

## El Consejo Constitucional, consejero en materia electoral\*

El papel del Consejo Constitucional en el litigio electoral es muy conocido,<sup>1</sup> al contrario del papel que obtuvo paulatinamente al sugerir modificaciones al legislador, o sea, al gobierno que goza de la facultad de iniciativa en la materia, con base en el establecimiento de los resultados de las elecciones presidenciales y de los referéndum, o también de la resolución de las litis derivadas de las elecciones parlamentarias. Esta función proviene de una interpretación amplia, pero necesaria de las fórmulas presentes en los artículos constitucionales 58 (elección presidencial) y 60 (referéndum): “El Consejo constitucional tutela la regularidad [...] y proclama los resultados”. Dicho esto, en lo que hace a los litigios electorales la fórmula es menos amplia: “El Consejo constitucional resuelve, en caso de impugnación, la regularidad de la elección de los diputados y de los senadores” (artículo 59). Es decir, una perspectiva amplia en los dos primeros casos, ya que la proclamación de los resultados implica un examen de cada departamento, así como la resolución de las impugnaciones, y una perspectiva parcial en el tercero, ya que solo puede juzgar las demandas que presentan

---

\* Publicado en *Le processus électoral, permanence et évolutions*, B. Owen ed., Studyrama, 2006, pp. 52-61.

<sup>1</sup> Camby, J.P., *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Dalloz, 2.<sup>a</sup> ed., 2001, p. 182; Maligner, B., dans les différents fascicules du *jurisclasseur*; Torcol, S., “Le contentieux des élections législatives: réflexions autour d’un contentieux à risques”, en *RDJ* 2004, núm. 5, pp. 1211-1241.

El Consejo Constitucional, consejero en materia electoral

los candidatos vencidos, los electores interesados en el asunto o, frecuentemente, la Comisión Nacional encargada de la fiscalización de la elección (CNCCFP).

Por lo tanto, la diferencia se refleja en el hecho de que se solicita sistemáticamente al Consejo para los actos preparatorios del referéndum o de la elección presidencial, al contrario de las elecciones legislativas, en la preparación de las cuales solo puede participar vía litigiosa, delimitada en la jurisprudencia derivada de la decisión Delmás del 11 de junio de 1981 y Bernard (16-20 de abril de 1982), cuya fórmula se ampliará al referéndum (Hauchemaille 25 de julio de 2000) y la elección presidencial (Hauchemaille 14 de marzo de 2001).<sup>2</sup> Aunque es interesante el tema, el papel del juez no es el de consejero, el cual trataremos, enseñando que se ejerce por medio de la revisión de textos o por la publicación, casi sistemática de observaciones, al final del proceso electoral.

## I. La revisión de los textos

El papel de consejero puede desempeñarse de manera excepcional durante el examen de las leyes electorales, cuando se solicita al Consejo conforme al artículo 61<sup>3</sup> de la Constitución. De manera más frecuente, se manifiesta este papel en el marco de una opinión solicitada por el gobierno o por autoridades administrativas independientes.

<sup>2</sup> El control que conduce a una anulación posible se admite cuando el acto es decretal y que la improcedencia de la petición tuviera por consecuencia: comprometer gravemente la eficiencia del control, viciaría el desarrollo de las operaciones, trastornaría el funcionamiento normal de los poderes públicos. Este criterio jurisprudencial fue debatido y finalmente aceptado por el Consejo de Estado (CE Asamblea: 1 de septiembre de 2000, Mégret, Meyet y otros).

<sup>3</sup> Nota del traductor: las leyes orgánicas, antes de su promulgación, las propuestas mencionadas en el artículo 11, antes de ser sometidas a referéndum y los reglamentos de las asambleas parlamentarias, antes de su implementación, deben presentarse al Consejo Constitucional para que se pronuncie acerca de su conformidad con la Constitución.

Con los mismos propósitos, pueden modificarse las leyes, antes de su promulgación, por el presidente de la República, el primer ministro, el presidente de la Asamblea Nacional, el presidente del Senado o 60 diputados o senadores.

En los casos vistos en los dos párrafos anteriores, el Consejo Constitucional debe resolver en un plazo de un mes. Sin embargo, conforme a solicitud del gobierno, si hay urgencia, este plazo será reducido a solo ocho días.

En estos casos referidos, acudir al Consejo Constitucional suspende el plazo de promulgación.

## A. Las leyes electorales

No hablaremos de los casos de censura de un texto, en los cuales el Consejo Constitucional declara improcedente una disposición, sin especificar qué solución es preferible (como la decisión del 3 de abril de 2003 y la inconformidad por motivos procesales del umbral de 10% de los electores registrados establecidos para participar en la segunda ronda de las elecciones regionales). Solo destacaremos dos casos en los cuales formula un consejo —unos legisladores hablan de un mandamiento— sin que la ley sea cancelada. El primer caso implica la asignación de los escaños de senadores por departamento: en su decisión del 6 de julio de 2000, rechaza las modificaciones demográficas realizadas al subrayar que las normas constitucionales “imponen al legislador cambiar la repartición de los escaños por departamentos para tomar en cuenta la evolución de la población”, sin exigir que “intervenga antes de la implementación de la ley sometida a su opinión”. Sin embargo, ello constituyó como una conminación, aún más justificada por el hecho de que el número de escaños atribuidos por departamento determina el modo del sufragio (proporcional a partir de tres escaños, ley del 10 de julio de 2000). Esta conminación, que habría podido llevar a que rechazara una futura ley electoral relativa al Senado, tuvo por resultado que el legislador subió el umbral mencionado de 3 a 4 y corrigió la repartición de los escaños, tomando en cuenta la demografía.

En el otro caso, el asunto de las mujeres corsas, el Consejo resolvió un recurso relativo a la ausencia de alternancia entre géneros, no prevista por la asamblea corsa en las listas establecidas para las elecciones regionales, considerando que “ninguna particularidad local o razón de interés general justifica un trato diferente”. Dicho eso, si no revoca las disposiciones, subraya que “será el papel de la próxima ley sobre la Asamblea de Córcega, finalizar con esta irregularidad” (considerando 26 a 28). Esta conminación es clara: “será el papel de la ley” lo que conduzca a la adopción del artículo único de la ley del 18 de diciembre de 2003.

Como se ha visto, esta hipótesis es escasa y la función de consejero se manifiesta sobre todo durante el examen de textos preparatorios de una elección.

## B. Los actos preparatorios

La generalidad de la fórmula presente en los artículos 58 y 60 (tutela la regularidad) y, desde la decisión Delmas de 1981, la competencia contenciosa eventual del Consejo Constitucional en la materia explican por qué se encuentran solicitados para todos los actos preparatorios de la elección presidencial, así como los referéndum.

Por lo tanto, para el referéndum de 2000, el gobierno solicitó al Consejo Constitucional, en dos etapas, una oficiosa y otra oficial, pues la segunda deliberación del Consejo se limitó a verificar que el gobierno siguió bien sus recomendaciones. Añadimos que este tipo de procedimiento permite eludir una resolución negativa, además, la jurisprudencia Delmas confiere a estas resoluciones una fuerza particular.

Se trata del mismo funcionamiento para la elección presidencial, por ejemplo, para citar la decisión más reciente el Consejo resolvió en su sesión del 5 de abril de 2006, después de haber revisado la ley orgánica relativa a la elección del presidente de la República, un proyecto de decreto vinculado con la implementación de esta ley y las observaciones realizadas anteriormente en el marco del poder reglamentario (Ley Orgánica del 5 de abril de 2006 y decreto del 21 de abril de 2006). Subrayamos que esta facultad consultativa se aplica también a los actos de las autoridades administrativas independientes, involucradas en el desarrollo de la elección presidencial y el referéndum, o sea, el Consejo Superior Audiovisual (CSA) y, a partir de la nueva ley orgánica citada, la CNCCFP. Respecto del CSA, el Consejo —consultado oficiosamente con miras a la elección presidencial de 2002, acerca de modificaciones importantes contempladas por la autoridad audiovisual— consideró que las medidas eran oportunas en el fondo, pero inconformes con los textos aplicables al generar un riesgo de litis. El CSA tuvo entonces que renunciar en razón de la ausencia de modificaciones de los textos por parte del gobierno. Por otro lado, respecto de la CNCCFP, se ejerció su competencia dos veces: el 27 de abril de 2006 acerca del “recordatorio para los mandatarios financieros de los candidatos a la elección presidencial” y el 15 de junio en torno a los formatos entregados a los donadores de dicha elección.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Cabe señalar que las impugnaciones de las decisiones tomadas por estas autoridades son resueltas por el Consejo de Estado (nota del traductor: Supremo Tribunal Administrativo), lo que podría llevar a la situación curiosa de una decisión aprobada anteriormente por el Consejo Constitucional, pero revocada posteriormente por el Consejo de Estado.

## II. Las observaciones del Consejo Constitucional

Hablamos ahora de las observaciones que publica de manera tradicional el Consejo al final de una consulta electoral que revisó, con el fin de proponer un balance de las operaciones realizadas, así como las modificaciones, a su juicio, deseables de los textos legislativos o reglamentarios.

### A. La generalización de esta práctica

Es una costumbre antigua, dada la técnica necesaria, por lo que durante mucho tiempo las observaciones fueron reservadas a las altas autoridades del Estado (el secretario general del gobierno). La primera publicación se hizo en la revista *Pouvoirs* en enero de 1995, mientras que la que siguió inmediatamente acerca de la elección presidencial de 1995 se publicó en el Diario Oficial del 15 de diciembre de 1995, dada la importancia del control de las cuentas de campaña este año. De igual manera que los nueve informes siguientes (elecciones presidenciales de 1995 y 2002, referéndum de 2000, pero no el de 2005, las legislativas de 1997 y 2002, y las senatoriales de 1995 y 1998, pero no de 2001 y 2004 por falta de materia). Destacamos también dos publicaciones preparatorias el 22 de junio “en la perspectiva de la elección presidencial” y el 7 de julio de 2005 “sobre los procesos electorales de 2007” cuyo objetivo, a dos años de las elecciones presidenciales, era para las dos publicaciones señalar a los legisladores que debían ponerse en orden los textos legales tan solo para hacer aplicables, en esta elección presidencial, las modificaciones del Código Electoral que por no tener valor orgánico no lo

El Consejo Constitucional, consejero en materia electoral

serían necesariamente. Además, las observaciones de 2005 destacaban el riesgo de la sucesión de elecciones en 2007 (municipales, cantonales, presidenciales, legislativas y senatoriales). Como consecuencia, las leyes orgánicas y ordinarias del 15 de diciembre de 2005 pospusieron las elecciones locales y senatoriales, y la ley orgánica del 5 de abril de 2006 armonizó los textos y añadió el voto el sábado para los franceses que residen en América, la anticipación de la fecha para solicitar el apoyo de los servidores públicos electos de manera que pudieran participar en la elección presidencial, la transferencia del control de las cuentas de campañas a la CNCCFP, la posibilidad de modular el reembolso de los gastos de campañas, según las faltas advertidas.

No es la primera vez que estas observaciones tienen efectos. Guy Prunier destacó 120 propuestas de modificaciones legales, de las cuales un tercio de tipo técnico condujo al cambio de los textos. En cuanto a las demás, el legislador teme las acusaciones de cambio de la ley a su favor, por lo tanto, quedan cuestiones pendientes.

## **B. Las cuestiones pendientes**

Destacaremos tres cuestiones, clasificadas de la menos a la más importante.

### **La ausencia de un código legislativo permanente para el referéndum**

Imagínense que las autoridades de una nueva democracia consulten a un experto, acerca de un proyecto de Constitución que diga que el Ejecutivo decide libremente organizarlo, el cual establece, como quiera, la cuestión que somete al pueblo, la organización de la campaña, los institutos autorizados a participar y la asignación del tiempo oficial. Esta persona considerará que estas autoridades deben repasar unos principios democráticos esenciales. No obstante, así es la situación en Francia, a pesar del control del juez (Consejo de Estado o Constitucional, según el caso), que no impide el hecho de que unas sutilezas hagan que los criterios de acreditación de los institutos para la consulta estén determinados por la selección previa de ellos. En efecto, estos cambiaron en cada

uno de los cuatro referéndum acerca del estatus de la Nueva Caledonia en 1988, el Tratado Europeo de Maastricht en 1992, el establecimiento del quinquenio presidencial en 2000 y el tratado para una Constitución europea en 2005.

El 27 de septiembre de 2000, el Consejo lamentó la ausencia de un marco jurídico permanente para una consulta de esta importancia, sobre todo si se consideraba que el artículo 34 de la Constitución de 2003 establecía un marco permanente para los referéndum locales. Hasta hoy no se ha hecho nada, sin embargo, no sería difícil elaborar una estructura legal con reglas comunes a todos los referéndum, así como para los institutos acreditados, criterios permanentes, similares a los requisitos relativos al financiamiento público.

### **La reforma del sistema de apoyo de los servidores públicos electos para participar en la elección presidencial**

En las observaciones del 7 de julio de 2005, el Consejo

advirtió que la legislación vigente no impidió, en 2002, el gran número de candidaturas, lo que genera inconvenientes tanto para la claridad y la honestidad de las operaciones electorales como para la organización material de la elección y su control. El Consejo interroga los motivos de las reglas reforzadas en 1976 (al hacer pasar el número necesarios de electores que apoyan las candidaturas de 100 a 500), ya que no bastan para reducir este número de candidaturas. Si el legislador coincidía con ello, debería tomar las medidas necesarias.

De nuevo esta crítica no tuvo efecto, dado el temor de aparecer como una manipulación de la elección porvenir. Por lo tanto, sin duda, el número de candidatos en 2007 era parecido a los 16 de 2002, ya que la elección presidencial sirvió para preparar la elección legislativa, la cual dio lugar a un financiamiento público, pues con 40,000 electores en todo el territorio que pueden apoyar la candidatura de cualquiera para las elecciones presidenciales, el riesgo es grande, por lo que se debe entonces imaginar otro sistema.

El Consejo Constitucional, consejero en materia electoral

La demanda atinente a la publicidad del nombre de los diferentes apoyos de los candidatos tampoco se concretizó, a pesar de la exigencia de transparencia y del hecho de que la situación actual, que consiste en publicar al azar solo 500 nombres en los apoyos de cada candidato, sea injusta, ya que según el número de apoyos obtenidos cambia la probabilidad de ver su nombre publicado.

### **La redistribución electoral**

Durante la revisión de la litis relativa a las elecciones legislativas de 2002, el Consejo tuvo que resolver agravios motivados por la desigualdad entre los distritos electorales, que rechazó conforme al criterio jurisprudencial clásico, según el cual, en el marco del artículo 59 de la Constitución, no puede pronunciarse acerca de la constitucionalidad de los textos aplicables. Sin embargo, dado que se justifica en el fondo, el agravio quiso difundir ampliamente el problema en sus observaciones del 15 de mayo de 2003:

la distritación actual resulta de la ley [...] *del 24 de noviembre de 1986* [...] des-  
cansa en el censo general de 1982. Desde este momento, dos censos generales se  
realizaron en 1990 y 1999 que manifestaron disparidades en la representación,  
poco compatibles con las disposiciones combinadas, contenidas en el artículo  
62 de la Declaración de 1789, así como los artículos 3 y 24 de la Constitución.  
Es responsabilidad del legislador modificar esta distritación.

Repitió esta demanda en las observaciones generales del 7 de julio de 2005.

Causa perdida, a pesar de las conclusiones de la Comisión nombrada por el primer ministro y dirigida por P. Bordry, quien identificó 60 distritos inconformes con los criterios establecidos por el Consejo Constitucional en su decisión del 1 y 2 de julio (el número de residentes de un distrito no debe alejarse de 20% del promedio departamental), porque modificar 60 distritos equivale a cambiar por los menos 120; en efecto, lo que se quita a un distrito se debe añadir a otro. En 2007 se votará con base en un censo de hace 25 años, lo que parecería escandaloso en relación con otros países democráticos. Por ejemplo,



Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

se sabe que en Reino Unido y Canadá se integran comisiones independientes para este fin, cuyo trabajo está ratificado por el Parlamento, por lo que se espera poder hacer lo mismo en 2007-2008 para las elecciones de 2012.

En conclusión, si el Consejo ha desarrollado su función consultativa en la materia hasta parecer inspirador o coautor de las reglas legislativas o reglamentarias, es el motivo por el cual la materia electoral no es considerada como un asunto serio en Francia. Se crearon decenas de autoridades administrativas independientes con la idea de que, en algunos temas sensibles, el gobierno no pueda ser juez y parte. Pero no se hizo lo mismo para las elecciones, base de la vida democrática para poner en orden todo, o sea, hablamos de una institución que propone al Parlamento y al gobierno reglas, con el control del juez, Consejo de Estado o Consejo Constitucional. Ello impediría la incertidumbre actual, cuando el Consejo, por necesidad, actúa al mismo tiempo como consejero y juez.