrer Beltrán, Jordi, *Prueba y verdad en el derecho,* op. cit., p.62.

4 Castillo González, Leonel, *Reflexiones temáticas sobre derecho electoral,* op.cit., p.185.

5 *Vid,* Morello, Augusto, *La prueba,* Ed. Abeledo-Perrot, Argentina, 1982, pp.9-53.

6 Cabanellas, Guillermo, *Diccionario jurídico elemental,* Ed. Torres, Madrid, 2003, p.364.

aportados en el proceso, con el objetivo de determinar su relevancia en las pretensiones de una de las partes y la defensa de la otra"[7].

Por lo que la prueba tiene como misión el cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso[8]:

"La circunstancia de que conforme al sistema de prueba constituida, la autoridad debe tener en su poder determinados documentos sobre los actos expuestos, facilita enormemente el uso de los poderes probatorios del juez, ya que le basta con identificar los elementos que requiere, para resolver el litigio y/o solicitarlos a la autoridad correspondiente"[9].

De esta manera, se comprueba la función e importancia de la prueba y la determinación judicial de los hechos, lo que es uno de los problemas fundamentales del proceso, de la justicia y del ordenamiento jurídico en general[10].

Para concluir este apartado, es menester señalar cuáles son los principales modelos para apreciar la prueba:

"1) sistema legal o de la prueba tasada (cuando la ley señala por anticipado cuál es el grado de eficacia que el órgano jurisdiccional debe atribuir a determinado medio probatorio);
2) sistema de la prueba libre (cuando el órgano jurisdiccional puede apreciar las pruebas ofrecidas, admitidas y desahogadas sin traba legal alguna, de manera que pueda formarse su convicción libremente, haciendo la valoración según su sentir personal, racional, moral, o en conciencia, sin impedimentos de alguna especie y menos de orden jurídico);
3) sistema de libre apreciación razonada o de la sana crítica (cuando el órgano jurisdiccional tiene la facultad para determinar en forma concreta la eficacia de cada uno de los elementos que obren en autos, de acuerdo con las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia, considerándose como un sistema intermedio entre los anteriores); y,

7 Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral,* Ed. Porrúa, México, 2006, pp.511-512.

8 Canto Pressuel, Jesús, *Diccionario Electoral,* Ed. TEQROO, México, 2008, p.75.

9 Castillo González, Leonel, *Reflexiones temáticas sobre derecho electoral,* op.cit., p.184. Para Santiago Sentís Melendo, el juez tiene auténticos poderes probatorios conferidos por la ley, pues no se trata de una mera posibilidad, sino de una auténtica potestad, la cual debe utilizar cuando pueda redundar en beneficio de la justicia, y no pensar que hace uso de estos se limita a decretar las modestas providencias para mejor proveer. *Cfr. La prueba,* Ed. EJEA, Buenos Aires, 1979, pp.214-215.

10 *Vid,* Taruffo, Michelle, prólogo a Ferrer Beltrán, Jordi, *Prueba y verdad en el derecho,* Ed. Ariel, Barcelona, 2000.

4) sistema mixto (aquel que combina algunos de los sistemas que anteceden)"[11].

Podemos deducir que el TCE utiliza el sistema de libre valoración de la prueba al constituirse en jurado.

Esta facultad constitucional del TRICEL de valorar como jurado y sentenciar con apego a la normatividad es particular en los tribunales electorales, lo que produce una gran diferencia en la forma de ponderar judicialmente las pruebas ofrecidas durante el proceso, porque no está sujeto a ningún elemento legal, salvo su buen criterio y sano raciocinio, tal y como un jurado. Por lo que estudiaremos esta institución mostrando los rasgos orgánicos fundamentales del Tribunal Calificador de Elecciones.

3. El Tribunal Calificador de Elecciones

El TRICEL es un órgano público autónomo especializado en la resolución de lo contencioso electoral:

> *"Un Tribunal especial, que se denomina Tribunal Calificador de Elecciones y que está establecido en la Constitución Política, conoce el escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de Diputados y Senadores; resuelve las reclamaciones a que dieren lugar y proclama a los que resulten elegidos. Dicho Tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos y tendrá las demás atribuciones que determine la ley, tales como la de nombrar a los miembros de los Tribunales Electorales Regionales que sean de su designación, y actúan como tribunal de segunda instancia de esos mismos tribunales"*[12].

En lo que respecta a la naturaleza jurídica del TCE, es el máximo órgano electoral, tiene carácter judicial y es el responsable de validar los procesos electorales. Por lo que podemos observar, este tribunal es un ente constitucionalmente autónomo e independiente del Poder Judicial, pues no depende de ninguna institución[13].

---

11 Orozco Henríquez, Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico,* op. cit., p.121. *Vid,* Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso,* Ed. Oxford, México, 2001, p.312 y Varela, Casimiro, *Valoración de la prueba,* Ed. Astrea, Buenos Aires, 1990, p.98.

12 García R., Juan Ignacio, "Organización y justicia electoral en Chile", *Sistemas de justicia electoral,* Ed. TEPJF, México, 1999, p.239.

13 Valladares, Carmen Gloria, "Sobre lo contencioso electoral y la jurisprudencia electoral en Chile" en *El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado,* Ed. TEPJF, México, 2006, p.161.

El TRICEL tiene entre sus principales funciones conocer y calificar los plebiscitos que se convoquen (ordinarios o extraordinarios), ya sean de carácter nacional o comunal. Resuelve las reclamaciones relativas a la inscripción de candidaturas que acepte o rechace el director del Servicio Electoral con ocasión de las elecciones para presidente de la República, senadores y diputados. Conoce de la formación defectuosa de los tribunales supremos de los partidos políticos. También está dentro de su competencia conocer de las denuncias que practique el director del Servicio Electoral con motivo de las infracciones a la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Gasto Electoral. Asimismo, cuenta con la facultad de nombrar a los abogados integrantes de los Tribunales Electorales Regionales[14].

La composición del TCE es de cinco magistrados. De los cuales cuatro deben ser miembros activos de la Corte Suprema de Justicia, designados por sorteo. Además, está integrado por un expresidente o vicepresidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a 365 días, que será seleccionado también por sorteo por la Corte Suprema. Esta designación no puede recaer en personas que sean miembros del poder legislativo, candidatos a cargo de elección popular, ministros de Estado, ni dirigentes de algún partido político[15].

La duración en el cargo de los magistrados del TRICEL es de cuatro años, pero ellos pueden ser nuevamente considerados para el próximo periodo, en la medida en que cumplan los requisitos (ser ministro de la Corte Suprema de Justicia, principalmente).

Como advertimos, cuatro de los cinco ministros del TRICEL son miembros de la Corte Suprema de Justicia. Los requisitos y procedimientos para ser designado ministro de la Corte Suprema están contenidos en el artículo 254 del Código Orgánico de Tribunales:

> *"Ser chileno; Tener el título de abogado; Cumplir tratándose de miembros de Escalafón primario, con los requisitos que establece el artículo 283, y haber ejercido, tratándose de abogados ajenos al Poder Judicial, por lo menos quince años la profesión de abogado, sin perjuicio de cumplir con los requisitos señalados en los números 1.º y 2.º. En caso de tratarse de abogados que se hubiesen retirado del Poder Judicial, deberán haberlo hecho voluntariamente y con calificaciones para ser considerado en lista de méritos"*[16].

14 *Ídem.*

15 *Ídem,* p.160.

16 Incompatibilidad de tener dos cargos públicos, entre otras.

Por lo que respecta a la integración de la Corte Suprema de Justicia, está integrada por veintiún ministros.

El mecanismo para designar a los ministros y fiscales de la Corte Suprema es por la selección del presidente de la República quien los elige de una nómina de cinco personas (quina) que, en cada caso, propondrá la misma Corte, y con acuerdo del Senado. Este adoptará los respectivos acuerdos por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. Si el Senado no aprobase la proposición del presidente de la República, la Corte Suprema deberá completar la quina proponiendo un nuevo nombre en sustitución del rechazado, repitiéndose el procedimiento hasta que se apruebe un nombramiento. Cinco de los miembros de la Corte Suprema deberán ser abogados extraños a la administración de justicia, tener por lo menos quince años su título, haberse destacado en la actividad profesional o universitaria y cumplir los demás requisitos que señale la ley orgánica constitucional respectiva[17].

Cuando el máximo órgano judicial chileno trate de proveer un cargo que corresponda a un miembro proveniente del Poder Judicial, formará la nómina exclusivamente con integrantes de este y deberá ocupar un lugar en ella, el ministro más antiguo de Corte de Apelaciones que figure en lista de méritos. Los otros cuatro lugares se llenarán en atención a los merecimientos de los candidatos. Tratándose de proveer una vacante correspondiente a abogados extraños a la administración de justicia, la nómina se formará exclusivamente, previo concurso público de antecedentes, con abogados que cumplan los requisitos señalados[18].

De lo anterior, se desprende que los magistrados integrantes del TCE no cuentan con legitimidad democrática, por lo que esta ausencia de legitimidad requiere de cierta argumentación judicial suplementaria, para justificar este déficit[19].

Aquí existe un monopolio de la Corte Suprema de Justicia, pues esta detenta la administración de la justicia electoral que a mi parecer puede ser compartida con especialistas ajenos al Poder Judicial. Una combinación mixta entre civiles y miembros de la judicatura, pero no compuesto mayoritariamente por ministros de la Corte Suprema. Pues, la actual composición

17 Artículo 1 número 3 de la Ley 19.930, Diario Oficial del 30/05/1995.

18 Artículo 78 del Código Orgánico de Tribunales.

19 Courtis, Christian, "La legitimidad del Poder Judicial ante la ciudadanía" en Vázquez, Rodolfo (compilador), *Corte, jueces y política*, Ed. Fontamara, México, 2007, p.64.

del TCE es una forma de autogeneración de sus integrantes o cooptación lo que se ha instituido en un monopolio de la cúpula judicial[20].

Por lo que atañe a este trabajo, la facultad de constituirse como jurado para la valoración de la prueba está contenida en el artículo 96 constitucional.

4. Facultad valorativa del TCE

El objetivo de establecer un sistema contencioso judicial electoral en Chile fue para instituir un mecanismo para resolver los conflictos suscitados en la realización y la calificación de las elecciones, pues anteriormente los comicios eran calificados por los miembros elegidos al Parlamento[21].

Por lo mismo, se instauró un órgano autónomo jurisdiccional electoral en la Constitución de 1925, que fuera responsable de examinar que las elecciones se realizaran conforme a las reglas del juego, traspasando la calificación de las elecciones del Parlamento a una institución imparcial e independiente, denominada Tribunal Calificador de Elecciones[22].

Asimismo, se facultó constitucionalmente al TCE para poder valorar la prueba como jurado y poder sentenciar con base en derecho[23]. Después de otorgar a este tribunal la prerrogativa constitucional de calificar las elecciones, estos magistrados tuvieron la responsabilidad de actuar sin ningún criterio político o extrajurídico.

Actualmente, el TRICEL conserva este mecanismo para ponderar las evidencias y dictar su sentencia[24]. Sin embargo, la ley orgánica constitucional del TCE (Ley 18.460) no manifiesta el mecanismo de valoración de la prueba que debe utilizar.

---

20 *Vid*, Rosales García, Carlos Manuel, "El Consejo de la Magistratura", Revista *Nuevo Derecho*, Número 4, Ed. Universidad del Envigado, Colombia, 2009.

21 Andrade Geywitz, Carlos, *Elementos de Derecho constitucional chileno,* Editorial Jurídica de Chile, 1963, Chile, p.133.

22 Cruz Coke, Ricardo, *Historia Electoral de Chile*, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1984, pp. 15, 16 y 17.

23 El párrafo segundo del artículo 79 de la Constitución política chilena de 1925 señala: "Este Tribunal procederá como jurado en la apreciación de los hechos, y sentenciará con arreglo a derecho".

24 Artículo 96 de la Constitución Política.

Al investigar el sentido de valoración de la prueba dentro de la regulación electoral, encontré que se reiteraba este procedimiento de ponderación en el artículo 104 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios:

> *"El Tribunal Calificador de Elecciones procederá de norte a sur al estudio de la elección o plebiscito reclamado. Conociendo de las reclamaciones de nulidad, apreciará los hechos como jurado y al tenor de la influencia que, a su juicio, ellos hayan tenido en el resultado de la elección o plebiscito. Con el mérito de los antecedentes declarará válida o nula la elección o plebiscito y sentenciará conforme a derecho".*

Ahora, es nuestro oficio dilucidar el significado y naturaleza de esta figura judicial, y poder examinar las implicaciones en la forma de apreciar la evidencia.

5. ¿Qué es un jurado?

El juicio por jurado (*Trial by jury*) es una institución democrática. Su acepción gramatical la define como: "un cuerpo de personas que se encuentran bajo juramento, para dar un veredicto sobre algún asunto sometido ante ellos; esp: un cuerpo de personas seleccionadas, que han jurado encontrar en cualquiera de los hechos expuestos la verdad y dar su veredicto según la evidencia"[25].

Godfrey Lehman define a este órgano colegiado como: "un número de personas calificadas, seleccionadas de manera que prescribe la ley, colocadas en un panel y que han jurado investigar los hechos de un caso legal y, dar una decisión sobre las pruebas dadas ante ellos en el caso"[26].

La definición semántica que señala el diccionario *Black´s Law* sobre el jurado es: "cuerpo de hombres y mujeres seleccionados conforme a la ley, que han jurado informarse de ciertos hechos y declarar la verdad sobre pruebas presentadas ante ellos". Esta acepción adiciona un

25 Diccionario Webster´s Collegiate, Ed. Merriam-Webster, USA, 2000, p.634. Por lo regular son doce personas *(petit jury)* las que integran esta institución, pero en algunos estados de la Unión Americana son menos; son responsables de decidir sobre la culpabilidad de un acusado en materia civil o criminal. Y por otro lado, tenemos lo que se denomina el gran jurado *(Grand jury)* que se compone regularmente de 23 ciudadanos. Greenberg, Ellen, *The Supreme Court explained,* Ed.W.W. Norton &Company, USA, 1997, p.32.

26 Diccionario Webster, citado por Lehman, Godfrey, *We, the Jury…The impact of Jurors on Our Basic Freedoms,* Ed. Prometheus Books, New York, 1997, p.15.

factor muy importante: "están obligados a aceptar la ley… y aplicar la ley aplicable al caso, por lo señalado por el juez"[27].

Alexis de Tocqueville en *Democracia en América* definió al jurado de la siguiente manera:

> *"El jurado es preeminentemente una institución política. Ésta debe ser considerada como una forma de la soberanía de la gente; cuando aquella soberanía es repudiada, esta debe ser rechazada; o debe ser adaptada a las leyes según las cuales, aquella soberanía está establecida. El jurado es esa parte de la nación la cual ejecuta las leyes y que está incrustada, en las Cámaras del Congreso que se constituyen como una parte de la nación que hace las leyes"*[28].

Asimismo, Thomas Jefferson estimó que: "El jurado fue nuestra mejor forma de asegurar la aplicación de la ley y la mejor manera de impartir justicia, que con exactitud reflejaron las moralidades, los valores, y el sentido común que la gente pidieron obedecer en la ley"[29].

El objetivo del juicio por jurado es entregar a los ciudadanos la administración de justicia. Pues anteriormente, esta función era un monopolio de los monarcas o de los magistrados asignados[30].

La implementación de esta institución permite que sea el pueblo el encargado de dirimir lo que es justo, incluso con la posibilidad de nulificar la ley, en los casos en que la ley fuera considerada como injusta[31]:

> *"El jurado tienen el poder de absolver o desaplicar una norma si ellos consideran que es opresiva, o si ellos creen que una ley es legítima, pero que al aplicarse bajo ciertas circunstancias, pueda convertirse en opresiva"*[32].

---

27 Diccionario Black´s Law, Ed. West, 9.ª. Edición, USA, 2004, p.934 y ss.

28 *American Institutions*, Ed. A.S. Barnes & company, New York, 1851, p.99.

29 *Ídem*, p.28.

30 La séptima enmienda de 1791, garantiza el derecho a un juicio por jurado ante una Corte Federal, si el monto de la disputa es mayor a veinte dólares.

31 *Vid,* Williams, Mary E., *The jury system,* Ed. Greenhaven Press, San Diego, 1997, pp.18-35.

32 Abramson, Jeffrey, *We the jury,* Ed. Harvard Press, USA, 2001, p.59.

Por lo que al analizar este concepto observamos que el jurado es una institución compuesta por un grupo de ciudadanos[33]; seleccionados conforme a lo estipulado en la ley[34]; extraños entre ellos mismos;[35] de todos los estratos sociales de la comunidad[36]; iguales entre ellos[37]; que dejan sus trabajos para cumplir su obligación civil, para servir como jurado[38]; que se encuentran bajo juramento; y, que (idealmente) desconocen los hechos a juzgar.

La Suprema Corte de los EEUU ha definido que la composición ideal del jurado sucede cuando está representada la comunidad[39].

Los integrantes del jurado no son personas especializadas en las leyes[40] (pero puede haberlo en la selección –*voir dire*- de este), son personas comunes y corrientes, lo que significa que los procesados serán juzgados por sus pares. El jurado deberá escuchar a ambas partes de manera pasiva y examinar objetivamente las evidencias[41] presentadas ante ellos, para emitir un veredicto imparcial[42] de culpabilidad o inocencia[43].

---

33 El objetivo de entregar a los ciudadanos la facultad para decidir sobre la facultad del acusado, es porque como explica Robert V. Wolf es "democratize law and express respect for the capacities of ordinary men and women to deal responsability with weighty matters". *The Jury System,* Ed. Chelsea House Publishers, USA, 1998, p.11.

34 "The principles of jury selection are designed to assamble juriest that will reflect the range of voices in the community and decide cases in an unbiased way. Yet, even if the jury pool is representative, and the community as a whole is relatively unbiased, that is no guarantee that the people selected for the jury will be from prejudice". Hans, Valerie P. y Vidmar, Neil, *Judging the Jury,* op.cit., 1986, p.61.

35 "The jurors were tested for their ability to evaluate the evidence and apply it to reach what would be considered a *correct* verdict under the law". Ídem, p.122.

36 Esto ha tenido diversos tropiezos para constituir jurados, al seleccionar a los integrantes del jurado, si deben estar representadas las minorías y qué pasa con los no inscritos en las actas electorales. Como sucedió en el caso de Joan Little en Raleigh, Carolina del Norte en 1974.

37 Iguales en derechos y obligaciones ante la ley. Sin importar raza, género, sexo, etc.

38 "Jurors frequently bring personal knowledge as well as more direct personal experiences to bear on the case at hand". Hans, Valerie P. y Vidmar, Neil, *Judging the Jury,* op.cit., p.107.

39 *Smith vs. Texas* 311 US, 1940, p.128.

40 Wolf, Robert V., *The Jury System,* Ed. Chelsea House Publishers, USA, 1998, pp.13, 14, 25, 28 y 36.

41 En el juicio de *John Peter Zenger v. New York,* el abogado defensor de Zenger, Andrew Hamilton en sus conclusiones expresó al jurado, lo siguiente: "Jurymen are to see with their eyes, to hear with their own ears, and to make use of their own consciences and understandings, in judging of the lives, liberties and estates of their fellow subjects". Abramson, Jeffrey, *We the jury,* Ed. Harvard Press, USA, 2001, p.100.

42 En el *Common Law*, se define al jurado imparcial como: "genuinely capable of bracketing his own interests and preconceptions and of deciding the case only upon evidence presented".

43 En materia criminal, el jurado puede fallar como "no culpable", pero esto no significa que sea inocente, sino que los fiscales no presentaron pruebas fehacientes e indubitables que demostraran aquella supuesta culpabilidad, y por el otro lado, que los abogados del presunto delincuente pudieron demostrar la "razonable duda" ante el jurado. Lo fundamental en los juicios por jurado, será el peso de la prueba. Hans, Valerie P. y Vidmar, Neil, op.cit., p.245.

Sin embargo, pueden darse ciertas situaciones para excluir a algunas personas en la integración de un jurado, como por ejemplo, no ser ciudadano; vivir un año fuera del distrito judicial que lo convocó; que sea inhábil para leer, escribir o entender el idioma; que sea incapaz de hablar el mismo idioma; por incapacidad física o mental; o que esté cumpliendo una condena criminal de más de un año y sus derechos civiles no hayan sido restaurados[44].

Un punto primordial de esta institución es administrar justicia de manera colegiada; además, de que tiene la discrecionalidad de poder ignorar las normas legales para que la impartición de justicia sea servida de mejor manera[45], y poder determinar la inocencia o culpabilidad del procesado, con base en su racional juicio[46].

En el caso del juez, su tarea principal es dirigir el proceso y legitimar el veredicto ante la población y preservar la confidencia pública de la justicia en la sentencia[47].

Otro tema medular del sistema de juicio por jurado es el cómo determinan su veredicto. Esto no es una cuestión fácil, sin embargo, se puede decir que: "no hay directrices estrictas para los miembros del jurado a seguir, no hay ningún manual que ellos puedan utilizar o que les indique, el paso a paso, de qué hacer. La única acción que ellos requieren antes de discutir los hechos y pruebas, es seleccionar (antes de que las discusiones comiencen) un director del jurado (aunque en algunos tribunales de EEUU, el juez ya haya hecho esto por ellos, por lo general esta función se asigna a la primera persona seleccionada para servir en el jurado). Cada miembro del jurado produce su propia decisión, argumentando con los otros integrantes del jurado las cuestiones del juicio, que tuvieron al alcance de la mano"[48].

Para Jeffrey Abramson, idealmente la deliberación del jurado es un proceso dinámico en el que las diversas fuerzas del jurado argumentan y confrontan sus puntos de vista para poder

44 *Federal civil judicial procedure and rules,* op. cit., pp.1016-1017.

45 "The right to nullify is narrow, permiting jurors only the right not to aply la law". Scheflin, Alan W., "Jury Nullification: The right to say no", *Southern California Law Review,* N.º45, 1972, USA, pp.168-169.

46 Abramson, Jeffrey, op.cit. p.57. Thomas Jefferson estimó que "The execution of the laws is more important than the making of them".

47 *Ídem*, p.124.

48 Hans, Valerie P. y Vidmar, Neil, op. cit., p.248.

llegar por medio de sus deliberaciones a un veredicto. En donde "el poder de persuasión es la mejor arma para lograr que el jurado se manifieste unánimemente"[49].

Asimismo, Neil Vidmar señala que: "durante las deliberaciones [del jurado], la puerta está cerrada. Nadie puede entrar en el cuarto del jurado, y los jurados no pueden salir. Normalmente, deducimos o imaginamos las cuestiones del debate, el conflicto de personalidades, los argumentos claves o la utilización de las pruebas sobre las cuales el veredicto permanece o se comienza de nuevo toda la discusión"[50].

Las deliberaciones del jurado son subdemocráticas[51] y privadas[52], por lo que se hace difícil saber cómo son sus deliberaciones al momento de discutir sus decisiones y observaciones durante el juicio[53].

Los integrantes del jurado tienen prohibido discutir el caso y son llevados a una sala especial (en el Estado de Nueva York, se les "secuestra" y no se les permite volver a su hogar hasta que emitan su resolución[54]). Durante estas deliberaciones para sentenciar, los miembros del jurado son libres de hablar[55]. Después del momento de la discusión entre ellos, viene la primera votación, la cual el 90% de las ocasiones se conserva en el mismo sentido[56]. Posteriormente a la emisión de su veredicto son libres de conversar sobre el caso juzgado, sin ninguna reserva[57].

---

49 Abramson, Jeffrey, *We the jury,* op. cit., p.xi. Si el jurado no obtuviera un veredicto unívoco, se determina que hay *hang jury*, por lo que se sustituye al jurado anterior, convocándose y seleccionándose un nuevo jurado, para el mismo caso.

50 Hans, Valerie P. y Vidmar, Neil, op.cit., p.98.

51 "Jury democracy is really pseudodemocracy because it invetes, or at least permits,an anonymous group un elected people to spurns laws passed democratically elected legislature". Abramson, Jeffrey, *We, the jury,* op. cit., p.4.

52 "Verdicts by representative juries, especially in controversials trials, increase the legitimacy of the process in the public´s eyes, because jury verdicts are trusted to represent the community more than are verdicts by judges…juries deliberate in secret and need not give reasons for their verdicts as judges must, they retain a flexibility denied to judges: the ability to bend the law to achieve justice in indidual cases". Hans, Valerie P. y Vidmar, Neil, op.cit., p.19.

53 Wolf, Robert V., op. cit., p.78. En el año de 1955, se permitió a varios investigadores grabar las conversaciones del jurado, lo que provocó que la Cámara de Representantes Federal legislará prohibiendo grabar las deliberaciones del jurado.

54 Es interesante tener en consideración que los posibles integrantes del jurado hayan discutido el asunto por su relevancia o generado alguna convicción por la influencia de los medios de comunicación. *Vid,* Ruva, Christine L., *How Pretrial Publicity Affects Juror Decision Making and Memory*, Ed. University of South Florida, EEUU, 2010.

55 "In its ideal form, deliberation consists of a high-minded exchange of ideas". Wolf, Robert, op. cit., p.80.

56 *Vid,* Kelven, Harry y Zeisel, Hans, *The American Jury,* Ed. University of Chicago, Chicago, 1986.

57 Por ejemplo, en el caso de O.J.Simpson los integrantes del jurado suscribieron contratos con casas editoriales, para descubrir todos los hechos y discusiones del jurado.

Respecto al mecanismo de cómo deberían ser valoradas las pruebas[58], se ha considerado que los integrantes del jurado deben tener una gran virtud en sus mentes, la cual debería ser como un papel en blanco, y tomar, de manera abstracta, solo en cuenta la evidencia probada en una corte pública[59].

Por supuesto que existen personas que están en contra de los juicios por jurado porque "deciden los casos según la emoción, el prejuicio o la simpatía, mas no tanto por lo que indica la ley y las pruebas"[60].

Varias son las características procesales del jurado que hemos visto: a) sus deliberaciones son secretas; b) no están sujetos a las normas legales; c) pueden llegar a no utilizar una ley que consideren injusta y; d) no tienen responsabilidad alguna sobre sus decisiones[61].

Ahora, para observar las diferencias entre un jurado y un tribunal, debemos citar los elementos de existencia y funcionamiento de un tribunal para su correcto desempeño. Estos elementos son la jurisdicción, competencia, publicidad y la responsabilidad de los jueces como funcionarios públicos.

Lo primero que haremos es definir qué es la jurisdicción. Esta obligación estatal es la facultad de los tribunales para dictar sentencia en un caso presentado por dos partes con la contradicción de intereses y pretensiones, para que se resuelva por un juez (que cuenta con ciertas garantías judiciales[62]) conforme a las leyes establecidas con anterioridad.

Por lo que la jurisdicción debe ser entendida como "el conjunto de atribuciones que tiene el Estado, para ejercerlas, por conducto de alguno de sus órganos o por medio de árbitros,

58 "…to achieve imparciality trough the interaction of the diverse beliefs and values the juror bring from their group experience". *People vs. Wheeler,* US 583, p.761.

59 Baldwin, John y McConville, Michael, *Jury Trials,* Ed. Clarendon Press, Oxford, 1979, p.94.

60 *Ídem,* p.4. *Vid,* Bernstein, David E., *You can´t say that,* Ed. Cato Institute, Washington, 2000, p.25. Rasicot, James, *Winning jury trials,* AB publications, Minnesota, 1983.

61 Hans, Valerie P. y Vidmar, Neil, op.cit., p.115. "Whenever it occurs, the jury becomes a lawless institution, rendering decisions for which the jurors will never be held accountable". Abramson, Jeffrey, op. cit., p.4.

62 Las garantías jurisdiccionales son el conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objeto de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador y que poseen, además, un doble enfoque, pues al tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la Judicatura también favorecen la actuación de los justiciables. Entre dichas garantías jurisdiccionales podemos señalar varios instrumentos que se aplican a los miembros de la Judicatura relativos a la estabilidad, remuneración, responsabilidad y autoridad de los juzgadores. Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, Ed. FCE, México, 1999, p.31.

con aplicación de normas jurídicas generales e individualizadas a los diversos actos y hechos que se susciten con motivo del planteamiento de posiciones concretas en controversia"[63].

Pero no debemos olvidar que los tribunales son órganos estatales específicos y permanentes, con autonomía propia, emanan de la Constitución cuya función pública consiste en realizar la actividad jurisdiccional, para administrar justicia[64].

En nuestro caso, la jurisdicción en materia electoral es entendida como: "la potestad por la que el Tribunal Electoral conoce de los conflictos o impugnaciones que, con motivo de las elecciones, surgen por desobediencia o desconocimiento de la ley; hace comparecer a las partes involucradas en ellos, declara lo que la Constitución y la ley ordenan para cada caso concreto y, cuando así se requiera, dispone de la fuerza pública para hacer efectivas las resoluciones dictadas por el propio Tribunal Electoral"[65].

Por lo que la jurisdicción electoral es especial, porque está "encomendada generalmente a tribunales diferentes de los ordinarios, que se rigen por procedimientos propios contemplados en leyes específicas; sin que obste para ello que algunos tribunales estén incorporados al Poder Judicial respectivo, porque normalmente prevalecen los restantes elementos"[66].

Para complementar el concepto previo, tenemos la competencia jurisdiccional. Esta es definida como: "la aptitud derivada del derecho objetivo que se otorga a un órgano estatal para ejercitar derechos y cumplir obligaciones, en relación con el desempeño de la función jurisdiccional dentro de los límites en que válidamente puede desarrollarse tal aptitud"[67].

Por otro lado, los tribunales como instituciones del Estado deben realizar sus labores bajo el principio de publicidad. Este principio faculta a los ciudadanos para conocer las actividades del Estado. Así, esta prerrogativa jurídica se convierte en una garantía de control sobre las

63 Arellano García, Carlos, *Teoría general del proceso,* Ed. Porrúa, México, 1992, p.346.

64 Pina, Rafael y Castillo, José, *Instituciones de Derecho Procesal Civil,* Ed. Porrúa, México, 1990, pp.59-60 y 101-103.

65 Orozco Henríquez, Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, op. cit., p.43.

66 Castillo González, Leonel, *Reflexiones temáticas sobre derecho electoral,* Ed. TEPJF, México, 2006, p.29.

67 Arellano García, Carlos, *Teoría general del proceso,* op.cit., p.362.

acciones del gobierno, y por tanto, sirve para el fortalecimiento del Estado. En consecuencia, la podemos definir como aquello que nos permite apreciar con nitidez lo que realiza el Estado[68].

Sobre este tema, Ernesto Garzón Valdés ha considerado que: "la publicidad es un principio normativo [que] puede servir como criterio para juzgar acerca de la calidad democrática de un sistema político: cuando está presente se habla de razón de derecho, cuando está ausente, de razón de Estado"[69].

Ciertamente, la publicidad es la manifestación exterior de las actividades de los poderes públicos, así como de las razones en que se basa dicho comportamiento. Se incluirían desde las motivaciones de los actos administrativos, las sentencias, la participación de los administrados en las funciones públicas, etc., por lo que, "la publicidad sería el resultado que se desea obtener en todo el funcionamiento del sector público en función del derecho que se reconoce a todo ciudadano de disponer de información"[70].

De esta manera, lo público se concibe como una interrelación entre lo público de la sociedad y lo público del Estado, siendo la sociedad la encargada de trasladar y especificar el interés nacional a la esfera estatal[71].

Para concluir este apartado, tenemos que mencionar que los funcionarios del Estado tienen la obligación de cumplir con sus funciones. La responsabilidad de los servidores públicos que administran justicia es un proceso establecido para sancionar a quienes cometen faltas (ya sea por acción u omisión) de sus deberes durante su desempeño como juzgadores:

> *"La responsabilidad es el procedimiento establecido para imponer sanciones a los jueces que cometan errores inexcusables, faltas o delitos en el ejercicio de sus funciones y, en una dimensión más amplia, también puede incluir la responsabilidad procesal en la medida que los miembros de la Judicatura gozan*

68 Rosales García, Carlos Manuel, "Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica", *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Valparaíso,* Ed. EDEVAL, N.º 55, Chile, 2009, p.134.

69 Citado por Yves-Marie Doublet, "Financiamiento, corrupción y gobierno", en Carrillo, Manuel (compilador) en *Dinero y contienda político-electoral*, Ed.FCE, México, 2006, p.494. La publicidad puede ser clasificada: "como especialidad orgánica, como garantía, como interés y como ámbito". Cabo de la Vega, Antonio, *Lo público como supuesto constitucional,* op.cit., p.21.

70 *Ídem*, p.171. Ciertamente, se ha entendido a la publicidad como una obligación del Estado, de ofrecer información en general. Sin embargo, la publicidad debe ser entendida como "la obligación genérica de trasladar a la ciudadanía cuanta información se genere o adquiere como consecuencia de la actuación de los poderes públicos".

71 *Ídem*, p.199.

de atribuciones para la dirección del proceso; y finalmente, la responsabilidad de carácter político, cuando dichos miembros intervienen en los instrumentos de justicia constitucional"[72].

Por lo que ahora, entraremos al fondo de este trabajo. ¿Qué tan beneficioso o perjudicial es que un tribunal público se convierta en jurado para valorar libremente y secretamente la prueba, y posteriormente, entregue una sentencia con base en el marco normativo?

6. ¿Un tribunal que actúe como jurado y que sentencie conforme a derecho?

Son varios puntos los que compararé, entre ellos cómo el TRICEL ha entendido el principio de legalidad electoral, las sesiones privadas para deliberar del TCE y, las contradicciones al valorar las pruebas como jurado y sentenciar con apego a derecho.

El Tribunal Calificador de Elecciones ha definido el principio de legalidad:

"… esto significa que la Constitución le fija una calidad al fallo o sentencia, que no guarda relación con la integración letrada o escobina del órgano, sino de que el fallo debe basarse, fundamentarse y ajustarse a las leyes vigentes en la República, estándole vedado fallar en conciencia o conforme a su exclusivo criterio"[73].

Lo anterior indica que el Tribunal debe "fallar con arreglo a derecho, es decir, resolver el conflicto aplicando el derecho electoral en todas sus fuentes formales. De este modo, es menester citar que la regla de hermenéutica constitucional básica es la regla finalista o sistémica, conforme a la cual toda interpretación de la Constitución y en general de las leyes de derecho público debe considerar a la Constitución como un subsistema de normas fundado en principios y valores constitucionales que suponen la adopción por el constituyente de un conjunto de decisiones acerca de la organización estatal y de su relación con los ciudadanos"[74].

El TCE al respaldar su facultad para erigirse como jurado, también lo hace con base en la historia jurídica de la ley de los Tribunales Electorales Regionales (TER):

72 Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano*, op.cit., p.33.

73 S.C.S., 07 de octubre de 1967, R.D.J., Tomo 64, Sección 1.º, p.332.

74 Sentencia rol 17-01.

> *"… procederán como jurado en la apreciación de los hechos, considerando la prueba rendida durante el curso de la reclamación de acuerdo a las reglas de la sana crítica o persuasión racional. Entendiendo que en dicha apreciación se considerarán principalmente, las normas de la lógica y las máximas de experiencia, para posteriormente sustanciar con arreglo a derecho"*[75].

Ahora, en lo que respecta a su jurisprudencia, el TCE advirtió que en el inciso 24 de la ley 18.593 de los TER confiere a estos la potestad de apreciar los hechos como "jurado", esto es, *"conforme a su recta conciencia moral"*. Asimismo, el TCE ha señalado que cuenta con *"amplísimas atribuciones en la valorización de las pruebas"*[76].

En otra sentencia, dentro de un conflicto de organizaciones independientes, el TRICEL señaló que debía entenderse por esta facultad deliberativa constitucional:

> *"Que, como lo establecen los artículos 96 de la Constitución Política de la República y el 24 de la Ley 18.593, los TER procederán como jurado en la apreciación de los hechos, lo que significa que están facultados para analizar y valorar la prueba sin otras limitaciones que las que les impone la prudencia y teniendo primordialmente en vista la finalidad de resolver la controversia con un acendrado espíritu de racionalidad y justicia"*[77].

La revisión de estos antecedentes, y recordando el objetivo principal de esta investigación (comparar la institución del jurado con la facultad valorativa del TRICEL), nos permitió contrastar las diferencias entre un jurado y los jueces electorales en cuanto a su composición y selección: 1) los magistrados son especialistas en derecho; 2) no son seleccionados al azar ni son parte de la comunidad que presenta su conflicto electoral; 3) no son pares entre la ciudadanía en sentido estricto, pues son funcionarios públicos (jueces de la república) y tienen ciertos derechos y obligaciones por su investidura; 4) la inamovilidad de los magistrados electorales origina que sean ellos los competentes para resolver todos los casos (a excepción de que haya alguna causal de implicancia, para no conocer del asunto); y 5) en caso de empate en la votación, el presidente del TCE tiene voto de preferencia, lo que no sucede en un jurado, donde todos son pares entre sí.

---

75 Ley N.º 18.593. Ley de los Tribunales Electorales Regionales. Compilación de textos oficiales del debate parlamentario. Junta de Gobierno, Secretaría de Legislación, Santiago, Chile, enero de 1987, p.53.

76 Sentencia rol 54-2007, inciso 4.º.

77 Sentencia rol 9-2008, inciso 3.º. El resaltado del texto es modificación del autor.

En la institución del juicio por jurado se trata de impartir una justicia más social. Sin embargo, ¿qué tan conveniente es que un Tribunal (en este caso electoral) delibere en secreto, y no se conozcan sus discusiones[78]?

Es menester señalar la falta de publicidad de los debates de los magistrados del TCE, porque en sus audiencias al momento de juzgar lo hacen de manera secreta, cuando se solicita al público asistente su salida de la sala para deliberar, por lo que sus argumentos y razonamientos no son materia de discusión pública[79].

Aquí tenemos un problema, porque en un Estado constitucional democrático de derecho, resulta imperativa la obligación de propagar la cultura de la publicidad y transparencia de todos los actos electorales, no sólo como condición de la verdad jurídica, sino como requisito fundamental del sistema democrático, toda vez que, como observaron Kelsen[80] y Bobbio[81], "el principio de publicidad es peculiar de una democracia constitucional".[82]

En este caso, la valoración de la prueba por parte del Tribunal Calificador de Elecciones (como jurado) es la excepción al sistema público electoral chileno[83].

Esta falta de publicidad al momento de hacer la valoración de la prueba de manera secreta por el TCE no es congruente con el sistema electoral público que señala la Constitución. Por lo que es vital que sus razonamientos al argumentar y decidir se realicen de manera pública, tal y como se hace en los tribunales estatales, pues la opacidad en los asuntos públicos lesiona al régimen democrático lo que puede provocar dudas, inconformidades y daños irreparables[84].

78 En el artículo 79 Constitucional no menciona a los magistrados electorales para ser juzgados políticamente.

79 Debo señalar que los votos disidentes se anotan al final de la sentencia.

80 Kelsen, Hans, *Los fundamentos de la democracia,* Ed. Debate, Madrid, 1998, p.246.

81 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia,* Ed. FCE, México, México, 1992, p.80.

82 Orozco Henríquez, Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico,* op. cit., p.118.

83 Un sistema electoral que no establece ninguna reserva, tal y como lo estipula el artículo 18 constitucional.

84 Las sentencias del TRICEL son definitivas e inatacables.

Por otro lado, si bien el jurado no está sujeto totalmente a seguir las normas en la valoración de la prueba, y dictar su voto según su conciencia[85], los magistrados del TRICEL no deberían argumentar y discutir de forma privada y menos a puerta cerrada para dirimir cualquier caso. Para que posteriormente, los magistrados de este Tribunal ajusten su fallo a derecho, lo que me parece difícil de comprender es que después de valorar como jurado, se reconstituya de nuevo como un ente jurisdiccional[86].

Esta transmutación legal perjudica la transparencia en la impartición de justicia. Por lo que se debe modificar la actuación del Tribunal para que se ajuste al principio de publicidad de manera absoluta y se establezca un mecanismo mixto para la valoración de la prueba.

Después de este recorrido de conceptos, argumentaciones y deducciones deseo ofrecer una serie de conclusiones y propuestas para revalorar la actuación procesal probatoria del TCE.

7. Conclusiones y propuestas

El tema principal de este trabajo fue explorar la facultad de valoración de prueba del TRICEL como jurado, lo que me pareció a primera instancia un tema muy particular, al estudiar la institución del jurado.

Si bien es cierto, la figura de jurado tiene como misión aproximarse a una justa impartición de justicia por sus pares; esta deliberación la hace un cuerpo colegiado no profesional o con conocimientos legales mínimos; su nombramiento es efímero y único, al contrario del TCE que está integrado por un cuerpo de profesionales del derecho que de cierta manera no son pares entre los ciudadanos; es permanente y autónomo; además, el Tribunal dirige el proceso y sobre todo debe valorar las pruebas objetivamente:

85 Esto se origina porque se cree que los ciudadanos integrantes del jurado conocen mejor el sentido de la justicia que lo que lo hacen las leyes, por lo que al emitir libremente un veredicto solo le colocan el sello de la legislatura, que ha materializado el sentido de la comunidad en wstas. Podemos decir, que se trata de una justicia popular. Abramson, Jeffrey, We the jury, op. cit., p.xxiii.

86 Estamos hablando de un elemento que es parte de dos sistemas de administración de justicia. Pues en los modelos continentales no hay jurado y se valora conforme a las pruebas ubicadas en el expediente. Mientras que en el sistema Anglo-americano el jurado es una parte fundamental y puede valorar las pruebas sin ninguna regla o sujeción. Damaska, Mirjan R., The faces of justice and state authority, Ed. Yale University Press, USA, 1986, p. 91.

"La valoración probatoria no puede ser sino una actividad racional y, por tanto, resulta incompatible con la arbitrariedad o con la idea de una íntima y libérrima convicción del juzgador que es inescrutable y, por tanto, no comunicable, sobre los hechos controvertidos en el caso".[87]

Como mencionamos, la institución del jurado tiene ciertas características que me parecen no son propias de un tribunal integrado por jueces profesionales. Entre esas facultades que señalamos respecto del jurado, vemos que quienes lo integran no están obligados a acatar las normas, pueden llegar a nulificar una ley y no son responsables de sus sentencias. El punto que deseo señalar es que si el TCE ha ignorado o derogado la ley al momento de ponderar la prueba, ¿qué tan legal será esa sentencia?

Las deliberaciones colegiadas del TRICEL tienen por objeto que ellos puedan hacer sus argumentaciones, opiniones y descargos. Sin embargo, esto lo realizan de forma privada, acto que es contrario al principio de publicidad electoral contenido en el artículo 18 Constitucional. Ahora, si bien es cierto que la Constitución contempla la facultad del Tribunal Electoral para valorar las pruebas como jurado y sentenciar con arreglo a derecho, el Tribunal tiene que ajustar su actuación al principio de publicidad que rige para todo el sistema electoral, pues va contra este principio ponderar las pruebas de manera privada.

Por otro lado, al permitir que sea el mismo TCE el que actúe como jurado en la valoración de las pruebas y elabore la jurisprudencia electoral, podría traer serias consecuencias jurídicas, al no sostener un criterio fijo ni vinculante con el precedente[88].

Por lo que se propone que todas las audiencias y deliberaciones del TCE sean totalmente públicas; se adopte un sistema de valoración mixta de la prueba que permita darles cierto peso a algunas pruebas con la libertad de valorarlas en conjunto.

Por último, es necesaria la desmonopolización judicial en la integración del TCE por parte de la Corte Suprema de Justicia, y considerar a la sociedad civil para su integración; ciudadanos que deberán contar con ciertos requisitos (teniendo como mínimo los requerimientos para ser postulado como ministro de la Corte Suprema, además, que sean (de preferencia) especialistas en materia electoral.

87 Orozco Henríquez, Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico,* op. cit., p.116.

88 Sobrado González, Luis Antonio, "La jurisprudencia electoral como factor de profundización democrática en América Latina", en *Revista de Derecho Electoral,* Número 7, Costa Rica, 2009, p.2.

El mecanismo que sugiero para integrar al TRICEL es por medio de una convocatoria pública en donde los concursantes presenten su documentación en la Corte Suprema, para que el máximo tribunal de justicia seleccione a los postulantes que satisfagan los requisitos y el perfil ideal para ser magistrado electoral. Estas ternas serían presentadas al Senado para que entrevisten y seleccionen a los postulados a magistrados. También, es importante implementar un sistema escalonado de renovación del TCE, para que se aproveche la experiencia de los magistrados electorales con los nuevos integrantes del Tribunal.

Literatura consultada

Abramson, Jeffrey. *We the jury*. USA: Ed. Harvard Press, 2001.

American Institutions. New York.: Ed. A.S. Barnes & company, 1851.

Andrade Geywitz, Carlos. *Elementos de Derecho constitucional chileno*. Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1963.

Ansolabehere, Karina. *La política desde la justicia*. México: Ed. Fontamara, 2007.

Aragón Reyes, Manuel. "Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral". En: *Elecciones y Democracia en América Latina,* IIDH, Costa Rica, 1998.

Arellano García, Carlos. *Teoría general del proceso,* Ed. Porrúa, México, 1992.

Baldwin, John and McConville, Michael. *Jury Trials. Oxford:* Ed. Clarendon Press, 1979.

Becerra, Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg, José. *La Reforma de 1996*. México*:* Ed. FCE, 1997.

Bernstein, David E. *You can´t say that*. Washington: Ed. Cato Institute, 2000.

Black´s Law Dictionary. 9.ª edition. USA: Ed. West, 2007.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Ed. FCE, 1992.

Bovero, Michelangelo. *Los adjetivos de la democracia. México:* Ed. IFE, 1997.

Bravo García, Ramiro. "Las innovaciones al sistema de lo contencioso electoral". En: *Revista* Teoría *y praxis administrativa*, Volumen 3, Número 3, 1987.

Cabanellas, Guillermo. *Diccionario jurídico elemental*. Madrid: Ed. Torres, 2003.

Canto Presuel, Jesús. *Diccionario Electoral*. México: Ed. TEQROO, 2008.

Castillo González, Leonel. *Reflexiones temáticas sobre temas de derecho* electoral. México: Ed. TEPJF, 2006.

Chiovenda, Giuseppe. *Instituciones de Derecho Procesal Civil,* Volumen II. México: Ed. Cárdenas, 1989.

Cienfuegos Salgado, David. *Justicia y democracia.*México: Ed. El Colegio de Guerrero, 2008.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús. "Justicia Electoral", *Revista Jurídica Jalisciense,* Año 8, Número 1, México, 1998.

Covarrubias Dueñas, José. "Valores y principios constitucionales de la justicia penal electoral en México". En: *Revista Mexicana de Justicia, Los nuevos desafíos de la PGR,* Sexta época, N.º 5, 2003.

Cossío Díaz, José Ramón. *Jurisdicción Federal Carrera Judicial en México*. México: Ed. UNAM, 1996.

Cossío Díaz, José Ramón. *Concepciones de la democracia y justicia electoral*. México: Ed. ITAM, 2002.

Cruz Coke, Ricardo. *Historia Electoral de Chile*. Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1984.

Damaska, Mirjan R. *The faces of justice and state authority*. USA: Ed.Yale University, 1986.

Díaz Ortiz, Ángel Rafael. "Justicia Electoral". En: Revista *AMEINAPE*, N.º 2, 1996.

Duverger Maurice. *Instituciones políticas*. Barcelona: Editorial Ariel, 1980.

Fernández Santillán, José Florencio. *Valores y principios de la justicia electoral*. México: Ed. TEPJF, 2002.

Ferrer Beltrán, Jordi. *Prueba y verdad en el derecho,* Ed. Ariel, Barcelona, 2000.

Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón. *El Poder Judicial en el* Ordenamiento *Mexicano*. 2.ª reimpresión. México: Ed. FCE, 1999.

Galván Rivera, Flavio. *Derecho Procesal Electoral*. México: Ed. Porrúa, 2006.

Greenberg, Ellen. *The Supreme Court explained*. USA: Ed.W.W. Norton &Company, 1997.

Hans, Valerie P. and Neil Vidmar. *Judging the Jury*. USA: Ed. Perseus Publishing, 1986.

Huntington, P. Samuel. *The third wave, Democratization in the late Twentieth century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.

IFE. *Elecciones federales 2006*. México: Ed. IFE, 2006.

Kelsen, Hans. *Los fundamentos de la democracia*. Madrid: Ed. Debate, 1998.

Kelven, Harry and Zeisel, Hans. *The American Jury*. Chicago: Ed. University of Chicago, 1986.

Lehman, Godfrey. *We, the Jury…The impact of Jurors on Our Basic Freedoms*. New York: Ed. Prometheus Books, 1997.

Melgar Adalid, Mario. *La justicia electoral*. México: Ed. UNAM, 1999.

Morello, Augusto. *La prueba*. Argentina: Ed. Abeledo-Perrot, 1982.

Nieto, Santiago. *Interpretación y argumentación jurídicas*. México: Ed. UNAM, 2005.

Orozco Henríquez, Jesús. "Justicia electoral y resolución de conflictos". En: *Revista Justicia Electoral,* Número 11, 1998.

Orozco Henríquez, Jesús. *Justicia electoral y garantismo jurídico*. Ed. Porrúa, *México*: 2006.

Ovalle Favela, José. *Teoría general del proceso*. México: Ed. Oxford, 2001.

Pina, Rafael y Castillo. José, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. México: Ed. *Porrúa*, 1990.

Ponce de León Armenta, Luis. *Derecho Político Electoral*. México: Ed. Porrúa, *1997*.

Posner, Richard. *How judges think*. USA: Ed. Harvard University Press, 2008.

Raigosa, Luis. *Justicia Electoral*. En: Revista *Bien común y gobierno*, Año 5, N.º 59, 1999.

Rasicot, James. *Winning jury trials*. Minnesota: AB publications, 1983.

Rosales García, Carlos Manuel. "La función del derecho administrativo en el Estado democrático de derecho". En: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle, Número 11, 2008.

Rosales García, Carlos Manuel. "El Consejo de la Magistratura". En: Revista *Nuevo Derecho*, Número 4, 2009.

Rosales García, Carlos Manuel. "Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica". *En: Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Valparaíso,* Número 55, 2009.

Ruva, Christine L. *How Pretrial Publicity Affects Juror Decision Making and Memory*. EEUU: Ed. University of South Florida, 2010.

Scheflin, Alan W. "Jury Nullification: The right to say no". En: *Southern* California *Law Review,* Número 45, 1972.

Serrano Migallón. Fernando (coordinador). *Derecho Electoral*. México: Ed. Porrúa, 2006.

Sobrado González, Luis. "Tendencias de la justicia electoral latinoamericana". En: Revista *Ciencias Jurídicas*, N.º 109, 2006.

Soto Flores, Armando. "Democracia y Justicia Electoral". *En:* Revista *Lex:* Difusión *y Análisis,* Año III, Número 23, 1997.

Taruffo, Michele. *Cinco lecciones mexicanas. Memoria del taller de derecho procesal*. México: Ed. TEPJF, 2003.

TEPJF. *El sistema mexicano de justicia electoral*. México: Ed. TEPJF, 2003.

Varela, Casimiro. *Valoración de la prueba*. Buenos Aires: Ed. Astrea, 1990.

VV.AA, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*. México: Ed. Porrúa, 1987.

VV.AA. *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en* México. México: Ed. TEPJF, 2002.

VV.AA. *Testimonios sobre el desempeño del TEPJF y su contribución al desarrollo político democrático de México*. México: Ed. TEPJF, 2003

VVAA, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado*. México: Ed. TEPJF, 2006.

VVAA. *Democracia interna y fiscalización de los Recursos de los Partidos* Políticos. México: Ed. IFE, 2006.

Vázquez Rodolfo (compilador). *Corte, jueces y política*. México: Ed. Fontamara, 2007.

Wade, H.W.R., *Estudio del derecho administrativo*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1971.

Webster´s Collegiate. USA: Ed. Merriam-Webster, 2000.

Williams, Mary E. *The jury system*. San Diego: Ed. Greenhaven Press, 1997.

Wolf, Robert V. *The Jury System*. USA: Ed. Chelsea House Publishers, 1998.

Sección Especial

VOTO PREFERENTE

Revista DERECHO ELECTORAL
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos

Daniel Zovatto*
Ileana Aguilar**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 2 de noviembre de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 19 de diciembre, 2012.

Resumen: Dentro de la pluralidad de sistemas electorales en vigencia, el de voto preferencial —también llamado voto preferente o voto ordinal, con distintas variantes— supone una de las opciones más debatidas por expertos electorales y teóricos políticos. Mientras algunos países donde funcionaba desde hace años lo abandonan, otros analizan la posibilidad de instaurarlo. Sus defensores argumentan que posibilita al elector escoger a quien realmente considera su mejor candidato. Sus detractores sostienen que se debilita la unidad del sistema político, que se encarece el proceso electoral y se genera inequidad en la competencia interna de los partidos, que no mejora la representación, que añade complejidad al acto de elección y que afecta la aplicación de las cuotas de género. Este artículo se suma a la opinión de quienes postulan que el voto preferencial produce más efectos negativos que positivos.

Palabras clave: Voto preferencial / Sistema de elección de diputados / Listas abiertas / Listas flexibles / Sistemas de listas / Fragmentación partidaria / Representación política.

Abstract: Within the variety of current electoral systems, preferential voting or ordinal voting is one of the most debated options by electoral experts and political theorists. There are some countries that are assessing the possibility to use it; however, other countries, in which it had been implemented for many years, have chosen to abandon it. Its supporters argue that it enables voters to choose who they really consider to be the best candidate. Its opponents believe that it weakens the unity of the political system, it fosters a costly electoral process, and it generates inequality within the party's internal competition. They also argue that it does not improve representation, it adds complexity to the election and it affects the application of gender quota. This article joins the opinion of those who state that preferential voting produces more negative than positive effects.

Key Words: Preferential voting / Election of deputies System / Open lists / Flexible Lists / List Systems / Party Fragmentation/ Political representation.

* Argentino, Abogado y politólogo, correo electrónico zovatto_idea@yahoo.com. Director Regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional. Tiene estudios en Relaciones Internacionales, Máster en Administración Pública por la Universidad de Harvard y Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid.

** Costarricense, Politóloga, correo iaguilar@tse.go.cr. Funcionaria del Instituto de Formación y Estudios en Democracia, encargada del Área de Cooperación Interinstitucional e Internacional.

I. Introducción

La selección de un sistema electoral es una de las decisiones más importantes de cualquier democracia. Ello obedece al hecho de que el sistema electoral, entendido como *la conversión de votos en escaños o cargos*, es una de las instituciones más importantes para el funcionamiento de un sistema político, dado que su diseño incide directamente en el ejercicio y consolidación de la democracia.

La importancia de los sistemas electorales proviene de varios factores. En primer lugar, determina quién es elegido, qué partido llega al poder y con qué nivel de presencia o peso específico. Además de este efecto primario o mecánico, los sistemas electorales generan un efecto psicológico. Tienen también consecuencias determinantes sobre el sistema de partidos políticos, en especial sobre la cantidad de partidos y su nivel de presencia en el parlamento, e influyen en sus niveles de cohesión y disciplina interna, así como en el decisivo tema de su financiamiento. De igual forma, pueden tener impacto en la manera en que los partidos conducen sus campañas electorales, en el comportamiento de las élites políticas y en el grado de personalización de la política. Finalmente, la elección de un sistema electoral determina la sencillez o la complejidad del acto de votar y del proceso de escrutinio.

Al respecto, el *Manual para el diseño de sistemas electorales*, de IDEA Internacional[1], señala:

> *Los sistemas electorales generan otras consecuencias que van más allá de este efecto primario. Algunos alientan, o incluso refuerzan, la formación de partidos políticos; otros sólo reconocen la figura de candidaturas individuales. El tipo de sistema de partidos que se va desarrollando, en especial el número y tamaño relativo de los partidos con representación parlamentaria, es algo en lo que influye de manera decisiva el sistema electoral. También influye en la cohesión y disciplina interna de los partidos: algunos sistemas pueden alentar la formación de facciones, donde distintas corrientes de un partido están constantemente en desacuerdo entre ellas, mientras que otros sistemas pueden fomentar partidos que hablen con una sola voz y supriman el disenso interno.*
> *Los sistemas electorales también pueden influir en la forma en que los partidos realizan campañas electorales y en la forma en que se conducen las elites, contribuyendo así a determinar el contexto político general; pueden estimular*

1 Andrew Ellis, Ben Reilly, Andrew Reynolds *et al.* (2006). *Diseño de sistemas electorales. El nuevo manual de IDEA Internacional.* México: IDEA Internacional e Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p.6.

> *o inhibir la formación de alianzas interpartidistas y pueden ofrecer incentivos para que los partidos busquen contar con una amplia base de soporte entre el electorado, o para que se concentren en bases de apoyo más restringidas de carácter étnico o de parentesco.*

Sin embargo, y precisamente por la importancia y centralidad de los sistemas electorales, estos son instituciones muy manipulables a nivel político y por ello es frecuente que sean seleccionados deliberativamente y con conciencia clara de su impacto. Es decir, las decisiones en torno a la reforma de un sistema electoral no se adoptan en el vacío, son tomadas en una coyuntura y en un contexto determinado por un sistema de partidos políticos específico que, además de otros objetivos, pone particular atención a los intereses políticos partidistas (que ganan y pierden con dicho cambio, generalmente en el corto plazo). En efecto, el cambio de un sistema electoral nunca es neutral y, como se ha indicado, tiene importantes consecuencias para los partidos, por lo cual son muchas veces sus intereses las principales consideraciones presentes en el momento de diseñar o reformar un sistema electoral.

Lo anterior lo resume Nohlen al señalar:

> *[...] el sistema electoral no es sólo una cuestión de diseño institucional que se resuelve de una vez por todas conforme a parámetros de buen gobierno, sino que es una cuestión de intereses partidistas y coyunturales. Su desempeño depende del contexto, es decir, de las estructuras sociales, de la geografía electoral, de las actitudes de los partidos políticos y del electorado, etc., de factores que no varían solo por países, sino que pueden cambiar también en el tiempo. Todos estos factores influyen en los efectos que tengan los sistemas electorales, al mismo tiempo que los sistemas electorales pueden variar la orientación y el impacto propios*[2].

En virtud de lo anterior, hay que tener siempre presente que las instituciones operan en un contexto específico (político, cultural, socioeconómico), el cual tiene también un peso importante. Esto explica que un determinado sistema electoral no funciona necesariamente de la misma forma en todos los países. Por ello, resulta más útil el "institucionalismo contextualizado" que el análisis basado en tipos ideales, de modo que es muy poco productivo especular sobre el "sistema electoral ideal", "el mejor", "el más democrático", y lo que debe tomarse en consideración son las oportunidades de cambio que ofrecen la realidad, los problemas a atender y los actores involucrados en la coyuntura histórica.

2 Dieter Nohlen (2007). "Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios". En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. *Tratado de Derecho Electoral Comparado* (2.ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica, p. 294.

Asimismo, e independientemente del diseño electoral que se aplique en cada país, se ha de tener presente que la preservación de la voluntad del elector, a través del ejercicio del sufragio, es el "bien mayor" que se persigue. Es decir, el sistema electoral, finalmente, tiene como objetivo expresar las preferencias de los electores en votos, y traducir estos votos en la definición de quiénes ocuparán los cargos en el gobierno y en el parlamento, y este proceso debe construirse en apego a los principios y valores que fortalezcan la democracia[3].

II. Voto preferencial

El menú de opciones en materia de sistemas electorales es muy amplio. En el *Manual para el diseño de sistemas electorales*, de IDEA Internacional, se han identificado 211 sistemas electorales a nivel mundial, los cuales se agrupan en tres grandes categorías o familias: 1) sistemas mayoritarios o de pluralidad; 2) sistemas proporcionales, y 3) sistemas semiproporcionales. Existen, asimismo, dentro de estos tres grupos, otras subcategorías que varían tanto en su composición como en sus efectos, y que están directamente condicionadas por factores tales como el tipo de circunscripción, formas de candidatura, modalidad de voto, y las fórmulas electorales que se apliquen, entre otros[4].

Una de las diversas modalidades en la que el elector puede manifestar su preferencia política es a través del sistema de voto preferencial, también denominado voto preferente o voto ordinal[5]. Este sistema permite al elector la posibilidad de elegir entre los candidatos presentados por un partido político. En su estudio sobre esta modalidad de votación, Carmen Ortega indica que la expresión "voto preferencial" hace referencia a los sistemas que permiten al elector escoger entre los candidatos propuestos por un mismo grupo político, con independencia de

3 Referimos en este sentido al concepto de "utilidad social" desarrollado por Colomer quien analiza la eficiencia de los resultados electorales por la agregación de la utilidad que obtienen los individuos con la satisfacción de sus preferencias. El autor señala: "Una democracia estable, como fórmula basada en elecciones pluralistas de los gobernantes por el mayor número de ciudadanos, es, en conjunto y a largo plazo, siempre mejor, es decir, más eficiente socialmente, según las categorías de la teoría de la elección social, que los regímenes no democráticos". Ver J. Colomer (2007), Instituciones políticas. Barcelona: Editorial Ariel, p. 246.

4 Nohlen ha identificado dos grandes categorías de sistemas electorales, con sus respectivas variantes, indicando que de ninguna forma todos los sistemas electorales existentes y construibles se dejan subsumir sin más en las categorías descritas. Estas son: Sistemas mayoritarios: mayoría relativa en circunscripción uninominal; mayoría absoluta en circunscripción uninominal; mayoría con representación de minorías; mayoría en circunscripciones pequeñas; mayoría con lista adicional proporcional (sistema segmentado incluido). Sistemas proporcionales: proporcional en circunscripciones plurinominales; proporcional compensatorio; proporcional personalizado; voto único transferible, proporcional puro. *Cf.* Dieter Nohlen (2000), en Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, C.R.: IIDH.

5 Es Rae quien utiliza esta terminología. Douglas W. Rae: *Leyes Electorales y sistema de partidos político.* Madrid: Ediciones CITEP, 1977.

que los pueda ubicar o no por orden de preferencia[6]. Cabe indicar que, al igual que sucede con otros sistemas electorales, los de voto preferencial admiten una gran variedad de combinaciones posibles, por lo cual no debe entenderse esta como una única modalidad de votación[7].

Sobre la utilización del voto preferencial existe un profuso debate de nunca acabar. Existen argumentos a favor y en contra de su aplicación, derivados de sus efectos sobre el sistema político y de partidos. Países como Brasil, Chile, Panamá y Perú, que lo tienen regulado desde hace bastante tiempo, intentan dejar de aplicarlo. Otros países, en cambio, lo han regulado recientemente bajo fórmulas diversas (Colombia, El Salvador). Por su parte, actualmente en Costa Rica, donde se utiliza el sistema de lista cerrada y bloqueada, se debate la posibilidad de introducir esta modalidad de votación como mecanismo para solucionar varios de los problemas que aquejan a su democracia[8].

Quienes apoyan la utilización del sistema de voto preferencial argumentan que es un mecanismo por el cual el elector puede realmente elegir a quien le parece un buen candidato. Se presenta como una alternativa para favorecer la relación entre los electores y las personas elegidas, favoreciendo así la representación política. En ese sentido, Barberá ha señalado que una representación más personal permite a los votantes premiar o castigar a sus representantes individualmente, y que en virtud de ello los candidatos destacan sus competencias personales para maximizar sus probabilidades de ser electos[9]. Si se analiza desde esta perspectiva, el sistema brinda más cercanía y satisfacción a los votantes[10].

---

6 Carmen Ortega (2004). *Los sistemas de voto preferencial: un estudio de 16 democracias*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

7 Ortega clasifica los sistemas de voto preferencial en voto personal y voto de lista. El voto preferencial personal puede ser en bloque, limitado y único. Por su parte, los sistemas de voto preferencial de lista se clasifican en lista cerrada y no bloqueada, y lista abierta. Como se desprende de esta clasificación, la posibilidad que tiene el elector de escoger entre los candidatos que le presenta un partido político tiene variaciones. Estas variaciones inciden directamente en el sistema de votación y sus resultados. Ortega (ídem), p. 50.

8 El estudio de Brenes y Matarrita (2012) presenta un amplio análisis sobre algunos de los efectos de la aplicación del voto preferente.

9 Pablo Barberá (2010). "Voting for Parties or for Candidates? The Trade-Off between Party and Personal Representation in Spanish Regional and Local Elections". *Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 132, 2010. www.reis.cis.es/reis/pdf/reis_132_021285919804

10 En su estudio sobre las consecuencias actitudinales de los sistemas electorales, Agustí Bosch y Lluis Orriols han concluido que algunas formas de voto como la preferencial y el voto de lista abierta, generan mayor satisfacción en el elector que otras más cerradas. Esto en virtud de que las formas de votación abierta ofrecen un margen de decisión mayor y favorecen el rol representativo de los electos. Los resultados de sus estudios indican también que cuanto más sofisticados son los votantes mayor satisfacción genera el uso del voto preferencial. Sin embargo, indican que no es posible afirmar que exista una relación clara entre el grado de apertura de la forma de voto y la satisfacción con la democracia. Ver Agustí Bosch y Lluis Orriols (2011). *Las consecuencias actitudinales de los sistemas electorales: formas de voto y satisfacción con la democracia*. Ponencia presentada al Congreso Anual de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración (AECPA), realizado del 7 al 9 de septiembre de 2011. España.

De igual forma se señala que la aplicación de este sistema de votación conduce a una mayor participación política dentro de los partidos y a la disminución de la llamada partidocracia, fortaleciendo así la democracia interna. En consecuencia, los que impulsan su utilización indican que los electores asumen un papel determinante en la definición de las luchas por el liderazgo dentro de los partidos.

Por su parte, quienes manifiestan su oposición al uso del voto preferencial argumentan que su aplicación tiene más efectos negativos que positivos. De forma puntual señalan:

1. Se lesiona la unidad del partido político

El brindar al elector la posibilidad de elegir entre candidatos presentados por un mismo partido político genera una competencia entre compañeros de una misma agrupación que atenta contra la unidad y la disciplina partidaria. Asimismo, esa competencia interna obliga a los candidatos a buscar fondos para sus campañas de forma independiente, afectando el régimen de financiamiento del partido y abriendo la posibilidad del tráfico de influencias.

Al respecto Ortega observa:

> *[...] En la medida en que los votos nominativos expresados por los electores determinen de forma efectiva la elección de los candidatos, éstos últimos se ven obligados a competir con sus compañeros de partido. En este sentido, una intensa competencia intrapartidaria puede suponer una amenaza para la cohesión interna de la organización principalmente por dos razones (Katz, 1994: 101). En primer lugar, porque los candidatos deberían su elección no sólo a su inclusión en las listas partidarias, sino también a sus cualidades personales, de tal forma que se reduce la influencia de la organización sobre el comportamiento de los candidatos elegidos. En segundo lugar, porque para ser elegidos, los candidatos deberían movilizar recursos ajenos al partido, procedentes de grupos externos con los que podría entrar en compromiso*[11].

Cabe indicar que los efectos del uso del voto preferencial sobre el sistema de partidos ha generado, en algunos países, la aplicación de reformas tendientes a su eliminación. Tal es el caso de República Dominicana, en donde la Junta Central Electoral dejó sin efecto la resolución que autorizaba el uso del voto preferencial en listas cerradas y no bloqueadas, sistema que se

11 Carmen Ortega (2004). Ibíd., p. 66.

venía implementando desde las elecciones de 2002[12]. Entre las razones que fundamentaron la resolución derogatoria, el órgano electoral destacó que la figura de voto preferencial era considerada traumática y atentatoria al sistema de partidos políticos, toda vez que recrudece las luchas internas por la nominación de los candidatos. La experiencia dominicana en esta materia fue ilustrada por el Juez Marino Mendoza en una conferencia internacional realizada en San José[13].

2. *Se encarece el proceso electoral y se genera inequidad en la competencia interna de los partidos*

Como se señaló en el apartado anterior, la competencia política entre miembros de un mismo partido provoca que cada contendiente, en procura de resultar elegido, busque fondos de forma personalizada. Esta lucha interna por la obtención de recursos económicos afecta el régimen de financiamiento partidario no sólo en lo relativo a la recepción y control de donaciones, sino también en relación al costo de las campañas y a la equidad de la lucha electoral. El dinero se convierte así en el motor principal que equilibra (o desequilibra) la competencia política, y ello puede generar efectos nocivos para el sistema democrático. En palabras de Valdés, al hablar de la experiencia panameña:

> *"Siendo la competencia entre candidatos del mismo partido, el factor determinante será quién tiene más recursos. Los candidatos no buscan votos para el partido sino para ellos. Las posibilidades de salir electo dependerán de sacar más votos que sus compañeros de lista, y el candidato con más dinero tiene la ventaja, y la competencia se vuelve inequitativa"*[14].

Por otra parte, cabe destacar que la experiencia comparada latinoamericana de las últimas décadas ha puesto en evidencia que si bien el financiamiento privado es un recurso legítimo y necesario para los partidos y sus candidatos, también es fuente de una serie de riesgos para la democracia, entre ellos el ingreso de dineros ilegales y la generación de clientelismo político.

---

12 En República Dominicana la reforma electoral de 1997 instauró la elección de diputados a través de boletas cerradas y no bloqueadas, mediante el uso del voto preferente. Posteriormente, mediante el dictado de la Resolución núm. 74/2010, el órgano electoral procedió a su eliminación el 29 de octubre de 2010.

13 Marino Mendoza (2012). Participación en el conversatorio sobre experiencias de aplicación de voto preferente. San José, Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones, 21 de agosto de 2012.

14 Eduardo Valdés (2012). Experiencia del voto selectivo o preferencial en Panamá. *Revista Mundo Electoral*, año 5, septiembre de 2012. www.mundoelectoral.com

Ciertamente, la necesidad de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente y el tener que desarrollar campañas electorales crecientemente costosas, han colocado a los partidos y candidatos frente al problema de tener que recaudar grandes cantidades de dinero sin indagar muchas veces su origen. Esto ha ido abriendo paulatinamente la puerta al financiamiento ilegal, al predominio de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al narcotráfico[15].

En el caso de la aplicación del voto preferencial, esta dinámica de la competencia electoral se reproduce al interior de los partidos, duplicándose, consecuentemente, todos los problemas y riesgos señalados, lo que provoca, en muchos casos, que sea el dinero el que controle la política, con sus múltiples consecuencias sobre la democracia.

3. No mejora la representación

Como se indicó anteriormente, quienes abogan por la utilización del voto preferencial suelen argumentar que al establecerse una relación más directa entre el elector y la persona electa su uso mejora la representatividad. Este argumento, sin embargo, es bastante discutible.

En efecto, la experiencia ha demostrado que la proliferación de fracciones partidarias generada por la aplicación del voto preferencial ocasiona serios problemas de gobernabilidad. Esto es así porque al erosionarse la disciplina al interior del partido, las divisiones internas se trasladan posteriormente al congreso, en donde se dificulta la construcción de mayorías y la toma de acuerdos y decisiones políticas.

Como lo ha señalado Rodolfo Cerdas, mejorar la representatividad sin considerar sus efectos sobre la gobernabilidad puede ser muy negativo, pues una representatividad exagerada acaba en anarquía y desgobierno, al igual que una gobernabilidad extrema debilita la democracia[16]. El reto pasa entonces por buscar alternativas funcionales que permitan gobernar; de lo contrario, puede resultar peor el remedio que la enfermedad.

---

15 Ver: Zovatto, Daniel (2007). "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos". En: Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado* (2.ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica, p. 746.

16 Rodolfo Cerdas (2001). "Una ruta equivocada". *La Nación*, San José, Costa Rica, 1 de abril de 2001. www.nacion.com/ln_ee/2001/abril/01/opinion3.html

4. Agrega complejidad al acto de elección

Otro aspecto que se ha argumentado en contra del uso del voto preferencial es que agrega dificultad al acto de emisión del voto, lo que aumenta las posibilidades de que se incremente la cantidad de votos nulos. Paralelamente, el procedimiento de escrutinio se hace más complejo. Si bien es cierto estos efectos se pueden atenuar con una adecuada capacitación dirigida a electores y funcionarios electorales, su incidencia y efectividad siempre estarán condicionadas por factores tales como su nivel de escolaridad y ubicación geográfica, entre otros.

5. Afecta la aplicación de las cuotas de género

La decisión de utilizar la modalidad de voto preferencial tiene consecuencias sobre la aplicación de medidas de discriminación positiva en materia de género. En efecto, al ser posible la alteración del orden original de las listas, la aplicación de las cuotas pierde sentido, pues es muy posible que el resultado de la elección no refleje la representación deseada con la implementación de esas medidas.

En su estudio sobre el voto preferencial y la representación política de las mujeres, Torres lo resume de la siguiente forma:

> *La ventaja de este sistema es que la relación entre el electorado y la persona candidata es más cercana, siendo el electorado el que determina quién será la o el representante del partido. Sin embargo, presenta como desventaja que el voto preferencial altera el orden original de la lista, por lo que el mandato de posición en las cuotas electorales para las mujeres o la aplicación de la paridad/alternancia, pierde su eficacia o se anula, a no ser que se establezca específicamente un criterio de alternancia o que en los dos primeros lugares se coloque al hombre y a la mujer (o viceversa) que alcancen el mayor número de votos preferentes*[17].

III. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Hace casi ocho décadas, Ortega y Gasset señaló que "la salud de la democracia depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral, si el régimen democrático es acertado –si se ajusta a la realidad- todo va bien, si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va

17 Isabel Torres (2011). "El voto preferencial y la participación política de las mujeres". *Revista Olimpia,* núm. 13, junio 2011.

mal"[18]. La frase es elocuente pues concentra la sencillez y la fragilidad de la democracia; por eso no es casualidad que Gianfranco Pasquino haya afirmado que el sistema electoral se convirtió en tema central de la ciencia política en el siglo XX[19].

Como quiera que sea, no hay duda de que el tema de los sistemas electorales ha sido el pivote de la democratización en muchos países y, por ello, se hace evidente que toda reforma electoral debe estar orientada hacia el fortalecimiento del sistema político, buscando un balance adecuado entre los objetivos de la representación, la participación y la gobernabilidad democrática. La aplicación del voto preferencial ha sido y seguirá siendo parte de este debate, por lo que se hace necesario fortalecer el conocimiento de los actores que tienen a su cargo realizar las reformas.

Cabe indicar, sin embargo, que hasta la fecha la experiencia comparada en relación con el uso del voto preferencial ha mostrado que la aplicación de este modelo genera más efectos negativos que positivos sobre el sistema político. Ciertamente, si bien se ofrece como una alternativa atractiva para el elector al darle mayor poder sobre su decisión, lo cierto es que tiene consecuencias perniciosas sobre el sistema electoral y el de partidos políticos, tanto en sus dimensiones operativas como jurídicas, particularmente cuando se procura regular también temas como el financiamiento partidario y la participación política equitativa entre hombres y mujeres.

Por ello insistimos en que cualquier proceso reformador debe responder a preguntas clave que permitan valorar la pertinencia y utilidad de las reformas propuestas: ¿Cuál es el problema que queremos solucionar? ¿Qué soluciones alternativas existen? ¿Cuáles opciones serían las más adecuadas para el caso concreto? ¿Qué factores condicionan qué variables? ¿Cuáles son los efectos deseados y los perversos o no queridos de cada una de las opciones? ¿Cuál es el grado de viabilidad que las diferentes opciones tienen en relación con el contexto dentro del cual operan? ¿Qué tan viables son políticamente las diferentes opciones? ¿Qué experiencias

18 José Ortega y Gasset (2005). *La rebelión de las masas*. Madrid: Austral, p. 204.

19 Gianfranco Pasquino (2004). *Sistemas políticos comparados*. Prometeo libros y Bononiae Libris, Buenos Aires. Citado por Daniel Zovatto (2012). *Reforma política y electoral en América Latina durante la Tercera Ola Democrática, 1979-2009*. Trabajo final presentado para obtener el grado de Doctor en Gobierno y Administración Pública, ante la Universidad Complutense de Madrid. p. 90.

comparadas podemos analizar para aprovechar la curva de conocimiento sobre el tema?[20] Una vez obtenidas las respuestas, y considerando el marco institucional y el contexto específico en que se pretende implementar la reforma, se tendrán los elementos para tomar las decisiones que mejor favorezcan al sistema político y contribuyan al fortalecimiento de la democracia.

Literatura consultada

Barberá, Pablo (2010) "Voting for Parties or for Candidates? The Trade-Off between Party and Personal Representation in Spanish Regional and Local Elections". En: *Revista Española de Investigaciones sociológicas*, núm. 132, 2010. www.reis.cis.es/reis/pdf/reis_132_021285919804

Bosch, Agustí y Lluis Orriols. (2011). *Las consecuencias actitudinales de los sistemas electorales: formas de voto y satisfacción con la democracia*. Ponencia presentada al Congreso Anual de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración (AECPA), realizado del 7 al 9 de septiembre de 2011. España. www.aecpa.es/congreso/10/ponencias /277/

Brenes, Diego y Mario Matarrita (2012). "Efectos colaterales del voto preferente". En: *Revista de Derecho Electoral, (14):42-62, jul.-set., 2012*. www.tse.go.cr

Cerdas, Rodolfo (2001). "Una ruta equivocada". En: *La Nación*, San José, Costa Rica, 1 de abril de 2001. www.nacion.com/ln_ee/2001/abril/01/ opinion3.html

Colomer, Joseph (2007). *Instituciones políticas*. Editorial Ariel: Barcelona.

Ellis, Andrew, Ben Reilly, Andrew Reynolds *et al* (2006). *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*. México: IDEA Internacional, Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.

Jaramillo, Juan (2008). "La importancia del voto preferente". En: www.semana.com. Recuperado el 1 de octubre de 2012.

Mendoza, Marino (2012). *Utilización del voto preferente: la experiencia dominicana*. Participación en el Conversatorio sobre experiencias de aplicación de voto preferente. San José, Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones e IDEA Internacional, 21 de agosto de 2012.

20 Daniel Zovatto y Jesús Orozco (2009). "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada". En Daniel Zovatto e Ileana Aguilar (coords.). *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*. San José: IDEA Internacional. p. 259.

Nohlen, Dieter (2007). "Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios". En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado*. (2.ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen Dieter (2000). "Sistemas electorales". En: *Diccionario Electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José: IIDH.

Ortega, Carmen (2004). *Los sistemas de voto preferencial: un estudio de 16 democracias*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Ortega y Gasset, José (2005). *La rebelión de las masas*, Madrid: Editorial Austral.

Rae, Douglas W (1977). *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, Madrid: Ediciones CITEP.

Torres, Isabel (2011). "El voto preferencial y la participación política de las mujeres". *Revista Olimpia*, núm. 13. INAMU. Costa Rica. Junio de 2011.

Valdés, Eduardo (2012). "Experiencia del voto selectivo o preferencial en Panamá". En: *Revista Mundo Electoral*, Año 5, septiembre de 2012. www.mundoelectoral.com

Zovatto, Daniel (2012). *Reforma política y electoral en América Latina durante la Tercera Ola Democrática, 1979-2009*. Trabajo final presentado para obtener el grado de Doctor en Gobierno y Administración Pública, ante la Universidad Complutense de Madrid.

Zovatto, Daniel y Jesús Orozco (2009). "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada". En: Zovatto, Daniel e Ileana Aguilar (coords.). *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*. San José: IDEA Internacional.

Revista DERECHO ELECTORAL
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Experiencia con el Voto Selectivo o Preferencial en la República de Panamá*

Eduardo Valdés Escoffery**

CC BY NC SA

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 21 de agosto de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 5 de diciembre de 2012.

Resumen: Ponencia presentada en el conversatorio sobre voto preferente organizado por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia e IDEA Internacional el 21 de agosto de 2012. La ponencia expone la experiencia vivida en Panamá con el establecimiento del voto preferente para las elecciones de diputados los que se eligen en 39 circuitos electorales, de los cuales 26 son uninominales y 13 plurinominales. Explica el origen de las listas, el sistema de adjudicación de escaños, las ventajas del voto selectivo o preferente, pero sobre todo, las complicaciones que significaron para el país la instauración del sistema y las desventajas de este.

Palabras clave: Voto preferencial / Sistema de elección de diputados / Listas abiertas / Listas flexibles / Sistemas de listas / Fragmentación partidaria / Representación política / Panamá.

Abstract: Paper presented at the roundtable discussion on the preferential vote organized by the Institute for Training and Research on Democracy and International IDEA on August 21, 2012. The paper presents the experience in Panama with the establishment of preferential voting for the election of deputies, who are elected in 39 polling stations, 26 of which are single-members and 13 multi-members. The paper explains the origin of lists, the allocation system of seats, the advantages of selective or preferential vote, but especially the complications that the establishment of the system represented for the country and its disadvantages.

Key Words: Preferential voting / System of Legislative Election / Open lists / Flexible Lists / List Systems / Party Fragmentation / Political representation / Panama.

* Ponencia presentada en el conversatorio sobre voto preferente organizado por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia e IDEA Internacional el 21 de agosto de 2012, en San José, Costa Rica.

** Panameño, abogado y politólogo, correo electrónico evaldese@tribunal-electoral.gob.pa . Magistrado Vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá. Inició sus estudios universitarios en la carrera de Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Javeriana en Bogotá, Colombia, y concluyó los mismos en la Universidad de Panamá en 1964. Luego hizo tres años de estudios de Economía a nivel de maestría en el Colegio de México en el Distrito Federal. Ha tomado cursos especializados en la Universidad de Buffalo, en el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Brookings de Washington, D.C. En junio de 1990, fue designado por la Corte Suprema de Justicia como uno de los tres Magistrados del Tribunal Electoral. De agosto de 1992 a agosto de 1995 fue Presidente de esta institución, presidió el Referéndum Constitucional de 1992 y las Elecciones Generales de mayo de 1994, el Referéndum Constitucional de 1998 y las Elecciones Generales de 1999, siendo condecorado por el gobierno saliente en 1994 con la orden de Manuel Amador Guerrero en el grado de Gran Cruz.

1. Antecedentes

El voto selectivo o preferencial en las circunscripciones plurinominales existe en Panamá desde 1925 y estuvo vigente hasta 1972 cuando, producto del golpe de Estado del 11 de octubre de 1968, se aprueba una nueva Constitución Política que cambió radicalmente la forma de elegir a nuestras autoridades sujetas al sufragio popular. Hasta 1972, todos los diputados se elegían en circunscripciones plurinominales a nivel de provincias.

El concepto introducido en 1972 fue el de circunscripciones uninominales para integrar una gran Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos de cuyo seno se eligió, después de unos años, a un Consejo Nacional de Legislación encargado de expedir las leyes.

En 1983 se reforma la Constitución y, para la integración del Órgano Legislativo, el país es dividido en dos tipos de circuitos electorales: unos uninominales que aportan un tercio de los legisladores y otros plurinominales que eligen los dos tercios restantes. En estos últimos, la legislación electoral volvió a establecer el tradicional sistema del voto selectivo o preferencial que funcionaba en el pasado a nivel de provincias como una de las opciones de voto ciudadano.

Podemos decir, entonces, que cuando en Panamá las autoridades sujetas al sufragio popular han debido ser elegidas en circunscripciones plurinominales, los electores siempre han tenido el voto preferencial o selectivo para escoger a los candidatos de su preferencia.

Dicho de otra forma, **nunca** se ha utilizado el sistema de lista bloqueada y cerrada.

2. Situación actual

Actualmente, Panamá tiene 39 circuitos electorales donde se elige a 71 diputados; 26 circuitos son uninominales y 13 plurinominales, donde se eligen entre 2 y 7 diputados para un total de 45 diputados, a fin de completar los 71 que integran el Órgano Legislativo.

En cada circuito plurinominal, el elector tiene dos opciones para ejercer el sufragio:

1. Voto preferencial o selectivo para votar por uno o más candidatos.
2. Voto plancha como si fuese lista cerrada y bloqueada.

Panamá tiene, entonces, un sistema mixto para el ejercicio del sufragio en los circuitos plurinominales en la elección legislativa y, en ambas opciones, se debe votar **solamente** por **un** solo partido político o lista de candidatos independientes, **pero** una vez seleccionado el partido o lista, el elector puede privilegiar con su voto a uno o más candidatos. A este voto se le llama voto selectivo.

Este sistema se basa en la existencia de listas cerradas y no bloqueadas. Se habla de listas cerradas cuando los electores no pueden añadir candidatos como ocurre en los sistemas de listas abiertas. En América Latina, Panamá incluida, las listas de candidatos son cerradas.

Se habla de listas "no bloqueadas" cuando el elector puede ignorar o hacer caso omiso del orden en que fueron presentados los candidatos, al ejercer el sufragio de manera selectiva sobre uno o más candidatos. En las listas "bloqueadas", como en Costa Rica, el elector no tiene opción y solamente puede votar por una lista -sin privilegiar a ningún candidato- y estos saldrán en el orden en que fueron postulados, según la cantidad de curules que haya obtenido el partido o lista; es decir, los electores no pueden alterar el orden en que los candidatos han sido postulados.

Con la segunda opción de voto, llamada **voto plancha**, el elector decide votar por toda la lista y apoyar el orden en que fueron postulados los candidatos. Para ello debe solamente marcar la casilla del partido o lista y no hacer selección alguna a nivel de los candidatos. Obviamente, también puede marcar las casillas de todos los candidatos, pero quien quiere votar en plancha, marca la casilla del partido y se ahorra las marcaciones individuales.

El análisis matemático de los resultados de las elecciones legislativas ha permitido establecer a ciencia cierta que, en los circuitos plurinominales, más de la mitad de los electores (55%) votan plancha en lugar de selectivamente. Lamentablemente, en los demás circuitos, por la complejidad de los efectos del voto selectivo, dada la diversidad de combinaciones que pueden darse en el ejercicio del sufragio, no puede determinarse con precisión si ese mismo porcentaje se reproduce. Sin embargo, por la naturaleza de la militancia de ciertos partidos que han demostrado a lo largo de los años mucha disciplina partidaria, puede sostenerse que en sus casos, la mayoría de sus seguidores votan plancha y no selectivamente.

En las comisiones de reforma electoral que ha organizado el Tribunal Electoral con los partidos políticos y la sociedad civil para preparar el proyecto de ley de reforma cada cinco

años, se ha discutido y considerado eliminar el voto selectivo, pero no fue sino hasta la última comisión que trabajó durante el año 2010, en la que se logró el consenso para adoptar el sistema de lista cerrada y bloqueada por razón del tema de género, pero en la Asamblea Nacional no tuvo acogida.

3. Origen del orden de las listas

En Panamá, el orden en que aparecen los candidatos en la lista de un partido político, en una circunscripción plurinominal, es determinado por sus estatutos.

Unos partidos han adoptado el **sistema de primarias cerradas**, en virtud del cual todos los adherentes del partido son convocados a escoger, con el voto secreto, a los candidatos que el partido debe postular en cada circuito. De esta manera, el orden de los candidatos responde a los votos obtenidos por cada candidato en las primarias. En este evento interno partidario, se usa el padrón electoral que le emite el Tribunal Electoral al partido, pues es el Tribunal el responsable de llevar actualizada la membrecía a cada colectivo. Actualmente, 3 de los 5 partidos políticos están obligados por sus estatutos a postular a sus candidatos a diputados por el sistema de primarias. Esos partidos son: PRD, Panameñista y Partido Popular (hoy en oposición). Los que no usan primarias para escoger a sus candidatos a diputado, son CD y MOLIRENA (hoy en gobierno).

El Código Electoral solamente exige que el candidato a presidente de la República sea producto de una primaria cuando es postulado por un partido político. Sin embargo, queda excluido de celebrar primarias, el partido político que decide postular al candidato de otro partido en virtud de una alianza.

Los dos partidos que no tienen el sistema de primarias para escoger sus candidatos a diputados han adoptado el sistema de convenciones.

Así las cosas, tenemos que 45 diputados que representan el 63,3% de la Asamblea son electos en Panamá en circuitos plurinominales utilizando una de las dos opciones de sufragio antes explicadas, es decir, el voto selectivo o el voto plancha.

Las probabilidades de llegar a ser electo como diputado en un circuito plurinominal no dependen exclusivamente del voto selectivo. Ello depende en buena medida del sistema de

adjudicación de curules o escaños que tiene el país. En Panamá, tenemos uno muy particular por cuanto favorece a los partidos más votados en el circuito electoral.

4. Sistema de adjudicación de escaños

El efecto total de un sistema electoral que incluye el voto preferente, depende del sistema de adjudicación de los escaños. El nuestro responde a un principio **mixto** de representación proporcional y de mayoría.

Es **proporcional** porque utiliza el cociente y medio cociente, y de **mayoría**, porque los escaños o curules restantes, no adjudicados por cociente o medio cociente, se adjudican con base en los votos de los candidatos, independientemente del partido al que pertenezcan, sin restarles a ellos ninguna cifra por los votos usados en el partido para adjudicarse curules por cociente y medio cociente.

Y, ¿dónde estarán los candidatos más votados si no se les resta nada? Pues en los partidos más votados en el circuito, de manera que los escaños por adjudicar por el mal llamado **residuo** tiende a llevárselos el partido más votado.

5. Ventaja o beneficio del voto selectivo

El voto selectivo da a los electores el derecho de escoger a su candidato o candidatos preferidos, haciendo caso omiso al orden propuesto en las listas.

Esta es la principal defensa del sistema y la única que presentamos. Empodera a los ciudadanos frente a lo que se considera una imposición de los partidos políticos en cuanto al orden y posibilidad de elección de sus candidatos. Esta imposición resulta más evidente cuando el orden de las listas partidarias no responde a un sistema democrático a lo interno del partido.

Con la posibilidad de alterar la lista, pueden llegar al Órgano Legislativo aquellos candidatos que no son los propuestos por el partido, sino los que quieren los electores. Esta ventaja del voto selectivo combate el desapego que genera la lista cerrada y bloqueada entre los electores y los diputados de su circunscripción, pues entre ellos no surge ningún vínculo. Se

sostiene que los diputados no se sienten vinculados ni comprometidos con los electores de su circuito porque salen electos gracias al partido y al orden en la lista con que fueron postulados.

En Panamá, de 45 diputados electos en el 2009 en los circuitos plurinominales, 22 lograron su escaño gracias al voto preferencial, es decir, el 48,9%, los que a su vez representan el 31% del total de la Asamblea.

En el cuadro que sigue se presenta la cantidad de diputados electos por el voto preferencial para cada elección desde 1994.

Cuadro N.º 1
Diputados electos por Voto Preferencial y % de representación de la Asamblea
Para cada elección general de 1994-2009

	1994	1999	2004	2009
Diputados	17	19	22	22
%	26,3	26	25	31

Fuente: Elaboración propia.

Los diputados electos con el voto preferente, por lógica, se han opuesto a que los ciudadanos sean privados de esta opción de voto; y la sociedad civil, tradicionalmente, ha apoyado esta opción ciudadana.

6. Desventajas o complicaciones

a. Primera: Impide las acciones afirmativas para favorecer la representación por género

Dado que en Panamá no hay una cultura política que tienda al voto femenino, aunado a la escasez de recursos destinados a promover las candidaturas de mujeres, entre muchos otros argumentos en que se sustenta la discriminación femenina, el voto preferente no es el sistema que permite en la realidad una mayor participación de su género en el Órgano Legislativo. Las acciones afirmativas que se han adoptado en América Latina para favorecer la participación femenina han requerido el uso de listas cerradas y bloqueadas en las que el orden de los candidatos en la lista se establece intercalando candidatos por género, según el porcentaje

legal adoptado en la acción afirmativa de cada país. En Perú, se utiliza una modalidad de voto selectivo y hay acciones afirmativas para la representación femenina, pero el sistema resulta harto complicado a la vez que la última palabra para la efectividad de la representación femenina la tiene el elector cuando debe tomar la decisión sobre la persona a la que habrá de privilegiar con su voto selectivo. El hecho es que en Perú ya hay iniciativas para eliminarlo.

b. Segunda: Complica el escrutinio

El uso de un sistema de voto preferencial implica hacer 2 escrutinios al momento en que se hace el conteo de los votos, ya que primero se debe contabilizar el total de votos que obtuvo cada partido político o lista de candidatos independientes, y luego, el total de votos recibidos por cada candidato en cada lista.

Ese doble cómputo es complicado, consume tiempo y demora el escrutinio, produciendo actas con inconsistencias, como veremos más adelante.

c. Tercera: Perjudica a los partidos políticos

El sistema del voto preferente genera un enfrentamiento entre los candidatos de un mismo partido que tienen más oportunidad de salir electos, pues les piden a sus seguidores que les den el voto preferencial a ellos. Con el voto selectivo, los adversarios de los candidatos en un circuito plurinominal no son los candidatos de otro partido sino del suyo propio. Las campañas entre copartidarios con frecuencia dejan heridas de magnitudes tales que no son fáciles de sanar luego de las elecciones.

En las pasadas elecciones generales de 2009, todas y cada una de las impugnaciones que se dieron contra los resultados de la elección legislativa, en los siete circuitos plurinominales involucrados, consistieron en disputas intrapartidarias en torno a la proclamación del candidato que representaría al partido político en la Asamblea Nacional; es decir, se trató de impugnaciones entre copartidarios y compañeros de lista, y no contra candidatos de otro partido. El voto preferente afecta, entonces, a la institucionalidad de los partidos políticos por las divisiones internas que se generan.

El voto preferente se contrapone, entonces, al voto institucional partidario.

d. *Cuarta: Encarece las campañas de los candidatos y genera inequidad en la competencia*

Siendo la competencia entre candidatos del mismo partido, el factor determinante será quién tiene más recursos. Los candidatos no buscan votos para el partido sino para ellos. Las posibilidades de salir electo dependerán de obterner más votos que sus compañeros de lista, y el candidato con más dinero tiene la ventaja; y la competencia se vuelve inequitativa. Este tipo de contienda obliga a los candidatos a invertir mucho más recursos que en un sistema de lista bloqueada.

Frente a esa competencia interna, los recursos que recibe el partido del financiamiento público no los transfiere a los candidatos porque estaría profundizando la división entre ellos. Y cuando los partidos tienen primarias, las campañas se encarecen más todavía pues tienen doble competencia. Primero, tienen que invertir para asegurarse la postulación a lo interno del partido; y luego, tienen que volver a invertir para asegurarse más votos selectivos que sus compañeros de nómina el día de las elecciones generales frente a todo el electorado del circuito. Hay que tomar en cuenta que en Panamá las primarias son cerradas, es decir, sólo participan los adherentes del partido.

e. *Quinta: Genera clientelismo*

Un efecto postelectoral es que el diputado genera una "clientela" de electores en su circuito que lo buscará para obtener soluciones a sus problemas no solamente comunitarios sino personales. Si el diputado piensa en reelegirse, deberá buscar la forma de atender esas demandas oportunamente, aunque tenga que recurrir a su propio pecunio.

Este clientelismo ha convertido a los diputados en Panamá más en gestores de obras circuitales que en legisladores. Los que se dedican a hacer una buena labor legislativa para el país, como debe hacer en teoría todo diputado, pierden su opción de reelección, mientras que aquellos que hacen exactamente lo contrario; es decir, se olvidan de legislar y se dedican a gestionar recursos en el presupuesto para ejecutar proyectos de obras públicas o llevar ofertas de comida barata en su circuito, tienen casi asegurada su reelección.

La tarea de conseguir recursos con los referidos propósitos circuitales coloca al diputado en una situación de dependencia política frente a los que detentan el poder político durante su

período legislativo. Cuando su partido está en el gobierno tiene más posibilidades de cumplir, pero cuando está en la oposición, queda al margen de las asignaciones políticas que hace el Ejecutivo a favor de sus propios diputados. De ahí que para ser tomado en cuenta, deba representar votos a disposición del partido gobernante lo que conllevará, muy probablemente, la negociación de sus principios y de su rol como parte de la bancada de oposición. Si los partidos no tienen la capacidad de controlar a su bancada con mecanismos como la revocatoria de mandato, el fenómeno del **transfugismo** encuentra condiciones adecuadas para florecer.

Todo partido gobernante debe buscar los votos necesarios en el Órgano Legislativo para convertir en leyes de la república sus iniciativas legislativa, a fin de intentar cumplir con su plan de gobierno y promesas políticas durante la campaña. Si su bancada no es lo suficientemente grande para lograr ese cometido, se verá obligado a buscar alianzas con la oposición; y cuando no lo consiga, la práctica del transfugismo se activa como un mecanismo casi necesario para conseguir la mayoría parlamentaria.

f. Sexta: Se dejan de computar votos

A pesar de que las instrucciones son precisas y los jurados de mesa son capacitados en el doble escrutinio que deben hacer, siempre hay un número de actas de mesas que son elaboradas con inconsistencias porque los responsables de su confección, por la presión y el cansancio del momento, se confunden entre los votos del partido y los votos de los candidatos. Y como en Panamá se queman las boletas de votación después de que se han elaborado y firmado las actas, la consecuencia es que en caso de impugnación, no hay manera humana de reconstruir la información contenida en las actas por carecer de las boletas para rehacer el escrutinio. A las juntas de escrutinio no les queda más alternativa que descartar las actas cuyas inconsistencias sean de tal naturaleza que no pueden ser contabilizadas.

Cuando en el circuito se ha producido este fenómeno y los márgenes son estrechos, los candidatos que pierden impugnan, alegando que los votos que los beneficiaban estaban en esas actas descartadas. Los afectados consideran que el sistema no permite administrar justicia correctamente y se sienten decepcionados.

Las estadísticas de las mesas no escrutadas en las elecciones legislativas de 1994 al 2009, sin segregar por tipo de circuito, nos dicen que:

- En 1994, 32 actas no se escrutaron lo que representó un 0,6% del total de actas.
- En 1999, 48 actas no se escrutaron, (0,8% del total).
- En 2004, 34 actas no se escrutaron, (0,7% del total).
- En 2009, 20 actas no se escrutaron, (0,4% del total).

Ahora bien, si segregamos la información por tipo de circuito la información es la que muestra el siguiente cuadro.

Cuadro N.º 2
Actas no escrutadas por circuito electoral

Año	C.Plurinominal	C.Uninominal
1994	0,3% (9 actas)	1,1% (23 actas)
1999	1,2% (44 actas)	0,2% (4 actas)
2004	1,0% (32 actas)	0,1% (2 actas)
2009	0,5% (17 actas)	0,1% (3 actas)

Fuente: Elaboración propia

Del cuadro anterior podemos colegir que el problema de la inconsistencia de las actas se da en ambos tipos de circuitos, pero que hay una mayor incidencia en los circuitos plurinominales, aunque gracias al esfuerzo de capacitación cada vez es menor el problema en estos circuitos.

Ahora bien, este efecto del voto preferente no se produciría en Costa Rica porque las boletas no se queman, ya que el Tribunal Supremo de Elecciones debe hacer un recuento parcial voto a voto para cada elección. Sin embargo, de aprobarse el voto preferente, esta tradicional tarea se complicaría y consumiría mucho más tiempo al tener que hacer escrutinios más complejos.

g. *Séptima: Viola el principio de igualdad entre los electores*

Otra de las críticas consiste en que al empoderar a un elector para que pueda votar por más de un candidato, se viola el principio de "un elector un voto" que rige en los circuitos uninominales donde solamente se puede votar por un candidato, creando una desigualdad entre los electores según el tipo de circuito en el que residan.

A esta crítica se le responde diciendo que, en ambos circuitos, los electores solamente emiten un solo voto por el partido. La diferencia está en que los que votan en los circuitos plurinominales, dada la existencia de más de un candidato, pueden, en igualdad de condiciones con los que votan en este tipo de circuito, privilegiar, si así lo deciden, a uno o más candidatos. El voto preferencial o selectivo es siempre opcional.

Además, podríamos decir que la comparación es de "peras con manzanas". En un circuito uninominal se elige un diputado y en el más grande de los plurinominales se eligen siete diputados. ¿Es eso injusto? ¿Por qué los electores de un circuito sólo pueden tener un diputado que los represente mientras que otro puede tener siete? Obviamente, la misma esencia del sistema democrático debe reconocerle más peso electoral a la circunscripción que tiene más electores, y el sistema plurinominal es el único que permite dar representación a las minorías.

h. *Octava: ¿Produce o no más votos nulos?*

Se ha alegado que la complejidad del sistema produce más votos nulos que en un sistema de lista cerrada, generando frustración entre los votantes.

En Panamá, hasta la reforma de 1997, los votos nulos y en blanco se sumaban como votos nulos y no se segregaban. De ahí que es a partir de las elecciones generales de 1999 cuando hemos podido analizar y comparar los votos nulos en los circuitos plurinominales versus los circuitos uninominales, en la elección legislativa.

Las cifras nos indican que en los circuitos plurinominales, el porcentaje de voto nulo es fundamentalmente el mismo que en los uninominales. La incidencia del voto nulo se da más en las áreas rurales apartadas que en las áreas urbanas, independientemente del tipo de circuito. Es decir, el voto nulo está más en función del nivel educativo que en el sistema de voto preferente.

Veamos el siguiente cuadro donde se presentan los votos nulos en la elección legislativa por tipo de circuito y año de elección general:

Cuadro N.º 3
Votos nulos por tipo de circuito
Elecciones legislativas

Circuito	1999	2004	2009
C.Plurinominal	2.4%	2.0%	3.0%
C.Uninominal	2.8%	1.9%	2.3%

Fuente: Elaboración propia

7. Conclusión

La lectura de los efectos presentados nos lleva a una conclusión muy clara:

La lista cerrada y bloqueada, que permite solamente el voto partidario, tiene más beneficios o ventajas frente a las desventajas o efectos negativos que tiene el voto preferencial.

Entonces, ustedes deben preguntarse: ¿Cómo es que en Panamá se mantiene el voto selectivo a pesar de todas sus desventajas?

Una explicación sencilla es que ha sido parte de la cultura política, y los diputados beneficiados siempre tienen suficiente peso en la Asamblea para mantener el "estatus quo". Paradójicamente, la posición de la sociedad civil, que es y ha sido uno de los motores para los cambios electorales, era a favor del sistema vigente a pesar de todas las desventajas descritas, porque el derecho ciudadano de alterar el orden establecido por los partidos debía mantenerse a toda costa.

Es decir, para la sociedad civil el principio del empoderamiento ciudadano estaba por encima de cualquier otro principio que se sacrificaba con las desventajas del sistema. Era el precio que había que pagar por tener ese derecho.

Sin embargo, con la última Comisión Nacional de Reformas Electorales del 2010, se logró revertir esa tradición y el tema de género fue el que privó para recomendar la lista cerrada y bloqueada y la eliminación del voto selectivo.

Corresponde a los costarricenses analizar a fondo las ventajas y desventajas de abandonar su sistema de listas cerradas y bloqueadas, para experimentar con el voto selectivo conociendo los efectos que tendrá su implantación.

Y otra cosa, deben tener en mente que una vez adoptado, si ese fuese el caso, se tratará de una decisión casi irreversible porque los diputados que salgan electos por el voto selectivo, se opondrán a su eliminación y tendrán suficiente peso en el Órgano Legislativo para impedirlo.

Es preciso estar conscientes de que la forma de ejercer el sufragio, ya sea de manera selectiva y/o mediante listas cerradas y bloqueadas, forma parte del sistema electoral integral que está vigente en un país y que tiene interdependencia entre sus diferentes principios que están regulando los objetivos que lo caracterizan, de modo que al modificar una parte del sistema se producirán efectos en otra u otras partes. De ahí que el análisis debe hacerse de manera integral. Hay que indagar, creativamente y científicamente, las verdaderas causas de los síntomas que están produciendo rechazo dentro de la ciudadanía y/o la clase política, para definir correctamente el o los problemas, y luego establecer los objetivos que serán el norte de un rediseño integral que esté encaminado correctamente.

Toda reforma integral debe responder a un proceso amplio de consulta, debate y consenso entre los grupos organizados de la ciudadanía y los partidos políticos, para darle legitimidad a la legislación que se habrá de adoptar. Y si esa reforma conlleva no solamente cambios al Código Electoral sino también a la Constitución Política, mayor tendrá que ser el esfuerzo para lograr el consenso porque una democracia funciona con la persuasión y el convencimiento, y no con imposiciones.

Finalmente, al hablar de reforma electoral hay que recordar que estamos frente a un proceso que requiere ajustes constantes y periódicos. Los alemanes se refieren a la reforma electoral como un proceso que nunca termina. The never ending legislation.

Revista DERECHO ELECTORAL
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Voto preferencial en la República Dominicana*

Fausto Marino Mendoza Rodríguez**

BY NC SA

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 23 de octubre de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de diciembre de 2012.

Resumen: La República Dominicana tiene establecido como sistema electoral para la elección de diputados el sistema de voto preferencial o preferente cuyo fin primordial es permitirles a los ciudadanos sufragar por el candidato o candidata de su simpatía, de una lista que se les presenta a los electores en una determinada circunscripción. No obstante, el autor apunta que este sistema de elección de diputados, según la experiencia vivida en la República Dominicana, desarrolla luchas encarnizadas a lo interno de los partidos políticos, constituyendo un atentado a la disciplina partidaria.

Palabras clave: Voto preferencial / Sistema de elección de diputados / Listas abiertas / Listas flexibles / Sistemas de listas / Fragmentación partidaria / Representación política / República Dominicana.

Abstract: The Dominican Republic has established as the electoral system for the election of congress members the preferential voting system whose primary purpose is to allow citizens to vote for the candidate of their preference from a list that is presented to the voters in a particular district. But the author points out that this system of election of congress members according to the experience in the Dominican Republic triggers feuds within the political parties, constituting a breach of party discipline.

Key Words: Preferential voting / System of Legislative Election / Open lists / Flexible Lists / List Systems / Party Fragmentation / Political representation / Dominican Republic.

---

* Ponencia presentada en el conversatorio sobre voto preferente organizado por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia e IDEA Internacional el 21 de agosto de 2012, en San José, Costa Rica.

** Dominicano, abogado, correo electrónico marinomendoza59@hotmail.com. Juez Titular del Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana. Ha participado a nivel nacional e internacional en diferentes congresos, conferencias y seminarios sobre comunicación estatal, comunicación sindical, estrategia de campaña, seguridad, voto preferencial, entre otros. En dos ocasiones ocupó la diputación por el Partido Revolucionario Dominicano en la Circunscripción N.º 2 de San Cristóbal, en los períodos 2002 al 2006 y 2006 al 2010, desde donde impulsó importantes proyectos en beneficio del pueblo dominicano. Participó en la elaboración, análisis y discusión de diversos proyectos de leyes y al término de su ejercicio congresual, fue elegido por el Senado de la República como Juez suplente de la Junta Central Electoral, función que ejerció hasta el año 2011.

El voto preferencial ha sido objeto de grandes debates para determinar la procedencia o no de su implementación, ya que en la práctica se ha visto como se desarrollan luchas encarnizadas a lo interno de los partidos políticos, constituyendo un atentado a la disciplina partidaria la cual debe ser el objetivo de toda organización política; mantener la armonía para que cada miembro desarrolle sus actividades dentro de un marco de respeto a las normas internas a fin de fortalecer y lograr alcanzar el poder para desarrollar su programa de gobierno.

El voto preferencial en la práctica es negativo para la política porque allana el terreno para que se manifiesten acciones como el clientelismo[1] y la indisciplina partidaria, entre otras. Es una guerra entre los miembros del partido que se disputan el poder. A nuestro juicio el sistema degrada la actividad política, porque el que tiene más dinero posee mayores ventajas y posibilidades para lograr alcanzar una curul en las cámaras legislativas lo que convierte el voto preferencial en una actividad poco noble.

No está demás decir que es un arma de doble filo, porque es positivo solo en la teoría, pero en la práctica constituye una "aberración"[2] a la democracia.

Podemos afirmar que el voto preferencial permite a los ciudadanos sufragar por el candidato o candidata de su simpatía, de una lista que se les presenta a los electores en una determinada circunscripción.

Con la proclamación de la primera Constitución de la República Dominicana, el constituyente, además de consagrar el derecho de los ciudadanos al voto para elegir al presidente de la República, el elector votaba por dos personas, de una lista que le era presentada. Lo cual tenía su fundamento en lo establecido en el artículo 96 de la referida Constitución, el cual cito:

> *"El Presidente de la República se elige en la forma siguiente: cada elector vota por dos individuos, de los cuales uno debe estar domiciliado en la provincia, y el otro en todo la extensión de la República. Cuando ninguno obtuviera la mayoría absoluta de los votos, el Congreso separa los tres que reúnan más sufragios, y procede a elegir uno entre ellos".*

1 Barbara Schröter (2010: 141-142) define clientelismo como un fantasma que a primera vista suele ser invisible, pero está presente en todos lados. Y denota el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos.

2 Acto o conducta depravado, perverso, o que se aparta de lo aceptado como lícito. www.rae.es.

Lo señalado anteriormente nos permite afirmar que el voto preferencial u opcional en nuestro país, tiene su génesis en el pacto político que organiza el Estado dominicano; aunque esto no fue tomado en consideración por el legislador ordinario, ya que las leyes electorales que hasta la fecha hemos tenido no han establecido el voto preferencial, sino un voto de arrastre como se llama al que se deposita por un candidato principal y los demás que conforman o completan la boleta.

El hecho de que el legislador no estableciera el voto preferencial no impidió que en nuestro país el organismo encargado de la celebración de los procesos electorales lo implementara; al efecto, en uso de su facultad reglamentaria prevista en la Constitución de la República, la Junta Central Electoral (JCE), mediante las resoluciones números 5/2001 de fecha 02 de julio de 2001, 06/2005 de fecha 29 de agosto de 2005 y 06/2009 de fecha 14 de agosto de 2009, reglamenta lo concerniente a dicha modalidad de votación.

El voto preferencial, en esencia, puede ser considerado como un mecanismo mediante el cual los ciudadanos tienen la opción u oportunidad de elegir uno o varios candidatos, contrario a lo que sucede cuando a estos se les presenta una lista cerrada en la cual no se tiene la opción de emitir el voto por el candidato que a su parecer reúna las cualidades para desempeñar de manera idónea el cargo; aun dentro de los mismos partidos, movimientos o agrupaciones políticas que participen en el proceso electoral, y cerrando la posibilidad de elegir de la lista de candidatos con un voto preferente o de primacía. En ese sentido, mediante este sistema de voto preferencial, los electores pueden escoger entre votar por un candidato o depositar su voto por el partido, movimiento o agrupación política.

Esta forma de votación ha recibido la crítica negativa, ya que se cuestiona que se haya implementado como opcional (voto preferencial), en virtud de que lo hace depender de los partidos, movimientos o agrupaciones políticas al seguir existiendo la posibilidad de depositar el voto por el partido; además, porque conforme a la opinión de algunos se constituye en un factor de confusión para los electores.

Es importante subrayar el elemento personalista en este sistema de votación, ya que los candidatos desarrollan su campaña no con base en los partidos, movimientos o agrupaciones políticas a las cuales pertenecen, sino a su persona (con cierto culto a la personalidad), ya que en la mayoría de los casos no presentan ningún programa a los electores ni apoyan el programa

que presenta el partido, movimiento o agrupación política en cuya boleta participan. Otra crítica es que dicho voto permite que una minoría decida o más bien determine el orden.

En República Dominicana, la implementación de este voto creó un resquebrajamiento en relación a los miembros de un mismo partido, movimiento o agrupación política, llegando la lucha a niveles de enfrentamientos de tipo personal y lo más lamentable o penoso es que el factor dinero en la mayoría de los casos, es lo determinante sin importar el origen de este.

Asimismo, es importante resaltar que el voto preferencial no es obligatorio para el elector, ya que este tiene la opción de depositar su voto en el recuadro del partido y el voto se le computa a este, sin que ninguno de los candidatos se beneficie de forma directa y particular.

Si bien es cierto, el voto preferencial es un mecanismo que abre la posibilidad para que los electores valoren las cualidades de los candidatos al momento de sufragar, no es menos cierto que en la práctica, esto ha fomentado el clientelismo y la compra de votos y, además, los candidatos tienden a realizar campañas personalistas sin promocionar los valores y las propuestas del partido al cual pertenecen, creando así un caos en la disciplina partidaria. Desde nuestro punto de vista, hace más daño el hecho de que el candidato considere que ganó sin el apoyo de su organización, lo que puede causar su negativa a acatar las directrices de su organismo partidario frente a un determinado tema que se esté debatiendo en el Congreso.

La experiencia vivida como político respecto al voto preferencial es desagradable, porque vi como ese mecanismo desdice mucho de la actividad política noble y de servicio, y se convierte en un quehacer degradante, porque al final la lucha se da a lo interno de la organización política y es el partido el que al dedillo escoge finalmente quién será senador o diputado por una determinada circunscripción y el elector no tiene la facultad de seleccionar a quien entienda merezca el puesto. Se lucha contra el clientelismo que, al fin y al cabo, distorsiona la capacidad de elegir, y el que tiene más dinero es quien logra más adeptos. Si se compite con otros que tienen más recursos, la candidatura del que menos tiene muere en el camino.

Quienes critican el voto preferencial arguyen diversas razones, se han expuesto algunas que consideramos importantes. En relación a que con dicho voto una minoría pueda determinar el orden en que son elegidos los candidatos, es una crítica con la cual estoy de acuerdo, ya que los procesos celebrados en República Dominicana con esta modalidad se dieron de forma recurrente.

En República Dominicana, el órgano electoral que implementó el voto preferencial procedió a su eliminación en fecha veintinueve (29) del mes de octubre del año dos mil diez (2010), dictando la Resolución N.º 74/2010, mediante la cual eliminó la modalidad del voto preferencial, disponiendo lo siguiente:

> *"ELIMINAR la modalidad de voto preferencial utilizado para la elección de los diputados al Congreso Nacional en las Elecciones Congresionales y Municipales de los años 2002, 2006 y 2010, mecanismo éste que fue establecido por la Junta Central Electoral mediante las Resoluciones números 5/2001 de fecha 2 de julio del 2001, 06/2005 de fecha 29 de agosto del 2005 y 06/2009 de fecha 14 de mayo del 2009 respectivamente, cuyos efectos y consecuencias han sido reconocidas como negativos para el sistema de partidos, ya que han afectado la democracia interna de los mismos".*

Dentro de un análisis desapasionado del tema, opinamos que se deben establecer ciertos parámetros para determinar su conveniencia o no, partiendo de las realidades de cada país, ya que si se utiliza este mecanismo de forma adecuada puede ser importante para la recomposición de los partidos políticos y el nacimiento de liderazgos locales. Sin embargo, hay que ver qué tan efectivo es para la democracia, cuando los partidos políticos son los que al final tienen la facultad de elegir quiénes son los que ganaron el cargo público.

Literatura consultada

Constitución de la República Dominicana. Santo Domingo, R.D.: Editora Taller, 2010.

Schröter, Barbara. "Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste? En: *Revista Mexicana de Sociología,* 72:(1):141-175, (enero-marzo, 2010).

Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana. Resolución número 5/2001 de fecha 02 de Julio de 2001

Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana. Resolución número 06/2005 de fecha 29 de agosto de 2005.

Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana. Resolución número 06/2009 de fecha 14 de agosto de 2009, reglamento concerniente a dicha modalidad de votación.

Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana. Resolución número 74/2010 de fecha 29 del mes de octubre de 2010.

Revista DERECHO ELECTORAL
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú

Fernando Tuesta Soldevilla*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 1 de noviembre de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de diciembre de 2012.

Resumen: El artículo busca analizar el impacto que tiene y ha tenido el voto preferencial sobre los procesos electorales y el sistema de partidos, de manera particular en el caso peruano. Presenta en primera instancia el tema del voto preferencial como elemento del sistema electoral, para continuar con su estudio en el caso particular de Perú en donde señala su origen, la mecánica que sigue, el impacto en el parlamento y su evaluación.

Palabras clave: Voto preferencial / Sistema de elección de diputados / Listas abiertas / Listas flexibles / Sistemas de listas / Fragmentación partidaria / Representación política / Perú.

Abstract: The paper analyzes the impact that preferential voting has had on elections and the party system, particularly in the case of Peru. It presents, in the first place, the issue of preferential voting as an element of the electoral system. Then, it continues with the study of the particular case of Peru, in which it indicates its origin, the mechanics it follows, the impact on the Parliament and its evaluation.

Key Words: Preferential voting / System of Legislative Election / Open lists / Flexible Lists / List Systems / Party Fragmentation / Political representation /Peru.

* Peruano, Doctor en Ciencias Sociales, correo electrónico ftuesta@pucp.pe. Profesor de la PUCP y exJefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Los sistemas electorales tienen el propósito de permitir convertir los votos en escaños o cargos de representación, configurando un proceso gracias al cual se permite determinar a los titulares de los cargos unipersonales (presidente, alcalde, etc.) o cuerpos colectivos (parlamentos, concejos municipales, etc.). De esta manera, aplicar un sistema electoral sobre una votación cualquiera, tendrá una resultante distinta si se aplica otro sistema electoral sobre esa misma votación. Esto le confiere al sistema electoral una importancia vital en la estructuración de cualquier sistema político y de partidos. En consecuencia, escoger un sistema electoral determinado, pasa a convertirse en una decisión política de vital importancia para un país.

Sin embargo, si bien el sistema electoral tiene efectos en el sistema de partidos, en la gobernabilidad y la legitimidad electoral, también es cierto que este es condicionado por factores históricos, políticos y culturales. En otras palabras, el sistema electoral es también el resultado de un proceso político y social.

No obstante que el sistema electoral está compuesto por una serie de elementos, podemos encontrar algunos de ellos que son de mayor relevancia o son menos comprendidos sus efectos. Uno de ellos es el denominado tipo de lista, en su modalidad del voto preferencial. El presente artículo busca analizar el impacto que tiene y ha tenido el voto preferencial sobre los procesos electorales y el sistema de partidos, de manera particular en el caso peruano.

1. El voto preferencial como elemento del sistema electoral

Las formas de candidatura y de votación tienen una gran importancia como elementos del sistema electoral, por lo menos en tres sentidos.

Para la relación entre elector y candidato, es obvio que en el caso de candidaturas individuales la persona desempeña un papel importante, aun cuando en sistemas de partidos bien estructurados, el candidato sea mucho menos determinante para el voto que el partido al que representa.

Para la relación entre los candidatos y su respectivo partido, las distintas formas de candidatura y votación permiten al elector ejercer mayor o menor influencia sobre la selección de candidatos dentro del partido. Las candidaturas individuales fomentan en cierta forma la independencia del candidato frente al partido, en el caso de las listas de partidos, según sea su forma, puede fortalecer (lista cerrada y bloqueada) o debilitar (lista cerrada y no bloqueada,

lista abierta) la dependencia del candidato frente a su partido. En el caso de las listas cerradas y bloqueadas, el candidato es dependiente de la nominación del partido, pero no así en el caso de las listas cerradas y no bloqueadas y en las listas abiertas.

En cuanto a la posibilidad de los partidos de planear la composición de los grupos políticos, sobre todo con listas cerradas y bloqueadas, pueden nominar, por ejemplo, a través de cuotas, a mujeres o representantes de determinados grupos sociales, en lugares expectantes de la lista.

Una de las formas de candidatura es aquella que es confeccionada como *lista cerrada pero no bloqueada*. Para ello se aplican, diversos métodos, entre los que se encuentra el llamado voto preferencial. Este consiste en otorgar el apoyo directo a más de un candidato preferido, de entre una serie de postulantes inscritos en listas partidarias que los agrupan, indicando para ello el número que los representa.

2. El origen del voto preferencial en el Perú

Con motivo de las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1978, como parte de la transición democrática, el gobierno militar del General Francisco Morales Bermúdez fijó las reglas de la elección bajo el decreto 21949. Allí se señalaba que para dicho cuerpo constituyente se deberían elegir 100 representantes, en circunscripción única, bajo la modalidad de voto de lista "y por un candidato de su preferencia integrante de ella"[1].

Esta experiencia, siendo la primera, tenía la característica de aplicarse para un electorado sin voto analfabeto. Era, asimismo, obligatorio. Los partidos políticos tenían como distintivos una letra y cada candidato, un número correlativo en cada lista de 100 candidatos, igual al número de escaños que tenía la Asamblea Constituyente. Es decir, para que el voto fuera válido, el elector tenía una boleta con dos cuadrados: en uno escribía la letra del partido político y en el otro el número del candidato del partido político escogido.

1 Artículo 54.° - Para la elección de Representantes a la Asamblea Constituyente, el territorio de la República, de conformidad con el Decreto Ley 21949, constituye un solo distrito electoral.
Artículo 55.° - El elector votará, al mismo tiempo, por la lista que escoja y por un candidato de su preferencia integrante de ella.
Artículo 56.° - Para el efecto de la distribución proporcional de la representación se aplicará el sistema de la "Cifra Repartidora".

Sin embargo, esta modalidad de voto se introdujo en un contexto en el que los partidos políticos se encontraban ausentes de la vida política. El golpe de Estado de 1968 había dejado sin espacio la participación y representación política de los partidos.

Para las elecciones de 1980, la entonces nueva Constitución de 1979 fijó las reglas de juego del sistema electoral tanto para la elección presidencial como parlamentaria. La elección se realizaría por lista y sin voto preferencial[2].

El voto preferencial, que había sido cuestionado por algunos partidos políticos, se dejó de implementar, básicamente, porque la Constitución de 1979 consagró el voto para los analfabetos. En esa medida estaban incapacitados para poder ejercer obligatoriamente su voto, toda vez que no saben escribir.

Para las Elecciones Generales de 1985, un Decreto Ley modificó las reglas de la elección precisamente a propósito del voto preferencial, instituyéndose de esta manera la forma de elección de los representantes al Parlamento, hasta el día de hoy[3]. Se superaba, así, el obstáculo de los analfabetos al introducir la no obligatoriedad del voto.

Como la elección era simultánea presidencial y parlamentaria, el elector votaba por presidente, por senadores (circunscripción única) con doble voto preferencial opcional y diputados (circunscripción departamental), también con voto preferencial opcional. Este mismo sistema se utilizó, sin modificaciones, para las Elecciones Generales de 1990.

El 5 de abril de 1992, el presidente de la República, Alberto Fujimori, encabeza un golpe de Estado con el respaldo de la Fuerzas Armadas. Constituyó el llamado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional y gobernó por Decretos Leyes hasta la instalación del Congreso Constituyente Democrático (CCD). Las elecciones al CCD fueron convocadas para el 22 de noviembre de 1992, indicándose que dicho organismo sería elegido por circunscripción electoral única, voto preferencial doble opcional, cifra repartidora y se escogerían a 80 Congresistas.

---

2 El proceso Electoral 1979-80 se rige por el Decreto Ley 14250 de 5 de diciembre de 1962, con las modificaciones y adiciones qua se consignan en una norma especial, la cual necesariamente debe observar: ... 2.- Mientras se Constituyen todas las regiones, el senado se elige en distrito nacional único. La elección de los senadores por el sistema de cifra repartidora, sin voto preferencial y siguiéndose el orden de cada lista... 4.- La elección de diputados por el sistema de cifra repartidora, sin voto preferencial y siguiéndose el orden de cada lista.

3 Adiciónese al artículo 106 del Decreto Ley 14250, modificado por el artículo 62 del Decreto Ley 22652 el párrafo siguiente: "En las secciones de la cédula de sufragio correspondientes a senadores y diputados figurarán, además, dos cuadriláteros en los cuales el elector anotará los números que corresponda en la lista respectiva a los candidatos a senadores o diputados de su preferencia. El voto de preferencia es opcional y el elector puede votar por uno o por dos de los candidatos. La no emisión del voto preferencial, o el error que se cometa al marcarlo no anula el voto, pero sí la preferencia".

El CCD elaboró la Constitución de 1993 en la que se reformó la representación política a través de crear un parlamento unicameral de 120 congresistas. Se promulga la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) en la que se precisa que los congresistas se eligen por circunscripción única, por el sistema de lista con voto preferencial doble opcional. Así se eligieron los parlamentos de 1995 y 2000.

Con la caída del fujimorismo se modifican algunas leyes, entre ellas algunas del sistema electoral. De acuerdo a la última modificación a la Ley Orgánica de Elecciones a fines del año 2000; *"La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple, aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial"* (Artículo 21.° LOE). Así se eligieron los parlamentos del 2001, 2006 y 2011.

Actualmente la votación parlamentaria en el Perú es con listas cerradas de 130 candidatos, pero no bloqueadas, lo que permite que a través del voto preferencial se altere el orden de los integrantes de la lista al momento de asignar los escaños.

Cuadro 1
Sistema Electoral y Elección Parlamentaria

Año de Elección	Sistema Electoral	N.° Representantes				Tipo de circunscripción	Observaciones
		Congresistas	Diputados	Senadores	Total		
1963	SP+CR	--	140	45	185	Dp	
1978*	SP+CR	100	--	--	100	CU	1VP obligatorio
1980	SP+CR	--	180	60	240	CU y Dp	Sin VP
1985 y 1990	SP+CR	--	180	60	240	CU y Dp	2VP opcional
1992*	SP+CR	80	--	--	80	CU	2VP opcional
1995 y 2000	SP+CR	120	--	--	120	CU	2VP opcional
2001 y 2006	SP+CR	120	--	--	120	Dp	2VP opcional
2011	SP+CR	130	--	--	130	Dp	2VP opcional
SP=Sistema Proporcional, Dp=Departamentos, CR=Cifra Repartidora, VP=Voto Preferencial, CU=Distrito Único							
* En 1978, se eligió una Asamblea Constituyente y, en 1992, se eligió un Congreso Constituyente.							

Fuente: Elaboración propia

3. Mecánica del voto preferencial

El voto preferencial requiere que los votantes ordenen todas o un conjunto de opciones ofrecidas en las cédulas de votación. Debe ponerse mucha atención a la determinación del resultado según las opciones elegidas por el votante y a la posibilidad de que la persona se vea enfrentada no con su primera opción, sino con una alternativa de compromiso. Ace Project señala tres niveles de interés:

- Cómo decidirse por un candidato*. Una de las ventajas de este sistema es la capacidad del votante para tomar decisiones más matizadas o sutiles acerca de los candidatos. Se les puede alentar a determinar sus preferencias empezando con aquel que más les gusta y luego continuar a través de un proceso de gradación basado en su propio criterio de selección hasta que lleguen a aquel que menos les gusta. En el caso de Perú, sólo se puede hasta dos opciones, aun cuando otros sistemas pueden proponer más.
- Cómo emitir el voto*. Se espera que los electores coloquen una serie de marcas en su cédula de sufragio (generalmente siguiendo un orden numérico) aunque es posible que quienes la diseñaron introduzcan otra opción de marcado. De cualquier forma, se debe explicar la manera de marcar la papeleta y, en lo posible, socializar su práctica.
- Cómo afectan los votos el resultado*. Las preferencias expresadas por los votantes individuales deben ser contadas y tabuladas a través de una serie de operaciones relativamente complejas que tienen como consecuencia el resultado final.

Por lo demás, el voto preferencial requiere un proceso de educación electoral por todos los medios de comunicación posibles. Los errores se incrementan con su aplicación.

En el Perú, en el acto de escrutinio, el presidente de mesa cuenta cada uno de los votos de la cédula tanto para presidente como para congresistas, y en caso de que el ciudadano hubiera hecho uso del voto preferencial en su cédula, este se contabiliza en el espacio reservado para votos preferenciales del acta de escrutinio como voto para el candidato de su elección.

Sin embargo, las posibilidades de error con respecto al voto preferencial al momento del escrutinio suelen estar relacionadas a tres grandes factores.

1. Cambios *a posteriori* en la lista de candidatos y cédulas de votación
2. Error en el *llenado del acta electoral*
3. *Interpretación* del modo de efectuar el voto

Pese a las campañas de capacitación previas a un proceso electoral, en algunos casos el elector y el miembro de mesa, máxima autoridad al momento del escrutinio de voto en mesa, conciben las formas de emitir el voto de manera distorsionada. En muchos casos, los miembros de mesa contaban los votos preferenciales como votos para la lista. Como resultado de este error, si el elector había señalado su preferencia por dos (2) candidatos, se contabilizaban dos votos para la lista y si se había señalado solo uno (1), la lista recibía sólo un voto. Otro caso se observa cuando el elector emitía su voto preferencial por dos candidatos de distintas listas parlamentarias, anulando su votación

Pese a la insistencia en que el voto sea considerado válido siempre y cuando la intersección del aspa o la cruz se encuentren dentro del recuadro del símbolo o candidato, los personeros de mesa solían influenciar la decisión de los miembros de mesa a anular la votación cuando el aspa invadía el símbolo o fotografía de otra agrupación.

4. El impacto del voto preferencial sobre el parlamento

El voto preferencial tiene un impacto directo en la composición del parlamento. Como se ha señalado, desde la elección de la Asamblea Constituyente de 1978, para la elección de la representación nacional, salvo en 1985, se ha usado el sistema de lista cerrada, pero no bloqueada con voto preferencial.

Una de las formas que opera el voto preferencial es reordenar la lista presentada por el partido político. De esta manera, el 46 por ciento de la composición de la Asamblea Constituyente de 1978 fue modificada gracias al voto preferencial. En 1985, lo fue en un tercio del parlamento y en 1990, en 30 por ciento.

Se puede observar en el cuadro siguiente la composición de los órganos colectivos hasta el día de hoy modificados gracias al voto preferencial. Si el partido ordenó su lista de una determinada manera sea por decisión de sus directivos o como resultado de una elección interna, el hecho es que en casi una década de aplicación del voto preferencial, casi un tercio de los parlamentos peruanos han sido modificados gracias a este tipo de elección.

Cuadro 2
Parlamentarios elegidos bajo voto preferencial (1992 - 2011)

Año de elección	Parlamentarios electos	Ingresaron por voto preferencial	
		Parlamentarios	%
1992 – 1995*	80	34	43
1995 – 2000*	120	38	32
2000 – 2001*	120	53	44
2001 - 2006	120	32	27
2006 - 2011	120	34	28
2011 - 2016	130	45	35

* Circunscripción única
Fuente: Elaboración propia

5. Evaluación del voto preferencial

La implementación del voto preferencial, en la década de los ochenta, tenía como contexto un sistema partidista estructurado con partidos más institucionalizados y disciplinados. Pero de la misma manera, no existía una ley de partidos políticos y, por lo tanto, los partidos no eran observados en su vida interna. De esta forma, no se exigía el ejercicio de la democracia interna y menos de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.

En la actualidad, la debilidad de los partidos políticos, el fraccionamiento del sistema que los cobija, así como la baja cohesión interna y de la disciplina partidaria, han mostrado un escenario radicalmente distinto al de hace tres décadas.

Tras poco más de tres décadas de ejercicio de este mecanismo en el Perú, los argumentos a favor del voto preferencial pueden resumirse en los siguientes:

- Permite al elector un mayor margen de elección.
- El candidato se relaciona de manera más estrecha con el elector que con el partido político.
- El candidato puede aspirar a ser elegido, sin que el puesto que ocupa en la lista sea una limitación.
- El ciudadano valora este tipo de elección más que la de lista cerrada.

Sin embargo, es claro que el voto preferencial produce una dinámica interna en los partidos, con independencia de la voluntad de los involucrados. Su popularidad ante la opinión pública no debe evitar observar que su impacto ha sido severo sobre los partidos políticos y los procesos electorales.

Por ese motivo, los argumentos en contra del voto preferencial se pueden resumir de la siguiente manera:

- El voto preferencial desata una inevitable lógica fratricida. Es así que cada candidato, al necesitar ganar más votos que los compañeros de su propio partido, debe diferenciarse de ellos, convirtiéndose en competencia interna allí donde debería haber colaboración.
- La competencia intensa por el voto preferencial ha originado tensiones y pugnas que, en muchos casos, han dejado huella de conflicto entre los candidatos, creando dificultades en sus relaciones internas partidarias.
- El partido político está incapacitado para desarrollar una campaña unificada, en la medida en que cada candidato hace la suya, impidiendo un mensaje partidario claro. Desde el lado del elector, debe recibir mensajes de candidatos presidenciales al lado de cada uno de los candidatos de las listas parlamentarias. En el 2011, solo en Lima Metropolitana, para los 36 escaños, se presentaron 13 listas, lo que hace un total de 468 candidatos. Es decir, 468 campañas y mensajes que pugnan por conseguir el voto ciudadano.
- Es casi imposible conocer el origen y gasto de los recursos económicos de los partidos políticos, puesto que el candidato no informa sobre sus ingresos o solo lo hace parcialmente. Sin embargo, el partido político se hace responsable por los recursos obtenidos por todos los candidatos.
- Si los organismos electorales controlan a los partidos con dificultad, resulta casi imposible hacerlo cuando hay sistema de voto preferencial. Los candidatos, al necesitar dinero individualmente, resultan siendo vulnerables al apoyo financiero privado y pueden, en algunos casos, caer en manos del dinero mal habido.
- La lucha por el voto en el interior de cada partido es tan intensa y competitiva que incluso algunos candidatos intentan impugnar actas de escrutinio. Pero, en muchos casos no existe una confianza en el personero oficial del partido político, pues cada uno defiende sus intereses particulares. Si pudiera, ante la desconfianza del partidario, cada candidato tendría su personero,
- La votación se hace más compleja para el elector. De esta manera, los votos nulos se incrementan, debido a los errores en el uso de este mecanismo de elección. El siguiente cuadro muestra claramente este impacto.

Cuadro 3
Comparación de votos nulos
(1995-2011)

Año	Elecciones presidenciales	Elecciones Congresales
	Votos nulos	Votos nulos
2011	584,233	2,125,438
2006	619,573	2,188,789
2001	402,436	1,352,780
2000	271,742	1,304,382
1995	769,858	3,189,198

Fuente: ONPE

- El escrutinio en mesa. Si a eso se agrega que la votación se hace más compleja para el elector como para el miembro de mesa, se entenderá por qué el 90% de las actas con errores se deben al voto preferencial y, en consecuencia, la demora en la entrega de resultados. Según la ONPE "En el proceso electoral del año 2006 el promedio de actas observadas fue de 9,1% en la elección de presidente y vicepresidentes, y de 39,8% en la del Congreso de la República; mientras que en el año 2011, el promedio fue de 7,3% en la elección de presidente y vicepresidentes, y de 24,1% en la del Congreso de la República" (ONPE: 2012).
- Por otro lado, al no ser obligatorio y no tener el elector la posibilidad de hacer respetar el orden que aparece en la lista, el voto preferencial inclina el peso de la decisión a quienes lo usan y disminuye el peso a quienes no lo usan. Podemos comprobarlo con un ejemplo hipotético. En Ancash, que tiene 5 escaños en el Congreso, un partido A obtiene 100 votos, con lo que consigue 2 escaños. Del total de votantes de A, 98 deciden no utilizar el voto preferencial, pues consideran que el orden presentado por el partido es el adecuado. Sin embargo, 2 votantes sí lo utilizan, optan por candidatos que están en los puestos debajo del que ocupa el segundo lugar en la lista, digamos en el puesto 4 y 5. El resultado sería que ingresan estos últimos y no los candidatos de los puestos 1 y 2, pese a que la mayoría de los votantes del partido A así lo consideraron. Este ejemplo puede ser extremo, pero muestra un mecanismo que, al no ser obligatorio, hace que

algunos electores tengan mayor capacidad de decisión que otros. Es decir, en este formato de voto preferencial, no hay cómo hacer valer la decisión de quienes desean que se mantenga el orden presentado por el partido. Lo que establece una relación peligrosamente inversa: a menor uso del voto preferencial, mayor peso decisivo de los que lo utilizan.

- Finalmente, el voto preferencial tiene un costo político adicional. Los resultados electorales parlamentarios oficiales, debido al voto preferencial, demoran en ser proclamados, creando situaciones de alta incertidumbre en la conformación del Congreso.

El impacto es mayor en un sistema de partidos débiles, como ocurre en Perú. De esta manera, una persona que quiere llegar al Congreso, no pertenece a un partido y nunca ha hecho política pero, por interés por el bien común, querer tener estatus o motivado por intereses pecuniarios; puede con un poco de ingenio, recursos y algo de suerte, formar parte de los 130 congresistas del parlamento unicameral peruano.

Es claro que el aspirante debe tener, por ejemplo, recursos económicos; obtener uno de los primeros puestos de la lista; tener influencia o ascendencia en un grupo profesional, social o sindical; haber tenido una visibilidad pública como deportista, persona del mundo de los medios o, por esas casualidades, algo que llame la atención de los medios[4]. Si este aspirante tiene una o varias de estas características, uno o más partidos le ofrecerán, como ha ocurrido sobre todo en las dos últimas décadas, un lugar en sus listas.

En pocas palabras, los candidatos no tienen lazos firmes con los partidos sino, salvo excepciones, efímeras. Por eso se observa a candidatos que han postulado tantos partidos como elecciones en las que participa. Es decir, las identidades partidarias cuentan poco.

El resultado de la elección interna de los partidos es meramente referencial y no vinculante. Al final, luego de acuerdos de los dirigentes y el jefe del partido, la lista que se inscribe no tiene que ver con el resultado de la elección interna.

Contra lo que muchas veces se piensa, la ubicación del puesto en la lista sí importa. Una revisión del comportamiento de los electores en el uso del voto preferencial en Lima, en las tres últimas elecciones, demuestra que es mayor la posibilidad de ingresar si el puesto se acerca al primero de la lista.

4 Al parlamento peruano han ingresado 3 es presidentes de clubes de fútbol, así como varios ex jugadores de la selección peruana de voleibol y, así como gente proveniente del mundo del espectáculo, sin filiación partidaria previa.

De los 21 partidos que ingresaron al parlamento en los períodos 2001, 2006 y 2011, en 17 ocasiones ingresó el que ocupaba el número uno, 15 veces el número dos, 12 veces el número tres, 7 veces el número cuatro, 9 veces el número cinco, en 4 oportunidades el seis y nueve. El resto, en menos de 3 oportunidades. Es más, los que ocuparon los puestos 14, 15, 17, del 23 al 29 y del 31 al 34 nunca ingresaron. Los únicos que ingresaron, estando en el último lugar de la lista, fueron Martha Chávez, Javier Valle Riestra y Guido Lombardi, personajes altamente conocidos. Ciertamente, conseguir un puesto expectante requiere recursos, redes y contactos con quienes finalmente deciden.

Cuadro 4
Puestos con frecuencia de obtención de escaños

Frecuencia de obtención de escaños	Puesto en la Lista
17	1
15	2
12	3
9	5
9	8
7	4
5	11
4	6
4	9
3	10
3	20
3	30
2	7
2	12
2	15
2	35
1	13
1	16
1	18
1	19
1	21
1	22
1	36

Fuente: Elaboración propia

Salvo el símbolo, el candidato presidencial y alguna consigna en común, el aspirante a congresista se lanza de manera individual a la captura del voto entregando, al lado de productos (polos, útiles escolares, del hogar, etc.), un conjunto de promesas que difícilmente pueda cumplir y que están alejadas de su función parlamentaria.

Pero lo distintivo es que deba ser distinto a cualquiera de su propia lista. La estandarización de los mensajes atenta contra el éxito de conseguir votos, porque su compañero de lista es un competidor directo por escaños. Esto produce grietas y heridas al interior de la lista partidaria.

Sólo en Lima, en el 2011, compitieron 13 listas parlamentarias por 36 escaños, al lado de 11 listas presidenciales, lo que suma poco menos de 500 campañas electorales simultáneas. Es imaginable el ruido comunicativo que esto produce y la dificultad, para cualquier elector, de decidir su voto. En esta pugna por un lugar en el espacio público los medios, especialmente la televisión, moldean la campaña espectacularizando y banalizando la política.

El aspirante que hemos delineado aquí reemplaza, en muchos casos, a otro que se asemeja a él y que ganó un escaño en la elección anterior. De esta manera, en la última elección parlamentaria del 2011, 105 congresistas fueron nuevos de un total de 130. Así, cada cinco años ingresa al parlamento un numeroso grupo de congresistas, sin experiencia, sin identidades partidarias comunes, pero con grandes carencias, debilidades, cuando no dudosos pasados. Esto es posible gracias al voto preferencial, cuyo impacto en un sistema partidista débil es mayor que en otros más estructurados.

El voto preferencial se introdujo para quebrar el liderazgo partidario en un contexto de gobierno autoritario y crítica a los partidos políticos. Posteriormente, varias reformas en el Perú han invocado como objetivo fortalecer a los partidos políticos. Sin embargo, el voto preferencial ha mostrado que su impacto en los partidos, es negativo. Pero, en todos los partidos, parlamentarios han logrado un escaño gracias a él, lo que ha permitido que este mecanismo se mantenga hasta el día de hoy.

Literatura consultada

DOSEK, Tomáš y Flavia FREIDENBERG. *Las reformas electorales en América Latina*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2012 (inédito).

GUTIERREZ, Pablo y Daniel ZOVATTO. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM/Idea Internacional, 2.ª edición, 2011.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE). *Proyecto de Código Electoral y Código Procesal Electoral*. Lima, 25 de noviembre de 2011.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima: Transparencia, 2004.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE). *Actas electorales observadas en las elecciones generales. Análisis de sus escenarios y actores*. Lima: ONPE, 2012.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE). *Competencia electoral en el ámbito provincial. Escenarios y tácticas de oferta política durante las Elecciones Regionales y Municipales*. Serie: Documento de trabajo N.° 23. Lima: ONPE, 2010.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *Representación política: las reglas también cuentan (Sistemas electorales y partidos políticos)*. Lima: PUCP/Fundación Friedrich Ebert, 2005.

VALLADARES MOLLEDA, Jorge. *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú*. Biblioteca de la Reforma Política N.º 5. Lima: Asociación Civil Transparencia, 2004.

VERGARA, Alberto. *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Cuaderno de Trabajo. Lima: IDEA Internacional, 2009.

Reseña BIBLIOGRÁFICA

Revista Mundo Electoral
Año 5, Núm. 15, Septiembre 2012
Panamá: Tribunal Electoral de Panamá

En la portada de esta edición de la Revista Mundo Electoral sobresale la imagen del rector de la grey católica panameña, Monseñor José Domingo Ulloa Mendieta quien es el autor del primer artículo de esta edición.

En su artículo "Contribución de la Iglesia Católica a la convivencia y al diálogo: La experiencia de la firma de los pactos éticos", describe el importante rol que ha tenido la Conferencia Episcopal Panameña a través de la Comisión de Justicia y Paz en la firma de los Pactos Éticos Electorales. Se refiere a cómo ante la crisis electoral y social panameña vivida a inicio de los años 90 hubo iniciativas para garantizar la protección a los derechos humanos, la defensa de la dignidad humana y con ello consolidar la reconstrucción de la democracia en Panamá. Señala que se promulgaron varios pactos con el fin de propiciar un ambiente electoral de confianza y lejos de duda para los diferentes actores políticos y la sociedad civil. Igualmente, realiza un llamado a la firma de un nuevo Pacto Ético Electoral solicitado por muchos sectores de la sociedad panameña con motivo de las elecciones presidenciales y legislativas a realizarse en el 2014 con miras a consolidar la democracia y el compromiso de los diferentes sectores para contribuir a ese fin.

El siguiente articulo "La democracia partidaria en Costa Rica: Aportes de la jurisprudencia electoral" es autoría del presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE), Luis Antonio Sobrado González. Explica que la jurisdicción electoral costarricense, la cual es competencia del TSE, no solo arbitra los conflictos interpartidarios, sino también los intrapartidarios. Expone cómo ante la falta de mandato legal expreso para ejercer esta potestad de resolución de conflictos intrapartidarios por parte del TSE, el mismo Tribunal mediante la resolución N.° 303-E-2000 reconoció su potestad constitucional en esta materia a pesar de que no había una vía legal expresa al respecto. Así mismo, recalca cómo aplicando el principio de plenitud hermenéutica del ordenamiento jurídico, el TSE creó vía jurisprudencia el recurso de amparo electoral utilizando analógicamente las reglas del amparo convencional. Cita y expone diferentes casos en los que mediante vía jurisprudencia el TSE ha rechazado prácticas anti-democráticas intrapartidarias en busca de consolidar la democracia a lo interno de las diferentes

agrupaciones políticas y con ello favorecer la participación política ciudadana.

Seguidamente, se encuentra la entrevista a la señora Carmen de Cárcamo del Departamento de Capacitación/ Dirección Nacional de Organización Electoral del Tribunal Electoral de Panamá. La entrevista tiene como eje central el tema del Programa de Educación Cívica Electoral en Panamá. El entrevistador pregunta sobre el origen de este programa, el impacto de su implementación, su alcance en la población escolar panameña y respecto de las actividades que forman parte de este programa y su aporte a la democracia panameña, entre otras.

El siguiente artículo "El polémico lugar del voto en la democracia boliviana a inicios del siglo XXI" es autoría de Salvador Romero Ballivián, director del NDI (National Democratic Institute) en Honduras. Expone cómo gracias a la revolución de 1952, se implementó el sufragio universal en Bolivia y cómo la democracia boliviana resurgió para entrar en un proceso de consolidación y expansión, aunque no exento de obstáculos. Analiza la relación que se creó entre el voto universal y democracia a partir de ese momento para entender los diferentes periodos por los que pasó esta relación y el papel del voto en la democracia desde 1952 hasta inicios del siglo XXI.

En la sección Del Editor Nacional, Jorge Bravo, subdirector de Comunicación del Tribunal Electoral de Panamá (TEP) escribe el artículo "Un gran mensaje ante el reto que se nos avecina". Expone cómo el TEP enfrenta el reto de organizar el proceso de elecciones que concluirá con las elecciones generales del 2014 ante las amenazas externas que pretenden minar su credibilidad, transparencia e institucionalidad.

Luis H. Moreno Jr. nos trae su artículo "¿Son compatibles la ética y la política?". En él expone cómo la percepción de la sociedad está inundada de desconfianza general debido al abuso del poder, la proliferada corrupción, la latente inequidad, entre otros; y cómo estas contribuyen a la crisis social, política y económica. Así mismo, escribe cómo la política no debe perder el alma, sino nutrirse de principios y valores que resulten en armonía, solidaridad humana, respeto y responsabilidad ante la democracia y la sociedad.

En el artículo "Proceso electoral 2011-12. Fortalezas y retos", Manuel Carrillo Poblano, coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral de México (IFE), detalla el papel de este organismo en las pasadas elecciones del 1.° de julio de 2012 en México. Destaca que en este proceso electoral el IFE desempeñó 53 nuevas atribuciones por primera vez; igualmente hace un recuento de las fortalezas y retos que se plantean a partir de la experiencia de estas elecciones.

Tomás R. García Tobar, asesor de Seguridad del Tribunal Electoral de Panamá escribe el artículo "Seguridad electoral estratégica institucionalizada" Una propuesta ambiciosa, pero efectiva". Empieza por reconocer que el tema de la falta de seguridad abarca todos los ámbitos de la sociedad; seguidamente, hace una distinción y explicación entre la Seguridad Dura y la Seguridad Metis. Así mismo, explica que en materia electoral se requiere de seguridad

especializada debido a lo trascendental de la materia. Resalta la importancia de la planificación y coordinación en los procesos electorales en materia de seguridad, esto con el fin de ofrecer tranquilidad y paz mental para que un proceso electoral se lleve a cabo de una manera pacífica, libre y justa. Para finalizar, realiza una serie de consideraciones y propuestas direccionadas a fortalecer la seguridad electoral.

Patricia Eugenia Cervantes Chacón, magistrada vocal III del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala escribe el articulo "La consulta popular en el caso del diferendo territorial con Belice". Empieza describiendo la figura del Referéndum Consultivo y explicando la situación actual e histórica entre Guatemala y el territorio que actualmente ocupa Belice. La autora explica que con la Consulta Popular no se pretender resolver de manera absoluta la situación territorial entre Guatemala y Belice, sino someter el diferendo territorial a un juicio de derecho ante la Corte Internacional de Justicia. Por último, reseña ciertas características propias de dicha consulta debido a las particularidades de los citados Estados, cuya realización está prevista para el 2013.

En el articulo "La democracia se fundamenta en los valores cívicos y morales", Adalberto Chávez describe las prácticas amorales utilizadas regularmente por los políticos para desvirtuar a sus adversarios políticos y con ello limitando al electorado a la elección del candidato menos malo. Resalta la importancia de la educación como base de la construcción de una democracia sólida, abarcando a todos los sectores de la sociedad civil para crear valores cívicos y morales que fortalezcan y perfeccionen esta democracia.

Juan Rial, en su artículo "El voto electrónico en América Latina. Consideraciones políticas sobre su implantación", analiza el estado actual del uso de la tecnología mediante el voto electrónico en América Latina. Explica ampliamente los casos de Brasil y Venezuela en la realización de procesos electorales automatizados; así mismo, resalta que el mayor cuestionamiento en la implementación de estos sistemas en América Latina es el tema de la seguridad y transparencia de ellos con el uso de esta tecnología.

Finalizando esta edición se encuentra la ponencia de Eduardo Valdés Escoffery, magistrado vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá. Dicha ponencia "Experiencia con el Voto Selectivo o Preferencial en la República de Panamá" fue dada por el magistrado en un conversatorio organizado por el Tribunal Supremo de Elecciones e IDEA Internacional en agosto del 2012 en Costa Rica. En ella expone la vivencia panameña con este tipo de voto y detalla una serie de desventajas que a su consideración trae esta modalidad de voto.

Por último, esta edición contiene varias secciones relacionadas con la materia electoral y política las cuales son: "Eventos", "¿Quién es Quién en el mundo electoral?", "Electo-Tips", "Glosario" y "Calendario Electoral". Cabe recalcar el oportuno y acertado aporte al mundo electoral encontrado entre las páginas de una edición más de esta revista.

Luis Diego Zúñiga Arley
Estudiante de Derecho de la Universidad de Costa Rica

Revista Justicia Electoral
Cuarta Época, Vol. 1, Núm. 9, Enero-Junio de 2012.
México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El número 9 de la Revista Justicia Electoral está conformada por cinco secciones: Doctrinal, Estados, Documental, Entrevista y Bibliográfica. La sección Doctrinal comienza con un artículo escrito por el señor Jesús Castillo Sandoval, consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de México. En él analiza el impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos realizada en 2011 en México y la nueva relación entre los gobernados y el Estado consecuencia de dicha reforma. Hace énfasis en la modificación del artículo primero de dicha Constitución Política y cómo afectó el artículo 133 de dicho texto legal.

El siguiente artículo de esta sección es autoría del consejero del Instituto Federal Electoral, Francisco Guerrero Aguirre. En él aborda el tema sobre el principio de imparcialidad de los servidores públicos en el contexto del Proceso Electoral Federal 2012. Para analizar la conducta de estos servidores a la luz del principio de imparcialidad en los procesos electorales, divide dichas actuaciones en dos grandes grupos: las que se valgan de algún tipo de recurso público en sentido amplio y las que se valgan del estatus jurídico de servidor público.

En el artículo "Juicio de inconformidad. Una propuesta garantista para la defensa del voto", el señor Omar Delgado Chávez hace un estudio, análisis y crítica de la figura de impugnación electoral llamada juicio de inconformidad correspondiente a los medios de impugnación del sistema federal asociado a las elecciones para un cargo público.

Los artículos "Controles de constitucionalidad, de convencionalidad y de legalidad. Hacia un nuevo modelo de impartición de la justicia electoral" y "Hacia un nuevo modelo de control de la constitucionalidad en materia electoral. Retos, perspectivas y algunas propuestas", escritos por Enrique Figueroa Ávila y Raúl Montoya Zamora, abordan el tema del control de constitucionalidad en materia electoral. El primero de ellos desarrolla su artículo a partir de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre el Caso Rosendo Radilla Pacheco y sus consecuencias en el control constitucional en materia electoral. Por su parte, Montoya Zamora realiza una comparación entre el modelo americano y europeo de control constitucional. Así mismo, describe el control constitucional en México antes y después de la reforma en materia de derechos humanos realizada en dicho país en el 2011, expone los retos que afronta el nuevo sistema y también da ciertas propuestas para su buen desarrollo.

Los dos últimos artículos que completan esta sección son "La residencia como limitante desproporcional del derecho a desempeñar cargos públicos distintos a los de elección popular", autoría de Fernando Ramírez Barrios y "La inaplicación de las normas electorales por el TEPJF (2007-2011)", autoría conjunta de Karolina Monika Gilas y Guadalupe Salmorán Villar. En el primero de ellos el autor pone en tela de duda la constitucionalidad del factor residencia como limitante para ejercer el derecho de elección a un cargo público. En el segundo artículo, las autoras abordan el tema de la inaplicación de ciertas normas electorales por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por considerarlas inconstitucionales.

La sección Estados comienza con el artículo "Eficacia actual de la justicia electoral en las entidades federativas desde una perspectiva cuantitativa" escrito en conjunto por Irene Maldonado Cavazos, Clemente Cristóbal Hernández y Karla Verónica Félix Neira. En él elaboran un estudio para intentar medir la eficacia de los tribunales electorales estatales basándose en la firmeza o revocación de sus resoluciones que fueron objeto de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en un determinado periodo de tiempo.

El siguiente artículo de esta sección "Los medios de impugnación en el sistema de derecho consuetudinario de Oaxaca" se adentra en materia de los derechos indígenas. Los autores Marco Antonio Pérez de los Reyes y Enrique Inti García Sánchez elaboran una investigación para comparar las principales características del sistema ordinario y el consuetudinario de los medios de impugnación presentes en este Estado.

El autor del último artículo de esta sección es Juan Manuel Romero Martínez. Elabora su artículo a partir de la sentencia ST-JIN-7/2009, en él aborda el tema de la filosofía del Derecho al exponer la necesidad de utilizar una visión holística en la técnica de la argumentación y en el cálculo de los efectos de una sentencia.

En la sección Documental, el autor David Cienfuegos Salgado expone en su obra un análisis histórico de la Ley Electoral del Estado de Yucatán donde repasa el texto completo de la ley y hace énfasis en ciertas características importantes de ella.

La siguiente sección es la de Entrevista, en ella se publica la conversación con el reconocido académico en ciencias políticas Dieter Nohlen. A través de la entrevista expone su opinión acerca del papel de las instituciones electorales mexicanas, sobre el desempeño de los partidos políticos, el peso de los medios de comunicación en los procesos electorales, así como la opinión pública, académica y la percepción de la democracia entre, otros.

Como es costumbre el presente número finaliza con la sección Bibliográfica. En esta ocasión se reseñaron cuatro obras: "Tratado de derecho electoral", autoría de Jorge Fernández Ruiz; "La mancha azul. Del PAN al NeoPAN y al PRIoPAN", autoría de Jorge Eugenio Ortiz Gallegos; "Sistema de Justicia Electoral Mexicano", autoría de José Alejandro Luna Ramos, y por último, "Juicio Político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina" cuya autoría corresponde a Aníbal Pérez-Liñán.

A través de sus páginas este número realiza un enriquecedor aporte al ámbito jurídico-electoral no solo mexicano, sino también al americano, cumpliendo con su finalidad de ser una herramienta de análisis, crítica y propuesta en materia electoral.

Luis Diego Zúñiga Arley
Estudiante de Derecho de la Universidad de Costa Rica

Revista Mexicana de Derecho Electoral
Núm.1 Enero-Junio de 2012
México: Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas.

El número 1 de la Revista Mexicana de Derecho Electoral está conformado por ocho secciones: Artículos doctrinales, Estudios legislativos, Coyuntura electoral, Estudios jurisprudenciales, Gestión electoral, Entrevistas, Información electoral y Reseñas Bibliográficas.

La sección Artículos doctrinales inicia con el artículo "La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación", obra del investigador Lorenzo Córdova Vianello. En él, el autor denota las carencias de la última reforma electoral realizada en México con el fin de identificar las áreas a mejorar para las próximas elecciones presidenciales de este país.

Seguidamente, el artículo "El problema de la (eventual) reforma del Senado en México" es autoría del investigador Imer B. Flores. El autor realiza un análisis crítico de la posible reforma de la composición del Senado mexicano, empieza describiendo la naturaleza de la representación política y la del Senado en particular. Finaliza con la propuesta de reducir el número de senadores y la necesidad de cambiar el criterio con que estos se eligen.

Flavio Galván Rivera, magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el autor del artículo "Acceso a la justicia electoral en el Estado democrático de derecho". En este artículo enfatiza la importancia del derecho fundamental de acceso a la justicia y su especial valor en el derecho electoral, todo esto en el marco de un Estado democrático de derecho. Reseña algunos casos en los que la Sala Superior del Tribunal anteriormente mencionado ha expandido la posibilidad de los medios de impugnación procedentes; así mismo, realiza varias propuestas con el fin de fortalecer los derechos políticos y electorales de los ciudadanos.

El siguiente artículo de esta sección "La confianza ciudadana: un desafío para las instituciones electorales, de frente a las elecciones de 2012" fue escrito por Armando I. Maitret, profesor de Garantías Constitucionales en la Facultad de Derecho de la UNAM. El autor recalca la situación de general desconfianza de la ciudadanía mexicana ante las autoridades electorales en el importante rol de dichas autoridades para fortalecer la confianza, pero que en la realidad muchas veces generan confusión en su actuar, y con ello desconfianza.

J. Jesús Orozco Henríquez, comisionado vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es el autor del artículo "Evolución y perspectivas de la justicia electoral en América Latina". Inicia esbozando la evolución de la justicia electoral en los siglos XIX y XX; seguidamente, realiza una clasificación de los diversos sistemas de justicia electoral en el mundo. Luego se enfoca en América Latina donde analiza dichos sistemas y plantea sus consideraciones al respecto.

El último artículo de esta sección "Consolidación democrática y reforma institucional en México" es autoría del investigador Diego Valadés. Recalca la reforma institucional como pieza clave en el fortalecimiento de la democracia mexicana. Para dicha afirmación toma como ejemplo la reforma constitucional de 2009 propuesta en México, esto con el fin de analizar la problemática actual de la democracia de dicho país.

La sección Estudios legislativos contiene el artículo "El marco normativo electoral frente a los comicios generales de 2012. La lógica interna del Consejo General del Instituto Federal Electoral". Dicho artículo fue escrito por Sara I. Castellanos Cortés representante propietaria del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

Describe cómo ante el resultado de las elecciones de 2006 se generó en la sociedad mexicana un gran malestar político y ciudadano debido a las diversas dudas y a la falta de credibilidad del resultado de esas elecciones. Como consecuencia de dicho ambiente político-electoral y ciudadano se realizó una reforma constitucional y luego modificaciones al Código Electoral.

Estas reformas reorganizaron internamente al IFE, ampliando sus funciones y competencias en lo concerniente a los procesos electorales. Cabe rescatar que la autora, a lo largo de su artículo, amplía y analiza las consecuencias de esas reformas para el IFE.

Seguidamente, comienza la sección Coyuntura electoral. El presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, Manlio Fabio Beltrones es el autor del primer artículo "Un modelo electoral de mayor equidad y mejor representación".

Explica el reto al que se someterá la reforma electoral del 2007 realizada en México ante las elecciones generales que se llevaráan a cabo en 2012 en dicho país y cómo dichas elecciones servirán de parámetro para revisar la normativa vigente en materia electoral con el fin de fortalecer un modelo electoral de mayor equidad y mejor representación.

El siguiente artículo "Elección 2012: las reglas del dinero" es autoría del profesor en la Facultad de Economía de la UNAM, Ciro Murayama. Empieza enfatizando en la existencia de la relación dinero-política. Indica que siempre que se celebran elecciones hay recursos económicos de por medio debido a un modelo estructural establecido, por lo tanto, los países se han visto obligados a regular esta relación con miras a fortalecer la democracia.

Seguidamente, enfatiza en los antecedentes mexicanos respecto a esta relación

anteriormente citada y su regulación luego de la reforma constitucional de 2007. Así mismo, expone los montos de dinero previstos para la elección de 2012 en México y los desafíos que conllevan.

La sección Estudios jurisprudenciales comienza con el artículo "¡Venga la sentencia!", autoría de Jorge Alcocer V. En dicho artículo hace un amplio análisis y explicación de la sentencia dictada el 14 de septiembre de 2011 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ante un recurso de apelación y otros recursos antes presentados en contra de la reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión.

El investigador Miguel Carbonell es el autor del artículo "Participación política y candidaturas independientes". En él aborda el tema de la participación no partidista de ciudadanos en las elecciones a partir de dos sentencias de la Sala Superior del TEPJF. Así mismo, analiza un tema más profundo como lo es el de los sujetos de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de participación política.

El artículo "La residencia como un requisito de elegibilidad electoral" es obra del magistrado de la Sala Superior del TEPJF, Manuel González Oropeza. Comienza citando y explicando la normativa vigente relacionada con la elegibilidad electoral basada en los criterios de residencia y vecindad. Así mismo, analiza varias sentencias del TEPJF que aportan a la comprensión de dicho tema.

Seguidamente, la investigadora María del Pilar Hernández es la autora del artículo titulado "Democracia interna de los partidos políticos. Tres casos de la práctica judicial". En dicho artículo analiza desde la óptica jurisprudencial del TEPJF ciertos casos relacionados con la democracia intrapartidaria en los partidos políticos que ha debido resolver.

Santiago Nieto Castillo y Paloma Orona García son los autores del artículo "Reflexiones sobre género y protección jurisdiccional de los derechos políticos de las mujeres". Exponen cómo la función judicial debe tener un enfoque de género con el fin de evitar, mediante la interpretación de los textos legales, cualquier tipo de discriminación implícita o expresa. Así mismo, plantean el enfoque de varias instancias jurisprudenciales mexicanas en materia de género.

Julio Téllez Valdés en su artículo "Anotaciones sobre la inconstitucionalidad del voto electrónico en Alemania" expone y hace un análisis del tema con base en una sentencia específica de la Corte Constitucional Federal de Alemania. Así mismo, esboza los argumentos que se han planteado a favor y en contra del uso de dicha tecnología en la emisión del sufragio en Alemania y las implicaciones que ello traería.

Posteriormente, la sección Gestión Electoral comienza con el artículo "Fiscalización del IFE a partidos políticos nacionales" cuyo autor es el director de la Unidad de Fiscalización del IFE, Alfredo Cristalinas. Explica cómo la reforma constitucional del 2007 realizada en México vino a asignar un órgano del IFE como el encargado de la fiscalización de las finanzas de los

partidos políticos. Así mismo, realiza una amplia explicación de la naturaleza de su gestión, los convenios y coordinaciones con otras autoridades, y propone ciertos temas pendientes de reforma electoral, entre otros.

Francisco Javier Guerrero Aguirre es el autor del artículo "Los retos del IFE rumbo a las elecciones del 2012". Comienza exponiendo la experiencia del IFE en los procesos electorales del 2006 y 2008-2009. Con base en dichas experiencias, propone los retos del IFE en el proceso electoral del 2012 con el fin de afianzar la democracia.

Cierra esta Sección con tres entrevistas sobre los procesos electorales del año 2012, iniciando con la entrevista al magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien analiza el tema de la justicia electoral rumbo al 2012. La organización de las elecciones en el contexto de los comicios de 2012 es el tema de la entrevista realizada al doctor Leonardo Valdés Zurita, presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Por último, la entrevista realizada al maestro José Luis Vargas Valdez, fiscal especializado para la atención de delitos electorales, se enfoca en el tema de los retos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales frente a los procesos electorales de 2012.

Finaliza con la presentación de los datos y el análisis de estos sobre la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional 2011 que explora la opinión pública sobre la reforma política. La encuesta consta de 2208 entrevistas cara a cara, en vivienda a personas de 15 años y más y fue diseñada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

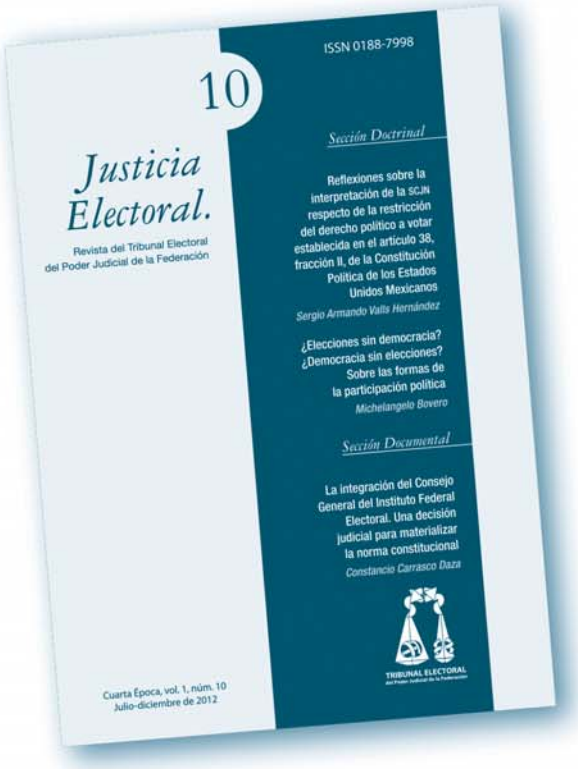
Luis Diego Zúñiga Arley
Estudiante de Derecho de la Universidad de Costa Rica

Rocío Montero Solano
Centro de Documentación
Instituto de Formación y Estudios en Democracia
Tribunal Supremo de Elecciones

Justicia Electoral

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación
México

Núm. 10, segundo semestre de 2012.
ISSN 0188-7998



El número 10, de la Cuarta Época, de la revista *Justicia Electoral*, refleja el intento, durante 20 años, por colocar esta publicación como un espacio de discusión ilustrada en temáticas relacionadas con la democracia y la justicia electoral, ampliamente enriquecido por la visión multidisciplinaria que se ha buscado imprimirle a lo largo de este tiempo. Se trata indudablemente de uno de los números más nutridos en cuanto a contenido y extensión, algo que sin duda celebramos en el TEPJF, porque ello refleja que cada vez hay más autores que se interesan en publicar en este espacio y que se incrementa el círculo de lectores.

Convocatoria para integrar el número12, segundo semestre de 2013.

Consulta y descarga gratuitamente en

http://http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sumario de números anteriores
Sitio Web: http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm

N.º 1 enero 2006	▪ Democracia interna y proceso electoral
N.º 2 julio 2006	▪ Elecciones municipales
N.º 3 enero 2007	▪ Elecciones generales 2006
N.º 4 julio,2007	▪ El referéndum
N.º 5 enero, 2008	▪ El Instituto de Formación y Estudios en Democracia
N.º 6 julio, 2008	▪ Referéndum: experiencias en América Latina
N.º 7 enero, 2009	▪ Democracia y género
N.º 8 julio, 2009	▪ Democracia deliberativa
N.º 9 enero, 2010	▪ Nuevo Código Electoral
N.º 10 julio, 2010	▪ Rol de los organismos electorales
N.º 11 enero, 2011	▪ Deslinde de competencias entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional
N.º 12 julio, 2011	▪ Financiamiento de Partidos Políticos
N.º 13 enero, 2012	▪ Perspectiva de género en la justicia electoral iberoamericana
N.º 14 julio, 2012	▪ Formación y capacitación en Democracia en América Latina

Información, colaboraciones y canjes: Centro de Documentación-IFED (cdocumentación@tse.go.cr)

Sede Central: Calle 15, Avenidas 1 y 3, San José Costa Rica / Central Telefónica: (506) 2287-5555
Apartado Postal: 2163-1000 San José

INSTRUCCIONES PARA AUTORES

Temas. La Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante, la Revista) publica trabajos preferiblemente originales de investigación y cuya temática de interés se centre en estudios sobre los fenómenos electoral y registral civil, desde perspectivas jurídicas, políticas y sociológicas.

Remisión de artículos. Los trabajos deben ser remitidos al correo electrónico cdocumentacion@tse.go.cr, el autor debe garantizar que es de su autoría y que su publicación no se encuentra comprometida en exclusividad con terceros. Cualquier reclamo al respecto será responsabilidad única del autor. Los documentos remitidos deben ser preferiblemente inéditos no obstante, en caso de haber sido publicados con anterioridad en otro medio, deberá detallarse tal circunstancia. El autor acepta con el envío de su material, la publicación del trabajo en página electrónica de la revista, en formato impreso y en formato de CD.

Formato. Es requisito que se entregue una copia en formato electrónico, elaborada en Microsoft Word para Windows 95 como mínimo, que incluya el título del artículo y el nombre del autor. El archivo electrónico debe presentarse de la siguiente forma: sin dividir palabras, texto justificado, destacados en cursiva o negrita, letra tipo verdana, número 12, espacio y medio. La extensión del trabajo no deberá superar las 5000 palabras; quedará a criterio del Consejo Editorial excepcionar tal requisito.

Información general sobre el artículo y sus autores. La primera página del estudio incluirá el título, nombre del autor o autores, afiliación académica y laboral (breve currículo con los principales títulos y cargos), dirección de correo electrónico, presentación de un resumen en español no mayor a 200 palabras e indicación de palabras claves para su indexación bibliográfica.

Proceso de revisión. Se utiliza un proceso de revisión por pares de tipo "doble ciego". Este sistema consiste en que los trabajos que llegan a la Revista serán enviados a otros especialistas en la materia objeto de investigación. Estos revisores recibirán el trabajo anónimo, y una vez revisado se remitirán al equipo editorial de la Revista, quienes en función de las opiniones de los revisores, tomaran una decisión final. Los revisores son también anónimos para los investigadores que someten el trabajo. La Revista cuenta con un formulario de revisión que es enviado a los revisores, junto con el trabajo. Estos formularios tienen la función de establecer los parámetros y/o criterios que se deben seguir en la evaluación. El Consejo Editorial asume la revisión filológica de rigor. El resultado del proceso de arbitraje al que serán sometidos los artículos será comunicado a los autores, con el objetivo de, en el caso de requerir correcciones de fondo, se proceda a la atención de las recomendaciones emitidas.

Política de acceso abierto. Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente la investigación al público, lo cual fomenta un mayor intercambio de conocimiento global.

Licencia Creative Commons. La Revista se encuentra licenciada bajo Creative Commons (CC) por lo que los artículos publicados quedan protegidos por las leyes nacionales de derechos de autor. Esto significa que si alguien violara los términos de la licencia bajo la cual se encuentra la obra, deberán aplicarse las sanciones definidas por la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos.

Proceso de publicación. Se acusará recibo de todos los originales en el plazo de quince días desde su recepción. Los artículos y ensayos presentados serán sometidos a la revisión y aprobación del Consejo Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos. En caso de discrepancia, se decidirá por mayoría simple.

NORMAS DE EDICIÓN:

Literatura consultada: las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, bajo el título de "Literatura consultada" y al final del original. Ejemplo:

LIBROS
Apellidos, Nombre. Título. Lugar de publicación: Editorial, año.
Ulate Chacón, Enrique. Tratado breve de derecho agrario comunitario e internacional. San José, C.R. : Colegio de Abogados, 2005

REVISTAS
Apellidos, Nombre. "Título del artículo". En: Nombre de la revista, vol.(núm.):pág.-pág., (meses, año).
Ugalde Miranda, Oscar. "Derecho de la tutela efectiva". En: Revista de Ciencias Jurídicas, (106):11-32, (Ene.-Abr., 2005)

REUNIONES, CONFERENCIAS, CONGRESOS
Nombre de la reunión, seminario o conferencia, número, lugar, año. Título. .Lugar de publicación: Editorial, fecha de celebración, año.
Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, 18º : La Romana, República Dominicana, 2004. National report Antigua & Barbuda. La Romana, República Dominicana : IIDH/CAPEL, 23-26 de setiembre, 2004

JURISPRUDENCIA
Nombre de la entidad. Número hora y fecha del voto.
Tribunal Supremo de Elecciones. Voto 2618-E-2005 de las doce horas con treinta minutos del siete de noviembre del dos mil cinco.

SITIOS WEB
Nombre del autor. "Título del trabajo". Tomado de: (dirección de internet), fecha completa.
Aragón Reyes, Manuel. "Derecho electoral: sufragio activo y pasivo". Tomado de: (http:// www.iidh.ed.cr/siii/publicaciones_Capel/Sufragio/20 Activo/20 y/20 pasivo.htm), 23 de noviembre del 2005.

Notas al pie de página: *todas las notas irán al pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos de una letra. No se incluirán referencias completas, sino solamente su forma abreviada. Ejemplo: Aragón Reyes (2005, pág. 3).*

Citas: *las citas deben ir en letra cursiva. Si exceden de tres líneas irán separadas del cuerpo principal del texto, sangradas y a espacio sencillo.*

Reseña de libros. *Se agradecen las sugerencias sobre libros para su recensión o reseña.*

Advertencia. *Cualquier incumplimiento de estas normas será motivo para rechazar el original remitido.*

MISIÓN

Organizar y arbitrar procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática, así como prestar los servicios de registración civil e identificación de los costarricenses.

VISIÓN

Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática.

Tribunal Supremo de Elecciones
PILAR DE LA DEMOCRACIA

Costado Oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.
Central Telefónica: 2287-5555. Apartado: 2163-1000, San José.
www.tse.go.cr