

# **Código de buenas prácticas en materia electoral**

**Directrices e informe explicativo**

**Comisión Europea  
para la Democracia por el Derecho**

**Impreso por el TEPJF**

342.709 Comisión Europea para la Democracia por el Derecho.  
E8

C227c Código de buenas prácticas en materia electoral :  
directrices e informe explicativo / Comisión Europea para la  
Democracia por el Derecho ; introducción María del Carmen  
Alanis Figueroa, prólogo Gianni Buquicchio. -- México :  
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

59 pp.

ISBN 978-607-708-055-8

1. Comisión de Venecia. 2. Derechos electorales – Unión  
Europea. 3. El Voto – Unión Europea. I. Título. II. Alanis  
Figueroa, María del Carmen, intr.

Primera Edición 2011

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
Delegación Coyoacán, C.P. 04480, México, D.F.  
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Edición: Coordinación de Comunicación Social.

ISBN 978-607-708-055-8

Impreso en México

## Índice

	Pág.
Prólogo .....	5
La utilidad de la traducción al español del <i>Código de buenas prácticas en materia electoral</i> de la Comisión de Venecia .....	7
<i>Introducción</i> .....	11
 <b>DIRECTRICES</b>	
<b>Adoptadas por la Comisión de Venecia en su 51a. reunión plenaria (Venecia, 5-6 de julio de 2002)</b> .....	13
I. Los principios del patrimonio electoral europeo .....	13
II. Condiciones para la aplicación de los principios .....	22
 <b>INFORME EXPLICATIVO</b>	
<b>Adoptado por la Comisión en su 52a. sesión plenaria (Venecia, 18-19 de octubre de 2002)</b> .....	25
<b>Observaciones generales</b> .....	25
 <b>I. Los principios fundamentales del patrimonio electoral europeo</b> .....	26
1. El sufragio universal .....	27
2. La igualdad del sufragio .....	32
3. El sufragio libre .....	37
4. El sufragio secreto .....	44
5. El sufragio directo .....	45
6. La periodicidad de las elecciones .....	45
 <b>II. Las condiciones de la aplicación de los principios</b> .....	46
1. El respeto de los derechos fundamentales .....	46
2. Niveles normativos y estabilidad del derecho electoral .....	47
3. Las garantías de procedimiento .....	48
 <b>Conclusión</b> .....	59

El *Código de buenas prácticas en materia electoral* ha sido:

- adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su tercera reunión (16 de octubre de 2002);
- adoptado por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho en su 52a. reunión (Venecia, 18-19 de octubre de 2002);
- aprobado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en su período de sesiones de 2003 –primera parte;
- aprobado por el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa en su período de sesiones de primavera de 2003.

## Prólogo

La democracia es uno de los pilares básicos del Consejo de Europa, junto con el respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho, y no puede concebirse sin la celebración de elecciones, el esqueleto procesal de todo sistema democrático. Pero, para que las elecciones sean la base de una auténtica democracia, es necesario que respeten los principios básicos del patrimonio electoral europeo. El *Código de buenas prácticas en materia electoral* define tales principios y normas clave: el sufragio universal, libre, igual, secreto y directo, así como la periodicidad de las elecciones. Desarrolla igualmente los requisitos necesarios de puesta en práctica de dichos principios y reglas básicas, como el necesario respeto de los derechos fundamentales, la estabilidad del derecho electoral, las garantías procesales esenciales para la organización del escrutinio por un órgano imparcial y la existencia de un sistema de recursos y de observación efectivos.

Este Código fue adoptado por el Consejo para las Elecciones Democráticas y la Comisión de Venecia y aprobado posteriormente por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el Congreso de poderes locales y regionales de Europa. Es un texto de gran trascendencia, destinado a promover la armonización de las normas relativas a las elecciones y servir de referencia para la evaluación de las mismas. Por su estructura y contenido, es un instrumento especialmente útil para los especialistas en materia electoral (tales como los miembros de las comisiones electorales y profesores universitarios), así como para los observadores, políticos y, de forma más amplia, para todo votante.

La Comisión de Venecia es un órgano consultivo del Consejo de Europa que constituye un acuerdo ampliado, en el que se encuadran hoy en día 57 países, de los que 10 no son europeos. Está formado por expertos en derecho constitucional y derecho electoral que produce opiniones, informes y otros documentos de trabajo. El *Código de buenas prácticas en materia electoral* es el resultado de un esfuerzo conjunto, en el que aparece reflejada una reflexión a partir de la experiencia acumulada durante más de veinte años por la Comisión en el campo electoral, asesorando a tribunales electorales y prestando asistencia técnica jurídica sobre códigos y legislación electoral en numerosos países. Se trata, pues, de un texto imprescindible para avanzar en el desarrollo de la democracia auténtica.

Dr. Gianni Buquicchio  
Presidente de la Comisión de Venecia



## La utilidad de la traducción al español del Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia

Hace 21 años se fundó la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, mejor conocida como Comisión de Venecia, como órgano consultivo del Consejo de Europa en materia constitucional. Su creación respondió a la necesidad de prestar apoyo y asesoría a las nuevas democracias de Europa Central y del Este en el diseño de sus constituciones.

Uno de sus ideólogos y primer presidente, el juez Antonio La Pergola, consideró que el compromiso de esta institución debía ser garantizar la paz a través de la democracia, mediante el derecho. Ello denotaba su interés por promover una iniciativa democrática de alcances internacionales, a efecto de apoyar a países europeos y de otras regiones a iniciar —o, en su caso, consolidar— las reformas políticas, legislativas y constitucionales necesarias para garantizar los derechos humanos, el pluralismo y la preeminencia del Estado de Derecho.

Existen claros contrastes en las prácticas nacionales de índole electoral, considerando las diferencias entre los sistemas electorales y de partidos políticos. Sin embargo, resulta evidente que hay valores compartidos que fortalecen los anhelos de consolidación democrática. El sufragio universal, no discriminatorio, libre, secreto y directo; el respeto de derechos políticos, como la libertad de expresión y asociación; la representación política de grupos minoritarios, y la existencia de órganos especializados que impartan justicia electoral son, entre otros, aspectos sobre los que se pueden hallar experiencias comunes.

Por ello, una de las primeras acciones del Consejo para las Elecciones Democráticas —compuesto por miembros de la Comisión de Venecia, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el Congreso de poderes locales y regionales de Europa— fue la elaboración y posterior adopción de un *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo*.

Este documento define principios democráticos fundamentales de manera general y en estricto apego al respeto de la soberanía de los estados para definir sus propios sistemas electorales. Así, las directrices se presentan como una hoja de ruta para garantizar la mayor imparcialidad y confiabilidad en las elecciones sin emitir juicios de valor, únicamente recomendaciones para optimizar el funcionamiento de los procesos y prácticas electorales.

*El Código de buenas prácticas en materia electoral* busca extender las prerrogativas ciudadanas tratando de que sus limitaciones sean mínimas. Por ello, establece que las restricciones a los derechos de votar y ser votado deben ser con relación a condiciones de incapacidad evidente o de condena criminal derivada de violaciones graves a la ley. Inclusive señala que estas restricciones sólo pueden ser impuestas por decisión expresa de un tribunal o corte competente.

El Código también promueve la igualdad en el sufragio como un principio fundamental, debido a que posibilita que cada ciudadano tenga derecho a un voto y que se garanticen las prerrogativas político-electorales atendiendo la paridad de los sexos y la representación que deben tener las minorías nacionales.

Tal como se define en estas directrices e informe explicativo, las elecciones democráticas no son posibles sin el respeto a los derechos fundamentales, como la libertad de asociación con fines políticos, la libertad de expresión y la libertad de prensa. No obstante, si bien debe garantizarse la posibilidad para que los votantes, candidatos y partidos puedan formar su opinión y sean capaces de expresarla con autonomía, resulta imprescindible evitar que estos derechos transgredan la honra de los demás individuos y de las agrupaciones políticas y sociales.

Dentro de estas buenas prácticas en materia electoral también se subraya la importancia de la organización y administración de las elecciones por parte de un órgano independiente, permanente e imparcial. Asimismo, se especifica la relevancia de contar con un sistema de resolución de controversias electorales a cargo de una comisión electoral o un tribunal. Esta instancia debe ser competente para anular las elecciones cuando las irregularidades infrinjan lo reglamentado por ley, al punto de que deba definirse que determinado proceso electoral carece de validez.

Por lo anterior, la traducción al español del *Código de buenas prácticas en materia electoral* resulta de gran relevancia para los tomadores de decisiones, los administradores electorales, los impartidores de justicia y, en general, los interesados en el fortalecimiento de las democracias en los países de habla hispana.

La difusión de principios generales de desarrollo democrático en las esferas jurisdiccional y de gestión electoral permite acercar criterios internacionales exitosos a los ámbitos de administración y derecho electoral internos. De ahí que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el ánimo de fortalecer las instituciones y de expandir la cultura de la legalidad, se ha interesado en generar la versión en español de dicho Código, la cual se une a las ya existentes



en inglés, francés, ruso, alemán, italiano, árabe y otras lenguas de Europa Central y del Este.

El contenido de este instrumento, adoptado por la Comisión de Venecia, seguramente resultará de gran utilidad para los ciudadanos que busquen conocer las directrices que garantizan el goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, principios reconocidos y aceptados en varios países en transición a la democracia, así como en aquellos en los que este régimen ha quedado consolidado.

María del Carmen Alanis Figueroa  
Magistrada presidenta  
del Tribunal Electoral del Poder  
Judicial de la Federación



## **Introducción**

*El 8 de noviembre de 2001, la Comisión Permanente de la Asamblea Parlamentaria, actuando en nombre de la Asamblea, adoptó la Resolución 1264 (2001), por la que se invitaba a la Comisión de Venecia<sup>1</sup> a:*

- i. crear en su seno un grupo de trabajo en el que participarían representantes de la Asamblea Parlamentaria, del CPLRE y, eventualmente, de otras organizaciones con experiencia en la materia, con el fin de reflexionar de forma periódica sobre cuestiones electorales;*
- ii. elaborar un código de buenas prácticas en materia electoral que podría, inter alia, inspirarse en las directrices que figuran en el anexo al memorando explicativo del informe que sirvió de base a esta resolución (Doc. 9267), considerando que dicho código debería incluir reglas que abarquen tanto el período preelectoral, las elecciones propiamente dichas y el período inmediatamente posterior a la votación;*
- iii. compilar, en la medida en que lo permitan sus recursos, una lista de los principios del patrimonio electoral europeo coordinando, sistematizando y desarrollando las observaciones y actividades en curso y previstas. A mediano plazo, los datos recogidos acerca de las elecciones en Europa deberían incluirse en una base de datos y ser analizados y difundidos por una entidad especializada.*

*Las directrices que figuran a continuación son una respuesta concreta a los tres aspectos de esta resolución. Fueron adoptadas por el Consejo para Elecciones Democráticas –grupo de trabajo conjunto establecido por la resolución de la Asamblea Parlamentaria– en su segunda reunión (3 de julio de 2002) y posteriormente por la Comisión de Venecia en su 51a reunión (5-6 de julio de 2002); están basadas en los principios fundamentales del patrimonio electoral europeo; por último y sobre todo, constituyen el núcleo del Código de buenas prácticas en materia electoral.*

*El informe explicativo desarrolla los principios enunciados en las directrices. Los define y precisa y, en caso necesario, incluye recomendaciones detalladas. Fue adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su tercera reunión*

---

<sup>1</sup> Punto 6; véase Doc. 9267, informe de la Comisión de cuestiones políticas, ponente: M. Clerfayt.

*(16 de octubre de 2002), y más tarde por la Comisión de Venecia en su 52a. reunión (18-19 de octubre de 2002). Fue aprobado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en su período de sesiones de 2003 –primera parte y por el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa en su período de sesiones de primavera de 2003.*

*Tal como lo solicitaba la resolución de la Asamblea Parlamentaria, el presente documento se inspira en las directrices que figuran en el anexo al memorando explicativo del informe que sirvió de base a la resolución de la Asamblea (Doc. 9267). Asimismo, se inspira en la labor de la Comisión de Venecia en materia electoral, que se resume en el documento CDL (2002) 7.*

## DIRECTRICES

Adoptadas por la Comisión de Venecia  
en su 51a. reunión plenaria  
(Venecia, 5-6 de julio de 2002)

### **I. Los principios del patrimonio electoral europeo**

Los cinco principios del patrimonio electoral europeo son el *sufragio universal, igual, libre, secreto y directo*. Además, las elecciones deben ser periódicas.

#### 1. El sufragio universal

##### 1.1. Regla y excepciones

El sufragio universal implica en principio que todo ser humano tiene el derecho a emitir su voto y a presentarse como candidato. Con todo, este derecho puede, e incluso debe, estar sujeto a cierto número de condiciones:

- a. condición de edad:
  - i. la capacidad cívica deberá estar sujeta al requisito de una edad mínima;
  - ii. el derecho de sufragio deberá adquirirse, a más tardar, cuando se alcanza la mayoría de edad civil;
  - iii. el derecho a presentarse como candidato debería, preferiblemente, adquirirse a la misma edad que el derecho al voto y, en todo caso, a más tardar a los 25 años, excepto cuando esté prevista una edad mínima para acceder a determinados cargos (por ej., senador o jefe de Estado).
- b. Condición de nacionalidad:
  - i. la condición de nacionalidad puede estar prevista;
  - ii. sin embargo, es recomendable que los extranjeros tengan el derecho a votar en las elecciones locales después de cierto período de residencia.

- c. condición de residencia:
  - i. puede imponerse una condición de residencia;
  - ii. por residencia se entiende la residencia habitual;
  - iii. en el caso de los nacionales, no puede imponerse una condición de duración de residencia, excepto para las elecciones locales o regionales;
  - iv. el período de residencia exigido no debería ser superior a seis meses; puede exigirse un período más prolongado únicamente para garantizar la protección de las minorías nacionales;
  - v. el derecho de sufragio activo y pasivo puede concederse a los ciudadanos residentes en el extranjero.
  
- d. privación del derecho de sufragio activo y pasivo:
  - i. puede estar prevista la privación del derecho de sufragio activo y pasivo, siempre que esa privación esté sometida a las condiciones cumulativas siguientes:
  - ii. deberá estar prevista en la ley;
  - iii. deberá respetarse el principio de proporcionalidad; las condiciones para privar a una persona del derecho a presentarse como candidato pueden ser menos estrictas que las que rigen la privación del derecho al voto;
  - iv. deberá estar motivada por una prohibición basada en la salud mental o por sentencia firme penal por delitos graves;
  - v. además, la privación de los derechos políticos o la prohibición basada en la salud mental pueden imponerse únicamente por una decisión dictada por un tribunal *in casu*.

## 1.2. El censo electoral

Es esencial que se cumplan las condiciones siguientes para que los censos electorales sean fiables:

- i. los censos electorales deben ser permanentes;
- ii. los censos deberán actualizarse periódicamente, por lo menos una vez al año. Cuando la actualización no es automática, la inscripción de los electores debe ser posible durante un período de tiempo relativamente largo;
- iii. los censos electorales deben ser publicados;
- iv. debería existir un procedimiento administrativo, sujeto a control judicial, o un procedimiento judicial, que permita al elector no incluido en el censo lograr que su nombre sea inscrito; la inscripción no debería tener lugar en la oficina electoral el día de las elecciones;
- v. un procedimiento análogo debería permitir al elector hacer corregir las inscripciones erróneas;
- vi. un censo suplementario puede ser un medio que permita votar a las personas que han cambiado de domicilio o que hayan llegado a la edad que establece la ley para tener derecho al voto desde la publicación definitiva del censo.

## 1.3. Presentación de candidaturas

- i. La presentación de candidaturas individuales o de listas de candidatos puede estar condicionada a la recogida de un número mínimo de firmas;
- ii. La ley no debería exigir las firmas de más del 1% del electorado de la circunscripción en cuestión;
- iii. el procedimiento de verificación de las firmas deberá regirse por reglas claras, sobre todo por lo que se refiere a los plazos;

- iv. la verificación deberá en principio abarcar la totalidad de las firmas; sin embargo, cuando no quede la menor duda de que se ha recogido el número de firmas exigido, no es necesario verificar las firmas restantes;
- v. la validación de las firmas deberá estar terminada antes del inicio de la campaña electoral;
- vi. cuando se exige un depósito, éste deberá ser reembolsable si el candidato o el partido recibe un cierto número mínimo de sufragios; el monto del depósito y el número de sufragios necesarios no deben ser excesivos.

## 2. La igualdad del sufragio

La igualdad del sufragio supone:

- 2.1. Igual número de votos: en principio, cada votante tiene derecho a un voto; cuando el sistema electoral concede a los votantes más de un voto, cada votante tiene el mismo número de votos.
- 2.2. Igual poder de voto: los escaños deberán repartirse por igual entre las circunscripciones;

La igualdad del poder de voto:

- i. deberá aplicarse por lo menos a las elecciones a las cámaras bajas del Parlamento y a las elecciones regionales y locales;
- ii. implica una repartición igual y clara de los escaños atendiendo a uno de los criterios de repartición siguientes: población, número de nacionales residentes (incluidos los menores), número de votantes inscritos y, eventualmente, número de personas que realmente emiten su voto. Puede estar prevista una combinación apropiada de estos criterios de repartición.
- iii. Pueden tomarse en consideración los criterios geográficos y los límites administrativos o incluso históricos.



- iv. La desviación máxima admisible respecto de la norma de repartición no debería ser superior al 10% y, en todo caso, no debería exceder el 15%, salvo en circunstancias especiales (protección de una minoría concentrada, entidad administrativa con baja densidad de población);
- v. Con el fin de garantizar la igualdad del poder de voto, la repartición de los escaños deberá revisarse al menos cada diez años, de preferencia fuera de los períodos electorales.
- vi. Tratándose de circunscripciones plurinominales, la nueva repartición de los escaños debería hacerse preferiblemente sin modificar el trazado de las circunscripciones, las cuales deberían coincidir, en la medida de lo posible, con entidades administrativas.
- vii. Cuando se modifica el trazado de las circunscripciones –lo que se impone en un sistema uninominal–, ello deberá hacerse:
  - de manera imparcial;
  - sin detrimento de las minorías nacionales;
  - tomando en cuenta la opinión expresada por un comité, constituido en su mayoría por miembros independientes, entre ellos, preferentemente un geógrafo, un sociólogo, una representación equilibrada de los partidos y, en caso necesario, representantes de las minorías nacionales.

### 2.3. Igualdad de oportunidades

- a. Deberá garantizarse la igualdad de oportunidades entre los partidos y los candidatos. Ello implica la neutralidad de las autoridades públicas, en particular por lo que se refiere a:
  - i. la campaña electoral;
  - ii. la cobertura por los medios, en particular los medios públicos;
  - iii. la financiación pública de los partidos y campañas.
- b. Dependiendo del caso, la igualdad puede ser estricta o proporcional. Si es estricta, el trato que reciben los partidos

políticos no tiene en cuenta su número de escaños en el parlamento ni el apoyo con que cuente en el electorado. Si es proporcional, los partidos políticos deberán ser tratados en función de sus resultados electorales. La igualdad de oportunidades se aplica, sobre todo, al tiempo de antena en la radio y la televisión, las subvenciones públicas y otras formas de respaldo.

- c. En el respeto de la libertad de expresión, la ley debería velar por que los medios audiovisuales garanticen a todos los participantes un acceso mínimo a los medios audiovisuales privados por lo que se refiere a la campaña electoral y a la publicidad.
- d. La financiación de los partidos, de los candidatos y de las campañas electorales deberá ser transparente.
- e. El principio de la igualdad de oportunidades puede, en ciertos casos, llevar a la limitación de los gastos de los partidos, sobre todo en materia de publicidad.

#### 2.4. Igualdad y minorías nacionales

- a. Los partidos que representen a minorías nacionales deberán estar autorizados.
- b. La adopción de reglas especiales que garanticen a las minorías nacionales escaños reservados o que prevean excepciones a las reglas normales de atribución de escaños para los partidos de las minorías nacionales (por ejemplo, la eliminación del requisito de quórum) no se oponen, en principio, a la igualdad del sufragio.
- c. Los candidatos y los votantes no deberán verse obligados a revelar su pertenencia a una minoría nacional.

#### 2.5. Igualdad y paridad de los sexos

Las reglas jurídicas que imponen un porcentaje mínimo de personas de cada sexo entre los candidatos, si tienen una base constitucio-

nal, no deberían considerarse contrarias al principio de la igualdad del sufragio.

### 3. El sufragio libre

#### 3.1. Libertad del votante para formar su opinión

- a. Las autoridades públicas deberán respetar su deber de neutralidad. En particular, ello tiene que ver con:
  - i. los medios;
  - ii. la fijación de carteles;
  - iii. el derecho a manifestarse en lugares públicos;
  - iv. la financiación de los partidos y de los candidatos.
- b. Las autoridades públicas tienen ciertas obligaciones positivas, entre otras:
  - i. someter a los votantes las candidaturas presentadas;
  - ii. permitir a los votantes conocer las listas y los candidatos que se presentan a las elecciones, por ejemplo, mediante la fijación de anuncios adecuados.
  - iii. La información mencionada en los puntos anteriores deberá proporcionarse también en los idiomas de las minorías nacionales.
- c. Las violaciones del deber de neutralidad y de la libertad del votante para formar su opinión deberán ser sancionadas.

#### 3.2. Libre expresión de la voluntad del votante y lucha contra el fraude electoral

- i. el procedimiento de votación deberá ser sencillo;
- ii. los votantes deberían tener en todos los casos la posibilidad de emitir su voto en una oficina electoral. Son admisibles otras modalidades en las condiciones siguientes:

- iii. el voto por correo debería estar permitido solo cuando el servicio postal sea seguro y fiable; el voto por correo puede estar limitado a las personas hospitalizadas, a los detenidos, a las personas con movilidad reducida o a los votantes que residen en el extranjero; el fraude y la intimidación no deberán ser posibles;
- iv. el voto electrónico debería admitirse solamente cuando sea seguro y fiable; en particular, los votantes deberían poder obtener confirmación de su voto y corregirlo, en caso necesario, en el respeto del secreto del sufragio; la transparencia del sistema deberá estar garantizada;
- v. el voto por procuración deberá estar sujeto a reglas muy estrictas; deberá restringirse el número de votantes al que una persona puede representar;
- vi. la utilización de urnas móviles no debería estar permitido excepto cuando se cumplen condiciones estrictas, que permiten evitar todo riesgo de fraude;
- vii. deberían utilizarse al menos dos criterios para determinar la exactitud del resultado de la votación: el número de votantes que han ejercido su derecho al sufragio y el número de papeletas depositadas en la urna;
- viii. las papeletas no deberán ser manipuladas o anotadas por los miembros de la mesa electoral;
- ix. las papeletas no utilizadas deberán permanecer en todo momento en las oficinas electorales;
- x. la mesa electoral deberá incluir representantes es de varios partidos; deberá estar permitida la presencia de observadores designados por los candidatos durante la votación y el recuento de los votos;
- xi. los militares deberían votar en su lugar de residencia siempre que sea posible; de lo contrario, es recomendable que estén inscritos en la oficina electoral más cercana a su cuartel;

- xii. el recuento de los votos debería tener lugar de preferencia en las oficinas electorales;
- xiii. el recuento de los votos deberá ser transparente. Deberá admitirse la presencia de observadores, de representantes de los candidatos y de los medios de comunicación; esas personas deberán también tener acceso a las actas;
- xiv. la transmisión de los resultados a la instancia superior deberá tener lugar de manera transparente;
- xv. el Estado deberá sancionar todo tipo de fraude electoral.

#### 4. El sufragio secreto

- a. El secreto del voto no es solamente un derecho, sino también una obligación para el votante, el que deberá ser sancionado con la anulación de su papeleta si hubiera revelado su contenido.
- b. El voto deberá ser individual. Deberá estar prohibido el voto familiar y toda otra forma de control por parte de un votante sobre el voto de otra persona.
- c. La lista de las personas que han emitido su voto no debería darse a conocer públicamente.
- d. La violación del secreto del voto debería ser sancionada.

#### 5. El sufragio directo

Deberán ser elegidos por sufragio directo:

- i. al menos una cámara del Parlamento nacional;
- ii. los órganos legislativos infranacionales;
- iii. las asambleas locales.

#### 6. Periodicidad de las elecciones

Las elecciones deberán tener un carácter periódico; el mandato de las asambleas legislativas no deberá exceder de cinco años.

## II. Condiciones para la aplicación de los principios

### 1. El respeto de los derechos fundamentales

- a. Las elecciones democráticas no son posibles sin el respeto de los derechos humanos y, sobre todo, de la libertad de expresión y de prensa, de la libertad de circulación en el interior del país y de la libertad de reunión y de asociación con fines políticos, incluida la formación de partidos políticos.
- b. Las restricciones a estas libertades deberán tener una base jurídica, respetar el interés público y cumplir con el principio de proporcionalidad.

### 2. Niveles normativos y estabilidad del derecho electoral

- a. Con excepción de las reglas sobre cuestiones técnicas y de detalle, que pueden ser establecidas por una norma de carácter reglamentario, las reglas del derecho electoral deberán tener por lo menos rango de ley.
- b. Los elementos fundamentales del derecho electoral y, en particular, el sistema electoral propiamente dicho, la composición de las comisiones electorales y el trazado de las circunscripciones no deberían ser modificables menos de un año antes de una elección, o deberían estar plasmados en la constitución o en un nivel superior al de la ley ordinaria.

### 3. Garantías procesales

#### 3.1. Organización del escrutinio por un órgano imparcial

- a. La aplicación del derecho electoral deberá estar a cargo de un órgano imparcial.
- b. Cuando no exista una larga tradición de independencia de las autoridades administrativas frente al poder político, deberán crearse comisiones electorales independientes e imparciales a todos los niveles, desde el nacional hasta el de la mesa electoral.

- c. La Comisión electoral central deberá ser permanente.
- d. La Comisión electoral central debería tener:
  - i. por lo menos un magistrado;
  - ii. delegados de los partidos que ya cuentan con representación en el parlamento o que han obtenido al menos cierto número de sufragios; esas personas deberán tener competencias en materia electoral.

Puede incluir:

- iii. un representante del Ministerio del Interior;
- iv. representantes de las minorías nacionales.
- e. Los partidos políticos deberán tener una representación pareja en las comisiones electorales o deberán poder observar la labor del órgano imparcial. La igualdad puede entenderse de manera estricta o proporcional (véase el punto I.2.c.bb).
- f. Los miembros de las comisiones electorales no deberán poder ser revocados a voluntad de los órganos que los han nombrado.
- g. Los miembros de las comisiones electorales deberán recibir una formación uniforme.
- h. Es deseable que las comisiones electorales adopten sus decisiones por mayoría cualificada o por consenso.

### 3.2. Observación de las elecciones

- a. Tanto los observadores nacionales como los observadores internacionales deberían tener la posibilidad de participar en la observación de las elecciones de la forma más amplia posible.
- b. La observación no deberá estar limitada al día de las elecciones; deberá abarcar el período de inscripción de los candida-

tos y, en caso necesario, de los votantes, así como la campaña electoral. Deberá permitir determinar si ha habido irregularidades antes, durante y con posterioridad a las elecciones. En todos los casos deberá ser posible durante el recuento de los votos.

- c. La ley debe indicar con toda claridad los lugares en que no estará permitida la presencia de observadores.
- d. La observación debe basarse en el respeto por parte de las autoridades de su obligación de neutralidad.

### 3.3. La existencia de un sistema eficaz de recurso

- a. La instancia de recurso en materia electoral debe ser una comisión electoral o un tribunal. En el caso de las elecciones al Parlamento puede preverse un recurso de apelación ante el Parlamento en primera instancia. En todos los casos, deberá ser posible interponer un recurso ante un tribunal en última instancia.
- b. El procedimiento deberá ser sencillo y estar exento de formalismo, en particular en lo que se refiere a la admisibilidad de los recursos.
- c. Las normas relativas a los recursos y, en particular, las competencias y responsabilidades de las diversas instancias, deberían estar claramente reglamentadas por la ley, a fin de evitar todo conflicto de jurisdicción (positivo o negativo). Los demandantes y las autoridades no deberían poder escoger la instancia de recurso.
- d. La instancia llamada a oír el recurso deberá ser competente, en particular en lo que se refiere a cuestiones como el derecho al voto –incluidas las listas de electores– y el derecho a presentarse como candidato, la validez de las candidaturas, el respeto de las reglas de la campaña electoral y el recuento de votos.
- e. La instancia llamada a oír el recurso deberá ser competente para anular las elecciones cuando una irregularidad pueda



haber influido en el resultado. Deberá ser posible anular tanto el conjunto de las elecciones como los resultados en una circunscripción o en una oficina electoral. En caso de anulación, deberá convocarse a una nueva elección en el territorio en que se haya producido la anulación.

- f. Todo candidato y todo votante inscrito en la circunscripción en cuestión deberá tener derecho a interponer recurso. Se puede exigir un quórum razonable de votantes para interponer recursos relativos a los resultados de las elecciones.
- g. Los plazos para interponer recursos y para llegar a una decisión al respecto deberán ser cortos (tres a cinco días en primera instancia).
- h. Deberá protegerse el derecho de los demandantes a un procedimiento contradictorio.
- i. En los casos en que la instancia llamada a oír el recurso fueran las comisiones electorales superiores, éstas deberán poder rectificar o anular de oficio las decisiones de las comisiones electorales inferiores.

#### 4. El sistema electoral

La elección del sistema electoral es libre, siempre que se respeten los principios mencionados *supra*.

## INFORME EXPLICATIVO

**Adoptado por la Comisión en su 52a. sesión plenaria  
(Venecia, 18-19 de octubre de 2002)**

### **Observaciones generales**

1. La democracia es, con los derechos humanos y el imperio de la ley, uno de los tres pilares del patrimonio constitucional europeo, así

como del Consejo de Europa. La democracia no se puede concebir sin elecciones que respeten ciertos principios que permitan considerarlas como democráticas.

2. Esos principios constituyen un aspecto específico del patrimonio constitucional europeo, que es legítimo denominar “patrimonio electoral europeo”. Éste abarca dos aspectos. El primero es el núcleo esencial del patrimonio electoral europeo, a saber, los principios constitucionales del derecho electoral como el sufragio universal, igual, libre, secreto y directo. El segundo es el principio según el cual no es posible organizar elecciones verdaderamente democráticas si no se respetan cierto número de condiciones básicas de un Estado democrático basado en la primacía del derecho, como los derechos fundamentales, la estabilidad del derecho electoral y las garantías del procedimiento. Por lo tanto, el texto presentado a continuación, al igual que las directrices que preceden, está dividido en dos partes; la primera incluye la definición y las implicaciones concretas de los principios del patrimonio electoral europeo, y la segunda, las condiciones de su aplicación.

### **I. Los principios fundamentales del patrimonio electoral europeo**

#### **Introducción: los principios y su fundamento jurídico**

3. Las elecciones con arreglo a los principios comunes del patrimonio constitucional europeo, que son el fundamento de toda sociedad verdaderamente democrática, implican el respeto de cinco reglas fundamentales: el sufragio deberá ser universal, igual, libre, secreto y directo. Además, las elecciones deben ser periódicas. El conjunto de estos principios constituye el patrimonio electoral europeo.

4. Si bien esos principios tradicionales son bien conocidos, su aplicación plantea gran número de interrogantes que exigen un examen atento. Conviene precisar el núcleo esencial de esos principios, que deberán ser respetados escrupulosamente por todos los Estados europeos.

5. El núcleo esencial del patrimonio electoral europeo consiste principalmente en normas internacionales. La regla universal pertinente es el artículo 25b) del Pacto Internacional relativo a los Derechos Civiles

y Políticos en que están expresamente previstos todos estos principios, excepto el sufragio directo, aunque éste se deriva implícitamente.<sup>2</sup> A nivel europeo, la norma común es el artículo 3 del Protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos, que proclama expresamente el derecho a elecciones periódicas con sufragio libre y secreto;<sup>3</sup> los demás principios han sido reconocidos como derivados por la jurisprudencia.<sup>4</sup> El derecho a las elecciones directas ha sido admitido también por la Corte de Estrasburgo, por lo menos de manera implícita.<sup>5</sup> Sin embargo, los principios constitucionales comunes a todo el continente no figuran solamente en los textos internacionales; por el contrario, a menudo son mencionados de manera más detallada en las Constituciones nacionales.<sup>6</sup> La existencia de legislaciones y prácticas nacionales convergentes permite determinar con mayor precisión su contenido.

## 1. El sufragio universal

### 1.1. Regla y excepciones

6. El sufragio universal abarca a la vez el derecho de sufragio activo (derecho al voto) y el derecho de sufragio pasivo (derecho a ser elegido). El derecho al voto y el derecho a presentarse como candidato pueden estar sometidos a cierto número de condiciones que se enumeran a continuación. Las más frecuentes son las condiciones de *edad* y de *nacionalidad*.

---

<sup>2</sup> Véase el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

<sup>3</sup> Artículo 3, Derecho a elecciones libres: "Las Altas Partes Contratantes se comprometen a celebrar elecciones libres a intervalos razonables por votación secreta, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección de la legislatura."

<sup>4</sup> Por lo que se refiere a la universalidad, véase por ejemplo Tribunal Europeo de Derechos Humanos, núm. 9267/81, sentencia Mathieu-Mohin y Clerfayt contra Bélgica del 2 de marzo de 1987, serie A núm. 113, pág. 23; sentencia Gítonas y otros contra Grecia del 1 de julio de 1997, núm. 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95 y 27755/95, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV, pág. 1233; por lo que se refiere a la igualdad, véase por ejemplo la citada sentencia Mathieu-Mohin et Clerfayt, pág. 23.

<sup>5</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, núm. 24833/94, sentencia Matthews contra el Reino Unido del 18 de febrero de 1999, Recueil des arrêts et décisions 1999-I, punto 64.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 38.1 de la Constitución alemana; los artículos 68.1 y 69.2 de la Constitución española y el artículo 59.1 de la Constitución rumana.

- a. Se exige una *edad* mínima para el derecho de sufragio activo y pasivo; con todo, la obtención de la mayoría civil, que va acompañada no solo de derechos, sino también de obligaciones, deberá al menos conferir el derecho al voto. Por lo que respecta al derecho a presentarse como candidato, puede preverse una edad mayor pero ésta no debería ser superior a los 25 años, con excepción de algunas funciones específicas para las que se exige haber alcanzado una edad determinada (senador, jefe de Estado).
  
- b. La mayoría de las legislaciones prevén la condición de *nacionalidad*. Con todo, va cobrando fuerza la tendencia para conceder los derechos políticos en el plano local a los extranjeros residentes en el país desde hace tiempo, conforme a lo dispuesto en la Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local, adoptada por el Consejo de Europa.<sup>7</sup> Esta es la razón por la que se recomienda conceder el derecho al voto en el plano local después de un cierto número de años de residencia. Por otra parte, el proceso de integración europea ha llevado a conceder a los ciudadanos europeos el derecho al voto y el derecho a presentarse como candidatos en las elecciones municipales y al Parlamento europeo en el Estado miembro en que residen.<sup>8</sup> Además, el criterio de la nacionalidad puede plantear problemas si un Estado rehúsa conceder su ciudadanía a personas que residen en su territorio desde hace varias generaciones basándose, por ejemplo, en consideraciones lingüísticas. Por otra parte, con arreglo a la Convención europea sobre la nacionalidad,<sup>9</sup> las personas con doble nacionalidad deberán disfrutar de los mismos derechos electorales que el resto de los nacionales.<sup>10</sup>
  
- c. En tercer lugar, se pueden imponer condiciones de *residencia* por lo que se refiere al derecho de sufragio, tanto activo

---

<sup>7</sup> STE 144.

<sup>8</sup> Artículo 19 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

<sup>9</sup> STE 166, artículo 17.

<sup>10</sup> La CEDH va moins loin : Tribunal Europeo de Derechos Humanos, núm. 28858/95, sentencia 25.11.96, *Ganchev contra Bulgaria*, D.R. 87, pág. 130.

como pasivo;<sup>11</sup> por residencia se entiende la *residencia* habitual. En el caso de las elecciones locales y regionales, la exigencia de cierto período de residencia no es incompatible a priori con el principio del sufragio universal, si el período de residencia no es superior a unos cuantos meses; un período más prolongado es aceptable solamente tratándose de la protección de las minorías nacionales.<sup>12</sup> A la inversa, gran número de Estados conceden el derecho al voto, incluso el derecho a presentarse como candidatos, a sus nacionales que residen en el extranjero. Esta práctica puede resultar abusiva en ciertas situaciones particulares, por ejemplo, cuando la nacionalidad se concede sobre una base étnica. La inscripción podría realizarse en el lugar donde el votante tiene una residencia secundaria si reside allí regularmente y si ello está demostrado, por ejemplo, por el pago de una contribución fiscal local; en ese caso, claro está, el votante no deberá estar inscrito en el lugar de su residencia principal.

La libertad de circulación de los ciudadanos en el interior del país y el derecho de regresar al mismo en cualquier momento son derechos fundamentales necesarios para la existencia de verdaderas elecciones democráticas.<sup>13</sup> Si, en casos excepcionales, las personas hubieran sido desplazadas en contra de su voluntad, éstas deberían tener, provisionalmente, la posibilidad de ser consideradas residentes en su antiguo lugar de residencia.

- d. Por último, pueden estar previstas ciertas *cláusulas de privación* de los derechos políticos. Con todo, esas cláusulas deberán cumplir con las condiciones usuales aplicables a la restricción de los derechos fundamentales; en otras palabras, deberán.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Véase, en *dernier lieu*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, núm. 31981/96, sentencia 7.9.99, *Hilbe contra Liechtenstein*.

<sup>12</sup> Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, núm. 23450/94, sentencia 15.9.97, *Polacco y Garofalo contra Italia (sobre Trentino-Alto Adige)*.

<sup>13</sup> Véase el capítulo II.1.

<sup>14</sup> Véase por ejemplo Tribunal Europeo de Derechos Humanos, núm. 26772/95, sentencia *Labita contra Italia* del 6 de abril de 2002, párrafos 201 y siguientes.

- estar previstas en la ley;
- respetar el principio de la proporcionalidad;
- estar motivadas por una interdicción vinculada a la salud mental o por sentencia firme de los tribunales por delitos graves.

Asimismo, la privación de los derechos políticos puede ser impuesta solamente por una decisión expresa de un tribunal. Con todo, en caso de privación por incapacidad mental, esa decisión puede llevar a la interdicción definitiva e implicar *ipso jure* la privación de los derechos cívicos.

Las condiciones para la privación del derecho a ser elegido pueden ser menos estrictas que las que rigen la privación del derecho al voto, ya que está en juego el ejercicio de una función pública y puede ser legítimo inhabilitar a determinadas personas para ocupar ciertos cargos por razones de evidente interés público preponderante.

## 1.2. Los censos electorales

7. El correcto mantenimiento de los censos electorales reviste vital importancia para garantizar el sufragio universal. Con todo, es admisible que los votantes no sean inscritos automáticamente, sino únicamente cuando así lo soliciten. En la práctica, a menudo se observan inexactitudes en los censos, lo que da origen a quejas. La falta de experiencia de la administración, los movimientos de poblaciones y la falta de interés de la mayoría de los ciudadanos en la verificación de las listas de electores cuando se presentan para su inspección dificultan la elaboración de las listas. Para garantizar la fiabilidad de éstas, deberán cumplirse cierto número de condiciones:

- i. Los censos electorales deben ser permanentes.
- ii. Los censos deberán actualizarse periódicamente, por lo menos una vez al año, de manera que las autoridades municipales (locales) se acostumbren a llevar a cabo las diferentes tareas relacionadas con la actualización de las listas todos los años por la misma época. Cuando la inscripción de los votantes no es automática, ésta deberá ser posible durante un lapso de tiempo relativamente largo.

- iii. Los censos electorales deberán publicarse. El censo definitivo actualizado debe transmitirse a una administración superior bajo la supervisión del órgano imparcial responsable de la aplicación de la ley electoral.
- iv. Debe existir un procedimiento administrativo, sujeto a control judicial, o un procedimiento judicial que permita a los votantes que no figuran en el censo lograr su inscripción. En ciertos países, la fecha límite para la inscripción en el censo suplementario puede ser, por ejemplo, 15 días antes de la elección, o incluso el día mismo de la elección. Esta última posibilidad denota un espíritu muy liberal pero implica la toma de decisiones por una corte obligada a sesionar el día de las elecciones, lo que no se corresponde bien con las necesidades de organización en que están basadas las democracias. En todo caso, debería excluirse la posibilidad de dar a cada mesa electoral la potestad de tomar decisiones acerca de la inscripción de votantes el día mismo de las elecciones.
- v. Por otra parte, las inexactitudes en los censos electorales obedecen tanto a inscripciones incorrectas como a la omisión de la inscripción de ciertos votantes. Un procedimiento análogo al mencionado en el párrafo anterior debería permitir a los votantes lograr la corrección de las inscripciones erróneas. La capacidad para pedir esas rectificaciones puede restringirse a los votantes inscritos en la misma circunscripción o en la misma mesa electoral.
- vi. Un censo suplementario puede permitir el voto de aquellas personas que han cambiado de domicilio o que han alcanzado la edad legal para ejercer el voto desde la publicación definitiva de la lista.

### 1.3. Presentación de las candidaturas

8. La obligación de recoger cierto número de *firmas* para la *presentación de una candidatura*, no se opone, en principio, al principio del sufragio universal. En la práctica, se observa que todos los partidos, con excepción de las formaciones más marginales, recogen con relativa facilidad el número de firmas necesarias, siempre que los reglamentos en materia de firmas

no sean utilizados para impedir que se presenten candidatos. Con el fin de evitar manipulaciones de ese tipo, es preferible que la ley no exija las firmas de más del 1% de los votantes.<sup>15</sup> El procedimiento de verificación de las firmas deberá obedecer a reglas claras, sobre todo por lo que se refiere a los plazos, y aplicarse al conjunto de las firmas y no solo a una muestra;<sup>16</sup> con todo, cuando la verificación permite constatar sin lugar a dudas que se ha recogido un número suficiente de firmas, se puede renunciar a la verificación de las firmas restantes. En todos los casos, la validación de las candidaturas deberá estar terminada antes del inicio de la campaña electoral, ya que las validaciones tardías crean desigualdades entre partidos y candidatos por lo que se refiere a las posibilidades de hacer campaña.

9. Otro procedimiento consiste en exigir un depósito que se reembolse solamente si el candidato o el partido recogen más de un determinado porcentaje de sufragios. Este método parece más eficaz que la recogida de firmas. Sin embargo, el monto del depósito y el número de sufragios exigido para el reembolso de esa suma no deberían ser excesivos.

## **2. La igualdad del sufragio**

10. La igualdad en materia electoral abarca diversos aspectos. Algunos tienen que ver con la igualdad del sufragio, valor común en el continente; otros van más allá y no pueden considerarse reflejo de una norma general. Los principios que deben ser respetados en todo caso son: la igualdad en el recuento, la igualdad del poder de voto y la igualdad de oportunidades. Sin embargo, no puede imponerse, por ejemplo, la igualdad de resultados, a través de la representación proporcional de los partidos o de los sexos.

### **2.1. Igualdad del derecho de voto**

11. *La igualdad del derecho de voto* implica que cada votante tiene derecho normalmente a un voto, y solo a un voto. El voto múltiple, que es una irregularidad que existe todavía en las nuevas democracias, está evidentemente prohibido –tanto si lleva a que el votante emita su voto varias

---

<sup>15</sup> CDL (99) 66, pág. 9.

<sup>16</sup> CDL-INF (2000) 17, págs. 4-5 ; CDL (99) 67, págs. 7-8.



veces en el mismo lugar como si le permite votar simultáneamente en varios lugares diferentes, por ejemplo, el lugar de su residencia y el de su antigua residencia.

12. Sin embargo, en ciertos sistemas electorales, el votante puede emitir más de un voto. Por ejemplo, en un sistema que permite el voto dividido (el votar por candidatos seleccionados de más de una lista), cada votante puede emitir un voto por cada escaño a elegir; puede ocurrir también que los votantes emitan un voto en una pequeña circunscripción, y otro en una circunscripción más vasta, como a menudo ocurre en los sistemas en que se combina una circunscripción uninominal y la representación proporcional a nivel nacional o regional.<sup>17</sup> En este caso, la igualdad de derechos de votos implica que cada votante debería poder emitir el mismo número de votos.

## 2.2. Igualdad del poder de voto

13. La *igualdad del poder de voto* implica que, cuando la elección no tiene lugar en una sola circunscripción, el trazado de la circunscripción debe organizarse de manera que los escaños de las *cámaras bajas*, que representan al pueblo, estén repartidos por igual entre las circunscripciones, atendiendo a un criterio específico de repartición, que puede ser el número de residentes de la circunscripción, el número de nacionales residentes (incluidos los menores), el número de votantes inscritos o, eventualmente, el número real de votantes. Cabe la posibilidad de que haya una combinación apropiada de estos criterios. Las mismas reglas se aplican a las elecciones regionales y locales. Cuando ese principio no se respeta, surge la llamada *geometría electoral*. Se habla de geometría electoral “activa” cuando la repartición de escaños lleva a desigualdades de representación desde el momento en que se aplica; la geometría electoral es “pasiva” cuando la desigualdad es resultado del mantenimiento durante un largo período de una repartición territorial inalterada de escaños. Por otra parte, en los sistemas que no son perfectamente proporcionales, sobre todo en los sistemas de escrutinio mayoritario, puede ocurrir otro tipo de maniobra electoral, denominada en inglés “*gerrymandering*”, que ocurre cuando los límites de las circunscripcio-

---

<sup>17</sup> Véase por ejemplo el artículo 64 de la Constitución de Albania y el artículo 1 de la Ley Electoral Federal de Alemania.

nes electorales se trazan de manera artificial, en beneficio de un determinado partido.

14. El trazado de los límites de las circunscripciones puede tomar en consideración criterios geográficos y administrativos, o incluso históricos, que derivan a menudo de la geografía.

15. La desviación máxima admisible con relación al criterio de repartición adoptado depende de cada situación específica; no debería sobrepasar 10% y, en todo caso, nunca ser superior al 15%, excepto en circunstancias realmente especiales (unidad administrativa con baja densidad demográfica pero de la misma importancia que otras que están representadas por lo menos por un diputado, o concentración de una minoría nacional específica).<sup>18</sup>

16. Con el fin de evitar la geometría electoral pasiva, debería haber una nueva repartición de los escaños por lo menos cada diez años, de preferencia fuera de los períodos electorales, lo que limita los riesgos de manipulaciones políticas.<sup>19</sup>

17. En las circunscripciones plurinominales, la geometría electoral puede evitarse fácilmente mediante la atribución regular de los escaños a las circunscripciones con arreglo al criterio de repartición que se haya adoptado. En ese caso, las circunscripciones deberían coincidir con entidades administrativas, por lo que no es recomendable la redistribución. En el caso de un sistema uninominal mayoritario, toda nueva repartición de escaños implica la revisión del trazado de las circunscripciones. El trazado de los límites tiene ramificaciones políticas muy importantes y, por lo tanto, es esencial que sea imparcial y que no sea desfavorable para las minorías nacionales. Los países con larga tradición democrática suelen abordar este problema de diferentes maneras y operan también sobre bases no menos diferentes. Las nuevas democracias deberían adoptar criterios sencillos y procedimientos fáciles de aplicar. La mejor solución sería someter primero la cuestión a una comisión integrada por una mayoría de miembros independientes y, preferiblemente, por un geógrafo, un sociólogo, una representación

---

<sup>18</sup> Véase CDL (98) 45, pág. 3; CDL (99) 51, pág. 8; CDL (2000) 2, pág. 5; CDL-AD (2002) 9, párrafo 22.

<sup>19</sup> CDL-AD (2002) 9, párrafo 23.

equilibrada de los partidos y, en caso necesario, representantes de las minorías nacionales. Más tarde, el Parlamento tomaría una decisión, sobre la base de las proposiciones de la comisión, existiendo la posibilidad de interponer recurso solamente una vez.

### 2.3. Igualdad de oportunidades

18. La *igualdad de oportunidades* entre los partidos y los candidatos debería estar garantizada, y el Estado debería mostrarse imparcial con todos y aplicarles la misma ley de manera uniforme. En particular, la exigencia de *neutralidad* se aplica a la *campaña electoral* y a la *cobertura por los medios*, en particular los medios de propiedad pública, así como al *financiamiento público* de los partidos y de las campañas. Es decir, existen dos interpretaciones posibles de la igualdad: la igualdad “estricta” y la igualdad “proporcional”. La igualdad “estricta” significa que el trato que reciben los partidos políticos no toma en cuenta su importancia actual en el parlamento o con el electorado. Deberá aplicarse a la utilización de las infraestructuras públicas con fines de propaganda electoral (por ejemplo, los carteles, los servicios postales y servicios similares, las manifestaciones en lugares públicos, el acceso a salas de reuniones públicas). La igualdad “proporcional” implica que el trato que reciben los partidos políticos está en función del número de votos. La igualdad de oportunidades (estricta o proporcional) se aplica sobre todo al tiempo de antena en la radio o la televisión, a las subvenciones públicas y a otras formas de respaldo. Ciertos tipos de respaldo pueden estar sometidos en parte a una igualdad estricta y en parte a una igualdad proporcional.

19. El objetivo esencial es que las principales fuerzas políticas puedan dar a conocer sus puntos de vista en los principales medios del país, y que todas las fuerzas políticas puedan organizar reuniones, incluso en lugares públicos, distribuir documentos y tener derecho a fijar carteles. Todos estos derechos deberán estar claramente reglamentados, con el debido respeto de la libertad de expresión; toda violación de esos derechos, tanto por parte de las autoridades como de los participantes en la campaña, deberá recibir las sanciones apropiadas. Deberán existir vías rápidas para interponer recursos que permitan remediar esas violaciones antes de las elecciones. Con todo, no cabe duda de que la incapacidad de los medios para proporcionar informaciones neutras sobre la campaña electoral y los candidatos es uno de los problemas

más frecuentes durante las elecciones. Se debe prestar mucha atención a la preparación de una lista de los medios de difusión en cada país, y velar para que haya un justo equilibrio entre los candidatos o los partidos en cuanto al tiempo de antena o al acceso a los espacios publicitarios, incluso para las estaciones de radio y televisión del Estado.

20. En el respeto de la libertad de expresión, la ley debería prever que todos los participantes en las elecciones tengan acceso a los medios audiovisuales privados, por lo que respecta a la campaña electoral y la publicidad.

21. La cuestión del financiamiento y, en particular, de la necesidad de su transparencia será abordada más adelante.<sup>20</sup> Los gastos de los partidos políticos, sobre todo los correspondientes a publicidad, se pueden limitar con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades.

#### 2.4. Igualdad y minorías nacionales

22. Conforme a los principios reconocidos en derecho internacional, el derecho electoral deberá garantizar la igualdad de las personas pertenecientes a minorías nacionales, lo que implica la prohibición de toda discriminación contra esas minorías.<sup>21</sup> En particular, los partidos políticos de las minorías nacionales deberán ser autorizados.<sup>22</sup> El trazado de las circunscripciones o las reglas en materia de quórum no deberán representar un obstáculo para la presencia de personas pertenecientes a minorías en el órgano electo.

23. Ciertas medidas adoptadas para garantizar una representación mínima de las minorías, sea reservándoles escaños,<sup>23</sup> sea previendo excepciones a las reglas habituales en materia de atribución de los escaños, por ejemplo, suprimiendo el quórum en el caso de los partidos

---

<sup>20</sup> Véase más adelante el capítulo II.3.5.

<sup>21</sup> Artículo 4.1 de la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (STE 157).

<sup>22</sup> Acerca de la prohibición de los partidos políticos y otras medidas similares, véase CDL-INF (2000) 1.

<sup>23</sup> Como es el caso de Eslovenia y Croacia.

de las minorías nacionales,<sup>24</sup> no infringen el principio de igualdad. Asimismo, puede estar previsto que las personas pertenecientes a minorías nacionales tengan el derecho de emitir su voto tanto por candidatos de las listas generales como de las listas de las minorías nacionales. Con todo, ni los candidatos ni los votantes deberán verse obligados a indicar su pertenencia a una minoría nacional.<sup>25, 26</sup>

## 2.5. Igualdad y paridad entre los sexos

24. En los casos en que existe una base constitucional específica,<sup>27</sup> se podrán adoptar reglas que garanticen un cierto equilibrio de ambos sexos en los órganos electos, o incluso la representación paritaria. En ausencia de base constitucional, esas disposiciones podrían ser consideradas contrarias al principio de igualdad y de libertad de asociación.

25. Por otra parte, el alcance de estas reglas depende del sistema electoral. En un sistema de listas cerradas, la paridad se impone si éstas incluyen el mismo número de hombres y de mujeres que pueden ser elegidos. Sin embargo, cuando son posibles el voto de preferencia o el voto dividido, no es seguro que los votantes elegirán candidatos de ambos sexos, por lo que la selección de los votantes puede llevar a una composición desequilibrada del órgano electo.

## 3. El sufragio libre

26. El sufragio libre abarca dos aspectos: la libertad de los votantes para formarse una opinión y la libre expresión de esa opinión, es decir, el carácter libre del procedimiento de votación y la exactitud de los resultados.

---

<sup>24</sup> Como es el caso de Alemania y Polonia. La legislación rumana prevé incluso la representación de las organizaciones de las minorías si tienen garantizado un número de votos equivalente al 5% de la media de los votos emitidos válidamente en todo el país para la elección de un diputado de la cámara baja.

<sup>25</sup> Artículo 3 de la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales.

<sup>26</sup> Por lo que respecta al derecho electoral y las minorías nacionales, véase CDL-INF (2000) 4.

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 3.2 de la Constitución francesa; véase la sentencia del 18 de noviembre de 1982, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1982, páginas 66 y siguientes.

### 3.1. Libertad de los votantes para formarse una opinión

- a. La *libertad de los votantes para formarse una opinión* coincide en parte con la igualdad de oportunidades. Implica que el *Estado* –y las autoridades públicas en general– respetan su deber de imparcialidad, sobre todo por lo que respecta a la utilización de los medios de comunicación de masa, la fijación de carteles, el derecho a manifestar en lugares públicos o el financiamiento de los partidos y de los candidatos.
- b. Las autoridades públicas tienen también ciertas obligaciones positivas. Deberán someter al sufragio de la ciudadanía las candidaturas presentadas con arreglo a la ley. La presentación de ciertas candidaturas puede estar prohibida solo en circunstancias excepcionales, por razones de evidente interés público preponderante. Las autoridades públicas deberán también permitir al votante tener conocimiento de las listas y los candidatos que se presentan a las elecciones, por ejemplo, mediante la fijación de carteles. Por otra parte, la información en cuestión deberá ser accesible también en los idiomas de las minorías nacionales, al menos cuando éstas representan un determinado porcentaje de la población.

La libertad de los votantes para formarse una opinión puede también verse violada por la acción de *particulares*, sobre todo por la compra de votos, que el Estado tiene la obligación de prevenir o de reprimir de manera eficaz.

- c. Con vistas a garantizar la eficacia de las reglas relativas a la libertad de los votantes para formarse una opinión, deberán sancionarse todas las violaciones de las reglas que preceden.

### 3.2. Libre expresión de la voluntad de los votantes y lucha contra el fraude electoral

#### 3.2.1. En general

27. La *libre expresión* de la voluntad del votante implica en primer lugar el estricto respeto del *procedimiento de votación* previsto por la ley. En la práctica, el elector debería poder emitir su voto por las listas o los

candidatos inscritos, lo que supone que dispone de boletines de voto en que figuran sus nombres y que puede depositar esos boletines en una urna. El Estado deberá poner a disposición los locales necesarios para las operaciones electorales. Los votantes no deberán verse sometidos a coacción o amenazas que les impidan ejercer su derecho al voto o ejercerlo de la manera en que prefieran, tanto si esas amenazas emanan de las autoridades como de particulares; el Estado tiene la obligación de prevenir y sancionar ese tipo de prácticas.

28. Además, el votante tiene el derecho a la *exactitud del recuento de los votos*; el Estado deberá castigar todo fraude electoral.

### 3.2.2. Procedimientos de votación

29. *Los procedimientos de votación* desempeñan un papel primordial en el conjunto del proceso electoral, ya que es en el transcurso de la votación donde existen mayores probabilidades de fraude.

30. En ciertos Estados, la adopción de prácticas democráticas requiere un cambio radical de mentalidad, que las autoridades deberán promover activamente. En lo que a esto se refiere, será necesario adoptar algunas medidas para poner fin a ciertos reflejos y hábitos que tienen una influencia negativa sobre las elecciones. La mayoría de esas irregularidades como, por ejemplo, el "voto familiar",<sup>28</sup> tienen lugar durante el desarrollo de la votación.

31. Todas estas observaciones nos llevan a la conclusión siguiente: *el procedimiento de votación deberá ser sencillo. Por consiguiente, se recomienda ajustarse a los criterios definidos en los párrafos siguientes.*

32. Si la mesa electoral está integrada por una representación equilibrada de las diferentes corrientes políticas, el fraude material es difícil; en ese caso, para determinar la exactitud del escrutinio deberían utilizarse solamente dos parámetros principales: el número de votantes que han emitido su voto, comparándolo con el número de boletines depositados en la urna. El primer parámetro puede determinarse atendiendo al número de firmas que figuran en el registro electoral. En vista

---

<sup>28</sup> Véase a continuación el apartado I.4.

de la naturaleza humana (e independientemente de toda intención de fraude), resulta difícil lograr una congruencia total entre esos dos parámetros; en esos casos puede recurrirse a un control adicional, como la numeración de los resguardos de los boletines; incluso se puede comparar el total de los boletines depositados, las papeletas anuladas y las papeletas no utilizadas con el número de papeletas distribuidas a la oficina electoral; todo ello puede tener un valor indicativo, pero es mejor no forjarse ilusiones sobre la coincidencia perfecta de esos diferentes parámetros. Cuando se emplean múltiples medidas, se corre el riesgo de que no se tomen en serio las diferencias de los totales y, en definitiva, las verdaderas irregularidades. Más vale un control estricto de dos parámetros que un control laxo y, por lo tanto, ineficaz de un número mayor de variables.

33. Las papeletas no utilizadas deberían permanecer en todo momento en la oficina electoral y no deberían ser depositadas o almacenadas en ningún otro local. Desde la apertura de las oficinas de voto, todas las papeletas que van a ser utilizadas en la votación deberán ser colocadas en un lugar visible, por ejemplo, sobre la mesa del Presidente. No debería haber ninguna otra papeleta en armarios u otros locales.

34. Las papeletas de voto no deberían ser firmadas ni selladas en el momento en que se entregan al votante, ya que la persona encargada de firmar o estampar las papeletas podría poner una marca que permitiría identificar al votante durante el recuento de los votos, lo que sería una violación del sufragio secreto.

35. A partir del momento en que el votante recibe su papeleta, ninguna otra persona debería tocarla.

36. Es importante que la mesa electoral esté integrada por representantes de varios partidos y que observadores designados por los candidatos asistan a las elecciones.

37. Los electores deberían tener siempre la posibilidad de emitir su voto en una oficina electoral; con todo, son admisibles otras modalidades de votación con ciertas condiciones, como se indica a continuación.



### 3.2.2.1. Voto por correo o por procuración en ciertas circunstancias

38. En los países occidentales está permitido en muchos casos votar por correo y por procuración, aunque las modalidades difieren considerablemente de un país a otro. Así, el voto por correo puede ser habitual en un país y estar prohibido en otro debido al riesgo de fraude. Debería admitirse solamente cuando el servicio postal es seguro, es decir, si está exento de manipulaciones voluntarias, y fiable, es decir, que funciona correctamente. El voto por procuración solo puede ser autorizado cuando está sometido a reglas muy estrictas, destinadas también a evitar el fraude; deberá restringirse el número de electores al que una persona puede representar.

39. Estas prácticas no deberían alentarse si hubiera problemas de organización de los servicios postales que vendrían a añadirse a las dificultades inherentes a este tipo de votación, en particular el mayor riesgo de "voto familiar". Con todo, el voto por correo puede ser utilizado, con ciertas precauciones, para permitir que voten las personas hospitalizadas, los detenidos, las personas con movilidad reducida y los votantes que residen en el extranjero, en la medida en que se pueden eliminar los riesgos de fraude y de intimidación. Esta solución evitaría la necesidad de transportar urnas, con los problemas y los riesgos de fraude que ello supone. El voto por correo tendrá lugar según un procedimiento especial varios días antes de las elecciones.

40. El empleo de una *urna móvil* no es recomendable por los grandes riesgos de fraude que lleva aparejado. Si a pesar de ello se adoptara este método, deberá estar sujeto a condiciones estrictas que permitan evitar el fraude, incluida la presencia alrededor de la urna móvil de varios miembros de la comisión de la oficina electoral que representen diferentes tendencias políticas.

### 3.2.2.2. El voto de los militares

41. Cuando no tienen la posibilidad de regresar a su domicilio el día de la votación, es preferible que los militares se inscriban en las oficinas de votación cercanas a sus cuarteles. El comandante local comunica la identidad de los militares presentes a las autoridades municipales, que proceden a su inscripción en las listas de electores. Se puede hacer excepción a esta regla cuando el cuartel está muy alejado de la oficina

electoral más cercana. En el seno de las unidades militares deberían constituirse comisiones especiales encargadas de supervisar el período preelectoral, con el fin de evitar que los superiores impongan u ordenen la elección de candidatos de determinadas corrientes políticas.

### 3.2.2.3. El voto mecánico y electrónico

42. Varios países utilizan ya las técnicas de votación mecánica y electrónica, o tienen previsto hacerlo en breve. Esas técnicas presentan una ventaja manifiesta cuando tienen lugar simultáneamente varias elecciones, incluso si es necesario adoptar ciertas precauciones para limitar los riesgos de fraude, lo que puede hacerse específicamente permitiendo al votante obtener confirmación inmediata del voto que ha emitido. Claro está, es importante velar porque las papeletas estén diseñadas de manera que se evite todo tipo de confusión. Para facilitar la verificación y el recuento en caso de impugnación, se puede prever también que la máquina imprima automáticamente una papeleta en que figure el voto emitido; esas papeletas deberían guardarse automáticamente en una caja cerrada, para que no estén a la vista. Todos los medios utilizados deberían contribuir a garantizar la confidencialidad del voto.

43. El voto electrónico deberá ser seguro y fiable. Es seguro si el sistema es capaz de resistir a los ataques deliberados; es fiable si puede funcionar adecuadamente, a pesar de cualquier deficiencia de que puedan adolecer los equipos o los programas informáticos. Por otra parte, el votante deberá poder obtener confirmación de su voto y corregirlo, si fuera necesario, siempre que se respete el secreto del voto.

44. Asimismo, la transparencia del sistema deberá estar garantizada, en el sentido de que deberá ser posible verificar su correcto funcionamiento.

### 3.2.2.4. Escrutinio

45. Sería preferible que el recuento de los votos se haga directamente en las oficinas de votación y no en centros especiales. Los miembros de las mesas electorales son perfectamente capaces de contar los votos, con lo que se evita el transporte de las urnas y los documentos anexos y se limitan los riesgos de sustitución.

46. El escrutinio debería ser transparente. Es admisible que los votantes inscritos en el colegio electoral asistan al recuento de los votos; la presencia de observadores nacionales o internacionales debería estar autorizada. Deberá prepararse un número suficiente de ejemplares de las actas para poder entregar una copia a cada uno de ellos; deberá colocarse un ejemplar inmediatamente en lugar visible, conservándose otro en la oficina electoral y transmitiéndose un tercero a la comisión o al órgano competente superior.

47. Los reglamentos deberían incluir ciertas precauciones de índole práctica. Por ejemplo, las actas deberían redactarse en tinta y no en lápiz, ya que es posible borrar lo escrito con lápiz.

48. En la práctica, el tiempo necesario para contar los votos depende de la eficacia del presidente de la mesa electoral. Puede variar considerablemente de una oficina a otra. Por ello, la legislación o el reglamento que figura en el folleto de formación de los miembros de las oficinas de votación deberá prever un procedimiento sencillo y de demostrada eficacia.

49. Se debe evitar declarar nulas o inválidas un número de papeletas demasiado elevado. En caso de duda, deberá hacerse un esfuerzo para determinar la intención del votante.

#### 3.2.2.5. Transferencia de los resultados

50. Hay dos tipos de resultados: los provisorios y los definitivos (antes de agotar todas las vías de recurso existentes). Al igual que el resto del país, los medios de difusión esperan siempre con impaciencia los primeros resultados provisorios. La rapidez con la que se dan a conocer esos resultados provisorios depende del sistema de comunicaciones del país en cuestión. Los resultados de la oficina electoral pueden ser transmitidos al distrito electoral, por ejemplo, por el presidente de la mesa electoral, acompañado de otros dos miembros de la mesa que representen partidos opuestos, a veces bajo vigilancia de las fuerzas de seguridad, que transportan las actas, la urna, etc.

51. Independientemente del rigor con la que se haya desarrollado la votación y el recuento de los votos, la transmisión de los resultados reviste una importancia capital, aunque a veces no se le presta la debida

atención. Deberá tener lugar de manera transparente. La transmisión de los resultados del distrito electoral a las autoridades regionales y a la Comisión Electoral Central –o a otros órganos superiores competentes– puede hacerse por fax. En ese caso, el acta se escaneará y los resultados pueden presentarse a medida que se reciben. Podrán ser difundidos por la televisión pero, vale la pena recalcarlo, un exceso de transparencia podría resultar contraproducente si la opinión no está habituada a recibir informaciones fragmentarias. En efecto, los primeros resultados provienen por lo general de las zonas urbanas, donde los resultados en muchos casos difieren de los de las zonas rurales. Por lo tanto, debe informarse con toda claridad a la población que el resultado final puede ser muy diferente de los resultados provisorios, o incluso totalmente opuesto, sin que haya habido ninguna manipulación.

#### 4. El sufragio secreto

52. El secreto del voto es un aspecto de la libertad del sufragio, cuya finalidad es eliminar todas las presiones que pudieran pesar sobre el votante si terceros tuvieran conocimiento del candidato por el que ha votado. El carácter secreto del voto deberá imperar durante todas las etapas del proceso y, especialmente, durante la emisión y el escrutinio de los votos. Se trata no sólo de un derecho, sino también de una obligación del votante, que deberá ser sancionado con la anulación de su papeleta cuando hubiese revelado su intención de voto.<sup>29</sup>

53. El voto deberá ser individual. El voto familiar –que permite a uno de los miembros de la familia controlar el voto de los demás– es contrario al sufragio secreto; es una violación del derecho electoral observada frecuentemente. Asimismo, deberá impedirse toda otra forma de control de un votante sobre el voto de otra persona. Otra cuestión diferente es el voto por procuración, que está sometido a condiciones estrictas.<sup>30</sup>

54. Por otra parte, como la abstención puede indicar una decisión política, la lista de los votantes no debería ser hecha pública.

---

<sup>29</sup> CDL (2000) 2, pág. 9.

<sup>30</sup> Véase *supra* el capítulo I.3.2.2.1.

55. Al igual que la violación de los otros aspectos de la libertad de voto, la violación del secreto del voto deberá ser sancionada.

## 5. El sufragio directo

56. La elección popular directa de una de las cámaras del Parlamento nacional por el pueblo es un elemento del patrimonio constitucional común de todo el continente. Con reserva de reglas especiales aplicables a la otra cámara, en los países donde ésta existe, debería recurrirse también a la elección directa tratándose de otros órganos legislativos a los que se aplica el artículo 3 del Protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos, como es el caso de los Parlamentos de los Estados federados.<sup>31</sup> La autonomía local, elemento esencial de la democracia, no se concibe tampoco sin órganos elegidos al nivel local.<sup>32</sup> Las asambleas locales incluyen, en principio, el conjunto de los órganos deliberantes infranacionales.<sup>33</sup> Sin embargo, aunque en muchos casos el Presidente de la República es elegido directamente, ello dependerá de lo que prevea la constitución de cada Estado.

## 6. La periodicidad de las elecciones

57. El Pacto Internacional relativo a los Derechos Civiles y Políticos<sup>34</sup> y el Protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>35</sup> prevén el carácter periódico de las elecciones. Por lo general, las elecciones legislativas tienen lugar cada cuatro o cinco años; en el caso de las elecciones presidenciales se puede prever un mandato más largo, pero éste no debería exceder de siete años.

---

<sup>31</sup> Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, núm. 9267/81, sentencia Mathieu-Mohin y Clerfayt contra Bélgica del 2 de marzo de 1987, serie A núm. 113, pág. 23; Com. eur. DH, núm. 27311/95, 11.9.97, Timke contra Alemania, D.R. 82, pág. 15; núm. 7008/75, 12.7.76, X. Contra Austria, D.R. 6, pág. 120.

<sup>32</sup> Artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local (STE 122).

<sup>33</sup> Artículo 13 de la Carta Europea de la Autonomía Local.

<sup>34</sup> Artículo 25 b.

<sup>35</sup> Artículo 3.

## II. Las condiciones de la aplicación de los principios

58. La garantía de los principios del patrimonio electoral europeo sólo es posible si se cumplen ciertas *condiciones*.

- La primera condición, que es de orden general, es el *respeto de los derechos humanos fundamentales* y, en particular, de las libertades de expresión, de reunión y de asociación, sin las cuales es inconcebible una verdadera democracia;
- La segunda es que la ley electoral deberá gozar de cierta estabilidad y estar protegida contra manipulaciones partidistas;
- La última, de vital importancia, es que el proceso deberá tener cierto número de garantías, sobre todo por lo que respecta a la organización del escrutinio.

59. Asimismo, la elección no tiene lugar en condiciones abstractas, sino en el contexto de un sistema electoral y de un sistema de partidos dados. Esta segunda parte concluirá con algunas reflexiones sobre este tema y, en particular, sobre las relaciones entre el sistema electoral y el sistema de partidos.

### 1. **El respeto de los derechos fundamentales**

60. La celebración de elecciones democráticas y, por consiguiente, la existencia misma de la democracia no son posibles sin el respeto de los *derechos humanos* y, muy particularmente, de la libertad de expresión y de la prensa, así como de la libertad de reunión y de asociación con fines políticos, incluida la creación de partidos políticos. El respeto de esas libertades es indispensable, sobre todo durante las campañas electorales. Las *restricciones* a esos derechos fundamentales deberán ajustarse a lo dispuesto en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y, más generalmente, deben tener fundamento legal, ser de interés público y respetar el principio de proporcionalidad.

61. Ahora bien, en muchos casos, las legislaciones nacionales contienen normas que restringen la *libertad* de expresión que, interpretadas de manera restrictiva, podrían ser admisibles pero que pueden dar lugar

a abusos en Estados donde no existe tradición liberal y democrática. Estas normas tienen la finalidad de prevenir “abusos” de la libertad de expresión velando, por ejemplo, por la protección del honor de los candidatos y de las autoridades e incluso del orden constitucional. En la práctica, pueden conducir a la censura de cualquier comentario crítico dirigido contra las autoridades o que recabe la modificación de la Constitución, aunque ello constituye la esencia misma del debate democrático. Por ejemplo, una ley electoral no es conforme a las normas europeas si prohíbe que los documentos de la campaña contengan términos insultantes o difamatorios en relación con personalidades oficiales y otros candidatos, si considera delito la difusión de informaciones falsas que difaman a un candidato y si considera que los candidatos son responsables de ciertas violaciones de la ley cometidas por sus partidarios. La obligación de someter el material destinado a la campaña electoral a las comisiones electorales, indicando la organización que lo ordenó y produjo, el número de ejemplares y la fecha de publicación, es una forma de censura inadmisibles, sobre todo si las comisiones electorales tuvieran que tomar medidas contra publicaciones contrarias a la ley o de índole falsa. Esto es aún más cierto si los términos de las normas que prohíben el abuso de los medios de difusión de masa durante la campaña electoral son relativamente vagos.

62. Otro derecho fundamental muy importante en una democracia es la *libertad de circulación* en el interior del país, así como el derecho de los nacionales a regresar a su país en todo momento.

## 2. Niveles normativos y estabilidad del derecho electoral

63. La estabilidad de la ley es un elemento importante de la credibilidad del proceso electoral que, a su vez, es esencial para la consolidación de la democracia.<sup>36</sup> En efecto, si las reglas cambian con frecuencia, el votante puede sentirse desorientado y no llegar a comprenderlas, especialmente si son complejas. Y lo que es aún más importante: los votantes pueden llegar a pensar, con razón o sin ella, que el derecho electoral es un instrumento que manipulan en su favor quienes ejercen el poder

---

<sup>36</sup> Acerca de la importancia de la credibilidad del proceso electoral, véase por ejemplo CDL (99) 67, pág. 11; sobre la necesaria estabilidad del derecho, CDL (99) 41, pág. 1.

y que, por lo tanto, el voto del electorado no es el elemento que decide el resultado de las elecciones.

64. En la práctica, lo que es necesario proteger no es tanto la estabilidad de los principios fundamentales que, probablemente, no se ven seriamente amenazados, sino la estabilidad de ciertas reglas más específicas del derecho electoral, en particular las relativas al sistema electoral propiamente dicho, la composición de las comisiones electorales y el trazado de las circunscripciones. Esos tres elementos a menudo son considerados, con razón o sin ella, factores determinantes de los resultados y deberán evitarse no solo las manipulaciones en favor del partido en el poder, sino también incluso las apariencias de manipulaciones.

65. Lo que se debe evitar no es tanto la modificación del sistema de votación, ya que éste siempre puede ser mejorado, sino la revisión de ese sistema frecuentemente, o incluso poco antes (menos de un año) de la fecha de las elecciones. Aun si no hubiera voluntad de manipulación, los cambios darán la impresión de que están dictados por intereses partidistas coyunturales.

66. Uno de los medios para evitar manipulaciones estriba en definir en la Constitución o en un texto superior a la ley ordinaria los elementos más sensibles (el sistema electoral propiamente dicho, la composición de las comisiones electorales, las circunscripciones o las reglas sobre el trazado de las circunscripciones). Otra solución, más flexible, consiste en prever en la Constitución que, en caso de modificación de la ley electoral, el antiguo sistema siga siendo aplicable en las próximas elecciones, por lo menos si éstas tienen lugar en el plazo de un año, y que el nuevo sistema se aplicará solamente para los escrutinios ulteriores.

67. Por lo demás, el derecho electoral debería, en principio, tener rango legislativo. Sin embargo, las normas de ejecución, en particular las reglas técnicas y de detalle, pueden ser de índole reglamentaria.

### **3. Las garantías de procedimiento**

#### **3.1. Organización del escrutinio por un órgano imparcial**

68. La transparencia, la imparcialidad y la independencia respecto de toda manipulación política son la única garantía de la correcta ad-



ministración del proceso electoral, desde el período que precede a las elecciones hasta que ha concluido el procesamiento de los resultados.

69. En los países donde existe una larga tradición de independencia de la administración frente al poder del Estado, la función pública aplica el derecho electoral independientemente de las presiones del poder político. Por consiguiente, es normal y admisible que las operaciones electorales sean organizadas por la administración y, en particular, que sean supervisadas por el Ministerio del Interior.

70. Sin embargo, allí donde la experiencia de la organización de elecciones pluralistas es reciente, existe un riesgo demasiado elevado de que el gobierno imponga sus dictados a la administración. Ello se aplica no solamente al poder central sino también a los poderes locales, incluso cuando éstos están en manos de la oposición nacional.

71. Es, pues, indispensable la creación de *comisiones electorales independientes e imparciales*, tanto a nivel nacional como a nivel de la mesa electoral, para garantizar el correcto desarrollo de las elecciones o, por lo menos, para que no pesen sobre el proceso electoral fuertes sospechas de irregularidades.

72. En los informes de la Oficina sobre observación de las elecciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se han destacado las siguientes insuficiencias relativas a las comisiones electorales en cierto número de Estados miembros: falta de transparencia en las actividades de la comisión electoral central; variaciones en la interpretación del procedimiento de recuento de los votos; administración electoral políticamente polarizada; controversias acerca de la designación de los miembros de la comisión electoral central; nombramiento de miembros de dicha comisión por una institución del Estado; posición dominante del partido en el poder en la administración de las elecciones.

73. Toda *comisión electoral central* deberá ser *permanente*, por ser la estructura administrativa encargada de mantener el enlace con las autoridades locales y las demás comisiones de niveles inferiores, por ejemplo en cuanto al establecimiento y la actualización de las listas de electores.

74. La composición de una comisión electoral central puede ser objeto de discusiones y llegar a ser la cuestión política esencial a la hora de

redactar una ley electoral. El respeto de las siguientes líneas directrices debería facilitar la mayor imparcialidad y competencia de la comisión.

75. Por lo general, la comisión debería incluir:

- un magistrado: en el caso en que un órgano judicial tenga a su cargo la administración de las elecciones, su independencia deberá estar garantizada por la transparencia del procedimiento. Los magistrados designados no deberían estar bajo la autoridad de los candidatos que se presenten a las elecciones;
- delegados de los partidos que ya cuenten con representantes en el Parlamento o que hayan obtenido al menos cierto porcentaje de sufragios. Los partidos políticos deberían tener igual representación en la comisión electoral central; la igualdad puede entenderse de manera estricta o proporcional; es decir, puede o no tomar en cuenta la importancia electoral relativa de los partidos.<sup>37</sup> Por otra parte, los delegados de los partidos deberían tener competencias en materia electoral y les debería estar prohibido hacer campaña;

76. Asimismo, la comisión electoral central puede incluir:

- representantes de las minorías nacionales; su presencia es deseable cuando la minoría nacional tiene cierta importancia en el territorio en cuestión;
- un representante del Ministerio del Interior. Con todo, la presencia de un representante del Ministerio del Interior en la comisión no siempre es aconsejable debido a razones propias a la historia del país. En el transcurso de sus misiones de observación de las elecciones, la Asamblea Parlamentaria ha declarado, en varias ocasiones, sentirse preocupada por la transferencia a una institución subordinada al poder ejecutivo de las responsabilidades atribuidas anteriormente a comisiones electorales multipartidistas y de pleno derecho.

---

<sup>37</sup> Véase más arriba el capítulo I.2.3.

Sin embargo, la cooperación entre la comisión electoral central y el Ministerio del Interior es posible, aunque sea tan solo por razones de índole práctica, como el transporte y el almacenamiento de las papeletas de votación y otros materiales. Por lo demás, el ejecutivo no debería poder influir en la composición de las comisiones electorales.<sup>38</sup>

77. En términos generales, debería evitarse la revocación de los miembros de las comisiones electorales por los órganos que los han nombrado, porque ello pone en entredicho su independencia. La revocación discrecional es inaceptable, pero es admisible una revocación por razones disciplinarias, siempre y cuando los motivos de la revocación estén formulados con claridad y de manera restrictiva en la ley (por ejemplo, no son admisibles las referencias vagas a “acciones que desacreditan a la comisión”).

78. En los países con larga tradición democrática en que no existen comisiones electorales, pero en los que otro órgano imparcial es competente en materia electoral, los partidos políticos deberán poder observar la labor de dicho órgano.

79. La composición de la comisión electoral central es, sin lugar a dudas, importante pero no más que su *funcionamiento*. El reglamento interior de la comisión deberá ser claro ya que, por lo general, los presidentes tienen la tendencia de permitir a los miembros que se expresen y éstos no se privan de hacerlo. El reglamento interior debería estipular un orden del día y un tiempo de palabra para cada miembro, por ejemplo un cuarto de hora; de lo contrario, discusiones interminables pueden llevar a olvidar los puntos esenciales.

80. Existen muchas maneras de tomar decisiones. Es deseable que las decisiones se adopten por mayoría cualificada (por ejemplo, de 2/3), con vistas a alentar el debate entre la mayoría y, por lo menos, un partido de la minoría. Es preferible que las decisiones se tomen por consenso.

81. Las reuniones de la comisión electoral central deberán estar abiertas a todos, incluidos los medios de comunicación (por esta razón

---

<sup>38</sup> Véase CDL-AD (2002) 7, párrafos 5, 7 y siguientes, 54.

que deberá limitarse la duración de las intervenciones). Deberá ser posible inspeccionar las salas informáticas, las conexiones telefónicas, las máquinas de fax y los scanners.

82. Las demás comisiones electorales, regionales o de circunscripción, deberían tener una composición análoga a la de la comisión electoral central. En el caso de un escrutinio uninominal mayoritario, las comisiones de circunscripción desempeñan un importante papel porque determinan al vencedor en las elecciones legislativas. Las comisiones regionales desempeñan un papel no menos importante en la transmisión de los resultados a la comisión electoral central.

83. La organización de elecciones requiere contar con personal adecuado, dotado de *competencias* especiales.<sup>39</sup> Los miembros de la comisión electoral central deberían ser juristas, politólogos, matemáticos u otras personas que conozcan bien las cuestiones electorales.

84. Los miembros de las comisiones electorales, en todos los niveles de la administración electoral, deben recibir una formación uniforme, que podría hacerse extensiva también a los miembros de las comisiones designados por los partidos políticos. Se ha constatado en varios casos la carencia de personal formado y calificado.

85. La ley electoral debería incluir un artículo en que se disponga que incumbe a las autoridades (a todos los niveles) atender las solicitudes y satisfacer las necesidades de la comisión electoral. Se pueden dar instrucciones a diferentes ministerios, a otros órganos de la administración pública, a los alcaldes y al personal municipal para que presten su ayuda en la administración electoral encargándose de las operaciones administrativas y logísticas de preparación y de organización de las elecciones. Pueden asumir la responsabilidad de preparar y distribuir los registros electorales, las papeletas, las urnas, los sellos oficiales y todo otro material que pudiera ser necesario, y de tomar las disposiciones pertinentes en materia de almacenamiento, distribución y seguridad.

---

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, CDL (98) 10, pág. 5.

### 3.2. Observación de las elecciones

86. La observación de las elecciones desempeña un importante papel y permite constatar si el proceso electoral se ha desarrollado o no en el respeto de las reglas.

87. Cabe distinguir tres tipos de observadores: los observadores nacionales pertenecientes a los partidos, los observadores nacionales imparciales y los observadores internacionales (que no representan a partidos). En la práctica, la distinción entre las dos primeras categorías no siempre es obvia. Es por ello que es preferible que la observación sea lo más abierta posible, tanto en el plano nacional como en el internacional.

88. La observación no se limita al día mismo de la elección, sino que tiene la finalidad de determinar si se han producido irregularidades también antes del inicio de las elecciones (por ejemplo, el mantenimiento incorrecto de las listas de electores, los obstáculos a la inscripción de los candidatos, las restricciones a la libertad de expresión o la violación de las reglas relativas al acceso a los medios o al financiamiento público de las campañas electorales), durante las elecciones (por ejemplo, presiones ejercidas sobre los votantes, voto múltiple, violación del secreto de voto, etc.) o al término de las elecciones (en particular durante el recuento de los votos y la proclamación de los resultados). La observación debería prestar especial atención del deber de neutralidad por parte de las autoridades.

89. La observación internacional cumple una función primordial en los casos en que no existe una tradición de verificación imparcial de la regularidad de las elecciones.

90. De manera general, los observadores, tanto internacionales como nacionales, deberán poder hacer preguntas a todas las personas presentes, tomar notas y preparar un informe para su organización; sin embargo, deberían abstenerse de emitir todo tipo de comentario.

91. La ley deberá indicar con toda claridad los lugares en los cuales no está autorizada la presencia de observadores, para evitar que su labor no se vea excesivamente dificultada. Por ejemplo, una ley que autoriza la presencia de los observadores únicamente en los lugares donde

tiene lugar la elección (o la votación) podría ser interpretada por ciertas mesas electorales de manera indebidamente restrictiva.<sup>40</sup>

### 3.3. Existencia de un sistema eficaz de interposición de recursos

92. Para que las reglas del derecho electoral no sean letra muerta, deberá ser posible impugnar la violación de las mismas e interponer recurso. Ello se aplica en particular a los resultados de las elecciones: los ciudadanos pueden invocar irregularidades en el procedimiento de voto. Se aplica también a decisiones tomadas con anterioridad a las elecciones, en particular por lo que se refiere al derecho al voto, los censos electorales, la elegibilidad, la validez de las candidaturas, el respeto de las reglas de la campaña electoral y el acceso a los medios o el financiamiento de los partidos.

93. Existen dos soluciones posibles:

- Los tribunales, ordinarios, especiales o constitucionales, son los llamados a oír los recursos.
- Las instancias competentes son comisiones electorales. Este sistema presenta ventajas reales, ya que estas comisiones están muy especializadas y, por lo tanto, están más al tanto de las cuestiones electorales que los tribunales. Con todo, de forma preventiva, es preferible establecer alguna forma de control jurisdiccional, según el cual el primer nivel de recurso corresponde a la comisión electoral superior y el segundo al tribunal competente.

94. A veces está previsto el recurso ante el Parlamento, como juez de su propia elección, pero ello va acompañado del riesgo de decisiones políticas. Es admisible en primera instancia cuando es práctica establecida desde hace mucho tiempo, pero en ese caso debería ser posible interponer un recurso de apelación ante el juez.

---

<sup>40</sup> Sobre la observación de las elecciones, véase el *Manuel à l'usage des observateurs d'élections*, Consejo de Europa, 1996.

95. El procedimiento de recurso debería ser lo más breve posible, en todo caso por lo que se refiere a las decisiones que deben tomarse antes de las elecciones. Sobre ese punto, es necesario evitar dos escollos: uno, que el procedimiento de recurso venga a retrasar el proceso electoral y, dos, que por no tener efecto suspensivo, las decisiones sobre los recursos que hubieran podido ser adoptadas antes de las elecciones se vean postergadas hasta que concluyan las elecciones. Asimismo, las decisiones relativas a los resultados de las elecciones no deberán dilatarse, sobre todo si existe un clima político tenso. Ello implica plazos muy cortos para la interposición de los recursos y también que la instancia llamada a oír el recurso deberá dictar fallo a la mayor brevedad posible. Sin embargo, los plazos deberán ser suficientemente largos para poder interponer un recurso, para garantizar el ejercicio de los derechos de la defensa y para llegar a una decisión meditada. Un plazo de tres a cinco días en primera instancia (tanto para la presentación de los recursos como para el dictado del fallo) parece razonable por lo que respecta a las decisiones que deben tomarse antes de las elecciones. Con todo, es admisible conceder un poco más de tiempo a las instancias superiores (Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional) para que dicten sus fallos.

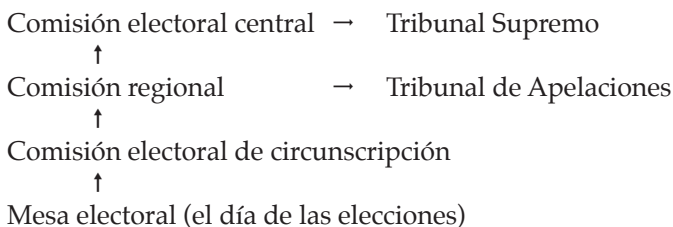
96. Asimismo, el procedimiento deberá ser sencillo. El proporcionar formularios especiales a los votantes que deseen interponer un recurso contribuye a la simplificación del procedimiento.<sup>41</sup> Es necesario eliminar todo tipo de formalismo, con el fin de evitar decisiones de inadmisibilidad, sobre todo tratándose de asuntos políticos delicados.

97. Por otra parte, es absolutamente necesario que las disposiciones en materia de recursos, y sobre todo la competencia y las responsabilidades de las diversas instancias, estén claramente reguladas por la ley, a fin de evitar todo conflicto de jurisdicción, positivo o negativo. Ni los solicitantes, ni las autoridades deberían poder escoger la instancia llamada a oír el recurso. El riesgo de que órganos sucesivos rehúsen emitir un fallo aumenta considerablemente cuando es posible interponer recursos alternativamente ante los tribunales y las comisiones electorales, o cuando no existe delimitación clara de las competencias de los diferentes tribunales –por ejemplo, los tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional.

---

<sup>41</sup> CDL (98) 45, pág. 11.

Ejemplo:



98. Los litigios relacionados con los censos que son, por ejemplo, competencia de la administración local que actúa bajo la supervisión de las comisiones electorales, o en colaboración con éstas, pueden ser dirimidos por los tribunales de primera instancia.

99. La posibilidad de interponer recursos deberá ser reconocida ampliamente. Todo votante de la circunscripción y todo candidato que se presente en la misma deberá poder interponer recursos. Con todo, se puede exigir un quórum razonable para que los votantes interpongan recursos cuando se tratare de los resultados de las elecciones.

100. El procedimiento debería tener un carácter judicial, es decir, debería preservarse el derecho de los demandantes para exponer de viva voz y en proceso contradictorio.

101. La *competencia* de la instancia llamada a oír el recurso es igualmente importante. Debería ser competente para ordenar la anulación de las elecciones cuando una irregularidad hubiera podido influir en el resultado, es decir, que se hubiera visto afectada la repartición de los escaños. Este principio general debería ajustarse a las circunstancias del caso; por ejemplo, no debería afectar obligatoriamente a la totalidad del territorio ni incluso a toda la circunscripción; por el contrario, debería existir la posibilidad de anular los resultados de una sola oficina electoral. Ello permitirá a la vez evitar dos situaciones extremas: por una parte, la anulación de todos los resultados de las elecciones cuando las irregularidades afecten solamente un área limitada geográficamente, y lo opuesto, el rechazo de la anulación del escrutinio porque la extensión geográfica donde se han producido irregularidades es muy limitada. La anulación del escrutinio deberá llevar aparejada la convocatoria a nuevas elecciones en el territorio donde fueron anulados los resultados.



102. Cuando la instancia que está llamada a oír el recurso corresponde a las comisiones electorales superiores, éstas deberían ser competentes para rectificar o anular de oficio las decisiones de las comisiones electorales de nivel inferior.

103. Algunos aspectos deberán ser objeto de desarrollo.

### 3.4. Organización y funcionamiento de las mesas electorales

104. De la organización y del funcionamiento de las mesas electorales depende la calidad del sistema de votación y del escrutinio, así como el respeto de los procedimientos electorales. Los informes de la Oficina sobre observación de elecciones de la Asamblea Parlamentaria han revelado cierto número de irregularidades de orden logístico en diferentes países. Por ejemplo, se han constatado importantes diferencias entre las mesas electorales de diferentes regiones de un mismo Estado.

105. Las misiones de observación de la Asamblea han constatado también, en varios casos, irregularidades de índole técnica como urnas con un sello defectuoso, o con indicaciones erróneas; papeletas sumamente complejas; urnas no selladas; número insuficiente de boletines de votos o de urnas; utilización incorrecta de las urnas; medios insuficientes de identificación de los votantes, o ausencia de observadores locales.

106. Todas esas irregularidades e insuficiencias, a las que se debe añadir la propaganda política partidista en el interior de las oficinas electorales y también el hostigamiento de la policía, pueden enturbiar el proceso electoral e incluso comprometer su integridad y validez.

### 3.5. Financiación

107. La reglamentación de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales es también un elemento importante de la regularidad del proceso electoral.

108. En primer lugar, deberá garantizarse la *transparencia* financiera, independientemente del desarrollo político y económico de un Estado.

109. La transparencia se sitúa a dos niveles. El primero tiene que ver con la financiación de las campañas, siendo necesario crear cuentas es-

peciales que deberán llevarse con arreglo a los más estrictos principios contables. Cuando ocurren desviaciones apreciables de las normas, o se exceden los gastos máximos establecidos por la ley, deberá anularse la elección. El segundo nivel consiste en vigilar la situación financiera de los representantes electos antes de tomar posesión y una vez terminado su mandato. Una comisión encargada de la transparencia financiera levanta acta de las declaraciones financieras de los representantes electos. Si bien son confidenciales, el expediente puede ser transmitido a la fiscalía en caso necesario.

110. En los Estados unitarios, los gastos incurridos por las autoridades locales con relación a la organización de una elección nacional, al pago de los miembros de las comisiones electorales, a la impresión de las papeletas, etc. deberían en principio ser asumidos por el Estado central.

111. Es importante recordar que, por lo que respecta a la *financiación pública* de los partidos o de las campañas, se debe respetar el principio de la igualdad de oportunidades (igualdad "estricta" o "proporcional").<sup>42</sup> Todos los partidos representados en el Parlamento deberán poder recibir financiamiento público. Sin embargo, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades para todas las diferentes fuerzas políticas, la financiación pública podría ampliarse igualmente a formaciones políticas que representen una parte significativa del electorado y presenten candidatos a las elecciones. La financiación de los partidos con fondos públicos deberá ir acompañado de la auditoría de las cuentas de los partidos políticos por parte de organismos públicos específicos (por ejemplo, el Tribunal de Cuentas). Los Estados deberían fomentar una política de transparencia financiera entre los partidos políticos que reciben financiación pública.<sup>43</sup>

### 3.6. La seguridad

112. Toda ley electoral deberá prever la intervención de las fuerzas de seguridad en caso de incidentes. Si fuera necesario, el presidente de la mesa electoral (o su representante) deberá ser el único autorizado para llamar a la policía. Es importante que este derecho no se haga extensivo

---

<sup>42</sup> Véase más arriba I.2.3.

<sup>43</sup> Para más detalles sobre la financiación de los partidos políticos, véase CDL-INF (2001) 8.

a todos los miembros de la mesa electoral, ya que este tipo de situación requiere una decisión inmediata, sin necesidad de discusión.

113. En ciertos Estados, la presencia de la policía en las oficinas electorales es una tradición que, de acuerdo con los informes de los observadores, no va acompañada necesariamente de perturbaciones ni de presiones sobre los votantes. Se debería señalar que la presencia de la policía en las oficinas electorales está previsto en las leyes electorales de ciertos Estados occidentales, incluso si con los años esta práctica se ha modificado.

### **Conclusión**

114. El respeto de los cinco principios del patrimonio electoral europeo (sufragio universal, igual, libre, secreto y directo) es esencial para la democracia. En este marco, la democracia puede expresarse de diversas maneras, pero dentro de ciertos límites. Estos límites dependen primeramente de la interpretación que se da a esos principios; el presente texto indica las reglas mínimas que deben aplicarse para garantizar su respeto. En segundo lugar, no basta con que el derecho electoral, en el sentido estricto, contenga reglas conformes a los principios del patrimonio electoral europeo: los principios deben entenderse en su contexto y la credibilidad del proceso electoral deberá garantizarse. En primer lugar, los derechos fundamentales deberán ser respetados. En segundo lugar, las reglas deberán ser suficientemente estables para evitar sospechas de manipulaciones. Por último, el marco de procedimiento deberá permitir la aplicación eficaz de las reglas establecidas.

*El Código de buenas prácticas en materia electoral.*  
Se terminó de imprimir en junio de 2011  
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),  
Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan,  
C.P. 09830, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares.