

## Justicia electoral en Francia\*

Sumario: I. Introducción; II. La multiplicidad de los actores jurisdiccionales; III. Las premisas y sus jueces; IV. Los principales jueces. El Consejo Constitucional y el Consejo de Estado; V. La diversidad del contencioso; VI. El contencioso clásico, VII. El contencioso financiero.

### I. Introducción

Hoy en día es comúnmente aceptada la idea de que las grandes decisiones políticas —o en todo caso, el criterio que sirve de base a esas decisiones— deben resultar del voto libremente expresado por el pueblo, y podemos alegrarnos por ello. Si bien este principio ya no es cuestionado y es la piedra angular de lo que llamamos democracia, su aplicación conlleva innumerables problemas. Aquí no examinaremos las dificultades que se nos presentan en torno a la definición de pueblo en sí, es decir, no estudiaremos las condiciones que se requieren para ser un ciudadano-electoral ni las que regulan la organización de la oferta política, los sistemas de partidos, los sistemas electorales, las condiciones generales en cuanto a la elegibilidad, etcétera. Todos y cada uno de estos problemas merecen ser estudiados con detenimiento.

Lo que queremos analizar es lo que tiene que ver con la sinceridad del sufragio; dicho de otra manera, nos interesaremos en los inconvenientes que pueden llegar a presentarse, tratando de aplicar con precisión y honestidad las reglas relativas a la libertad de voto antes

---

\* Publicado en *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, en J. Jesús Orozco Henríquez coord., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2001, pp. 89-111.

mencionada, las cuales, presuponemos, permiten llevar la voluntad de la población —o más bien, la voluntad del cuerpo electoral— a la toma de decisión, lo que en sí ya constituye una restricción importante. Obviamente, aquella sinceridad es muy frágil dada la importancia de lo que está en juego a causa de la magnitud de las atribuciones del poder y de las retribuciones simbólicas o materiales que se le asocian, y también por las múltiples tentaciones de influir en el escrutinio para darle al voto alguna orientación en especial. En este sentido, las posibilidades existen a lo largo de toda la operación electoral: al momento de establecer el padrón de los electores, en el hecho de alentar o desanimar las candidaturas, al ejercer presiones en el voto y hasta en los electores, al permitir la desigualdad en la propaganda, y en todo lo que tiene que ver con el papel de los medios de comunicación, de las autoridades, del dinero y del poder religioso o social. En fin, las ocasiones de influir en el escrutinio son numerosas y aun si el secreto en torno al voto queda garantizado —lo cual es mínimo en cuanto a las exigencias que podemos plantear— no permite por sí solo protegernos contra una alteración de la sinceridad.

Hasta en las democracias que ahora pueden considerarse antiguas es bueno recordar que el sufragio universal fue instaurado tardíamente, como por ejemplo, en Francia, donde fue definitivo en 1848 únicamente para los hombres, porque cabe señalar que las mujeres tuvieron que esperar hasta 1945 para poder acceder al derecho de voto. La pregunta sigue en pie y la principal respuesta consiste en confiarle a la rama independiente de los poderes involucrados, es decir, el Ejecutivo y el Legislativo (Poder Judicial y los jueces), la solución de las dificultades eventuales y, en su caso, la represión de las transgresiones o incumplimientos del derecho electoral. Para presentar el papel de los jueces, por supuesto que podríamos proceder paso a paso y examinar qué sucede con la elaboración de la lista y del registro de los candidatos, con el desarrollo de las campañas y, para terminar, con el recuento de los votos y la proclamación de los resultados; sin embargo, aquí pienso proceder de una manera diferente porque me parece que el sistema francés se caracteriza por su extraña complejidad, que es el reflejo de cierta sofisticación jurídica. Este es el primer punto que quiero subrayar: la multiplicidad de los actores jurisdiccionales. Después de esto, considero que hace falta resaltar

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

los puntos esenciales que nos reúnen, o sea, la exigencia de cierta sinceridad en la expresión del sufragio, enfatizando la extrema diversidad del contencioso-electoral reforzada estos últimos años por la dimensión financiera del asunto, que hoy en día es a la vez muy real e importante.

## II. La multiplicidad de los actores jurisdiccionales

Sabemos que, al contrario de los sistemas de *common law*, el derecho francés, y por consiguiente, su organización jurisdiccional, padece de una *summa divisio*: el derecho público y el derecho privado. A partir de esta división se subdividen los jueces del derecho público y del privado; por desgracia, esto solo es el principio de la complejidad de la que hablamos: hace mucho que el derecho privado sufre de la distinción entre un juez de lo civil y otro de lo penal; a su vez, el derecho público, que por mucho tiempo sostuvo más unidad, padece, en especial en materia electoral, de la distinción entre el magistrado administrativo y el magistrado constitucional. También tenemos jueces encargados de las cuentas, pero por milagro, diría yo, no intervienen en los asuntos electorales, mientras que los cuatro citados sí lo hacen. Dicho de otra manera, cada problema tiene su juez.

En el intento de darle un orden a esa diversidad, presentaremos primero lo que preexiste a la operación electoral antes de insistir en el papel esencial que los jueces del derecho público tienen en la elección: el Consejo Constitucional y el Consejo de Estado.

## III. Las premisas y sus jueces

Con el término genérico de premisas contemplaremos todo lo que interviene antes de la apertura de la campaña electoral que antecede al voto. Cada uno de los diferentes problemas que pueden llegar a presentarse nos conduce a la intervención de algún juez, que no siempre

resulta ser el mismo. Así es como funciona también el sistema en la etapa de elaboración de la lista electoral y las operaciones que preparan el sufragio, y durante la operación de las instancias encargadas de vigilar su desarrollo.

1. Lista electoral. La primera etapa, que puede llegar a sufrir eventuales maniobras y que por lo mismo necesita ser controlada, es la elaboración de la lista de los electores o padrón electoral; dicho de otra manera, esta fase es la que consiste en determinar quiénes tienen derecho a participar en el voto. Esto significa que pueda verificarse que cada quien haya podido justificar su capacidad general (edad y gozo de la capacidad cívica) y su capacidad privada para figurar en la lista del municipio o en la fracción de un municipio —lo que en el derecho francés se asocia con el hecho de pagar los impuestos que se aplican en el territorio correspondiente—. El padrón electoral de cada municipio es establecido por una comisión administrativa que opera cada año, del 1 de septiembre al 31 de diciembre, y que se compone, casilla por casilla, de un delegado del alcalde, un delegado del prefecto (jefe de la delegación) y un delegado del presidente del Tribunal de Suprema Instancia (un juez del derecho privado). La comisión agrega a la lista de los electores los nombres de quienes así lo piden, toda vez que en el derecho francés se contempla la presentación voluntaria de los ciudadanos, y después de verificar el buen fundamento de esta, borra a los que deben ser eliminados, en especial a los electores muertos o a los que hayan cambiado de domicilio. Luego, se publica la lista con el fin de que cada elector tenga conocimiento de su contenido y pueda, en su caso, entablar, por medio de un procedimiento de reclamación ante el Tribunal de Instancia —es decir, ante el juez de primera instancia de lo civil—, un procedimiento de control jurisdiccional. Adicionalmente, observaremos que el Tribunal Administrativo y el Consejo de Estado pueden intervenir con una apelación para pronunciarse en la regularidad de la composición de la comisión y en la elaboración de la lista o padrón electoral. Por otro lado, el juez de lo penal puede sancionar comportamientos fraudulentos, tales como la doble inscripción en las listas o la disimulación de alguna incapacidad legal. Más adelante, puede ser presentada ante el juez de la elección una demanda basada en la irregularidad de la lista o padrón y conducir a la anulación de la elección en caso de que llegara a demostrarse que se llevaron a cabo manio-

bras suficientes como para alterar los resultados —aunque la maniobra caracterizada no fue juzgada, en este caso, de manera suficiente como para llegar a la anulación (véase CC 20 de febrero de 1998 AN París, Segunda Circunscripción)—.

Sin embargo, ante un juez de lo judicial debe llevarse lo esencial del contencioso tratando de apelar en contra de las decisiones de la comisión: el artículo C 25, del Código Electoral, establece un plazo de 10 días a partir de la publicación de la lista para que los electores interesados puedan acudir ante el Tribunal de Instancia que resuelve en primera y última instancia. Sus resoluciones solo pueden ser apeladas ante el Tribunal Supremo.<sup>1</sup> Aquí nos encontramos con la idea tradicional de que el juez de lo judicial es el primer garante de las libertades individuales y, en el caso que nos ocupa, de aquel derecho fundamental del ciudadano, que es el del voto.

2. Operaciones preparatorias. El segundo paso o etapa lo constituye el conjunto de lo que llamaremos operaciones preparatorias, las cuales se llevan a cabo tiempo antes de la elección. Esto se refiere a los actos que organizan las modalidades generales del voto (modalidad del escrutinio, definición de las circunscripciones, organización de la campaña electoral y reparto del tiempo de palabra atribuido a los candidatos en los medios de comunicación tales como el radio, la televisión, etcétera). Aquí hablamos de leyes o decretos que pueden ser objeto de un control jurisdiccional previsto en esos casos sin que se presenten particularismos en materia electoral: control de la ley antes de su promulgación por el Consejo Constitucional (que debe pronunciarse obligatoriamente en caso de leyes orgánicas, como sucede a menudo, y de manera facultativa cuando se trata de leyes ordinarias) y control de los decretos en un plazo de dos meses luego de su publicación por el Consejo de Estado, después de la demanda de algún elector. Así, por medio de la ley del 24 de noviembre de 1986 que sigue vigente en la actualidad (CC 18 de noviembre de 1986), el Consejo Constitucional ha validado, en el caso de las elecciones legislativas, la repartición del territorio en circunscripciones electorales.

Fuera de las modalidades generales, hay algunas que son propias de cada elección, así sucede con el decreto relativo a la convocación de

---

<sup>1</sup> La Corte de Casación en este caso.

los electores o con las modalidades de registro de los candidatos. Tradicionalmente, la solución de la jurisprudencia era que estos actos no podían examinarse por separado de la elección y que el contencioso que les era relativo debía llevarse ante el juez de la elección, considerada al mismo tiempo que los otros medios<sup>2</sup> que llegarán a cuestionarse. Esta solución fue parcialmente modificada por la decisión CC del 11 de junio de 1981 Delmas: el magistrado constitucional decidió que una medida relativa al conjunto de las circunscripciones (decreto de convocatoria, modalidades de la campaña) podía ser objeto de un control jurisdiccional previo, entonces a cargo del Consejo de Estado, puesto que se trataba principalmente de decretos, pero que las que se relacionaban con una sola circunscripción debían seguir considerándose inseparables de la elección y ser sometidas, junto con las demás quejas, al juez responsable. Al principio, el Consejo de Estado expresó sus reservas en cuanto a este procedimiento y juzgó, por ejemplo, que las modalidades de la campaña en los medios de comunicación en las elecciones europeas no podían ser evaluadas de manera separada de estos comicios y debían apreciarse junto con el examen de sus resultados (CC 23 de noviembre de 1984 Tête). Es cierto que las elecciones se organizan en una circunscripción única y que el Consejo de Estado, en este caso, es el que juzga, es decir, que al poco tiempo regresa a lo que no quiso examinar antes. La solución es, sin embargo, bastante cuestionable, pues mientras la elección tuvo lugar, la anulación del conjunto (por el motivo de que la organización de la campaña fue irregular) parecía difícil de proponer, ya que causaría un grave desorden que hubiera podido prevenirse aplicando un control previo por medio de una modificación de las medidas cuestionadas. Por esto, el Consejo de Estado modificó su postura admitiendo el carácter desprendible y controlable de algunos actos preparatorios, como, precisamente, la repartición de los tiempos de palabra en el caso de las elecciones legislativas de 1993 (CE asamblea, 12 de marzo de 1993, Unión Nacional Ecológica y Partido para la Defensa de los Animales).

Después de haber solucionado todo lo anterior, llegamos a la organización local del escrutinio en la que también el juez tiene su lugar.

---

<sup>2</sup> Medios de hecho o de derecho que invocan las partes para motivar sus pretensiones.

3. Instancias de organización del voto. Se trata de disposiciones bastante secundarias, pero que tenemos que presentar, ya que por la misma presencia del juez se relacionan con nuestro tema. Primero, cabe señalar la existencia de comisiones de propaganda, es decir, aquellas que se encargan de difundir la propaganda a la que se le califica como oficial (carteles en soportes electorales y cartas dirigidas a los electores). Estas se instalan en cada elección siempre y cuando la circunscripción sea de más de 2,500 habitantes, las preside obligatoriamente un magistrado designado por el primer presidente del Tribunal de Apelación (juez de lo civil) y las integran tres funcionarios de las administraciones involucradas. Sus trabajos se llevan a cabo en presencia de los candidatos o de sus representantes. Cuando se trata de la elección presidencial, la difusión de la propaganda está vigilada por una comisión nacional de control, cuyo presidente es el vicepresidente del Consejo de Estado; esta comisión la integran el primer presidente del Tribunal Supremo,<sup>3</sup> el primer presidente del Tribunal de Cuentas y dos miembros de dichas jurisdicciones.

Por otra parte, señalaremos que los integrantes de las casillas de voto son designados por el alcalde y representan a los diferentes candidatos, pero en todos los municipios de más de 20,000 habitantes se instituye una comisión de control de las operaciones de voto que se encarga de comprobar que la legalidad sea respetada en cuanto a la composición de las casillas, así como de verificar las operaciones del voto y de su cómputo. El presidente de estas comisiones es un magistrado del orden judicial designado por el primer presidente del Tribunal de Apelación; están integradas por otro magistrado nombrado de la misma manera y por un funcionario elegido por el prefecto (artículos L 85-I y R 93-I del Código Electoral). Por supuesto, toda irregularidad en la composición de las comisiones o de las casillas es motivo de demanda ante el juez de la elección.

Para concluir este punto, señalaremos una disposición significativa de la gran confianza que hay en el juez de lo civil para que compense eventuales errores de las autoridades municipales encargadas de con-

---

<sup>3</sup> La Corte de Casación.

formar las casillas de voto: nos referimos a la ley del 31 de diciembre de 1975 que ha dispuesto que:

la jurisdicción administrativa, al pronunciar la anulación de alguna elección por causa de fraude, puede decidir que la presidencia de una o varias casillas de voto se le otorgará a alguna persona designada por el Presidente del Tribunal de Primera Instancia al momento de realizar la elección parcial consecutiva a la mencionada anulación.

De este modo, el artículo L 118-I, del Código Electoral, le permite al juez reemplazar a las personas que fueron electas y a las que considera, de manera implícita, responsables del mencionado fraude. Aun así, la aplicación de este artículo es poco común, mientras que su propia redacción prohíbe su uso por el juez constitucional, ¡incluso aunque esté convencido de que hubo un fraude en las casillas! Esta falta de simetría que resulta únicamente de la redacción del texto del artículo, no encuentra justificación alguna.

A las múltiples posibilidades de intervención del juez de lo civil, tenemos que agregar la del juez de lo penal, que es permanente a partir del momento en que un elector presente una demanda por comportamientos fraudulentos en una u otra de las mencionadas etapas del proceso electoral.

Pero todo lo anterior resulta secundario con relación a lo más importante: el desarrollo de la campaña electoral y la votación seguida por el recuento de los votos. Desde el punto de vista jurisdiccional, todo esto constituye un conjunto poco diferenciado que es responsabilidad casi exclusiva del que llamamos, en el sentido estricto de la expresión, juez de la elección. Esta exclusividad casi completa tiene como única excepción la intervención, en su caso, de un juez de lo judicial, por vía de un procedimiento de medidas provisionales, cuyo objetivo sería poner fin a algunos excesos como, por ejemplo, la difusión de un folleto difamatorio o de carteles irregulares, aunque cabe señalar que la tolerancia es amplia y que ese tipo de intervención tiene poco éxito.



## IV. Los principales jueces. El Consejo Constitucional y el Consejo de Estado

Cabe explicar primero cómo se hace el reparto de las tareas entre el Consejo Constitucional y el Consejo de Estado, aunque este no se fundamenta en una lógica clara; luego examinaremos el parentesco que existe entre estas jurisdicciones y abordaremos brevemente el tema de la independencia de aquellos jueces.

1. El reparto de las competencias. El derecho electoral francés hace una sutil pero arcaica distinción entre lo que llamamos —aunque esto está desapareciendo— elecciones políticas y elecciones administrativas. Estas últimas son las que se realizan en las entidades que tradicionalmente se consideran como desmembramientos del Estado, tal es el caso de los municipios, con sus elecciones municipales, y de los departamentos (entidades administrativas francesas), con las elecciones por cantón, y como se consideran en el ámbito de la administración, el contencioso en torno a estos comicios es llevado ante el juez administrativo, los tribunales administrativos y en apelación ante el Consejo de Estado.

La misma lógica que rige las elecciones locales llevó a que el Consejo de Estado —que esta vez resuelve en primera y última instancia, es decir, que no hay apelación posible— sea el encargado de resolver el contencioso de las elecciones regionales; esto cuando en 1985 las regiones pasaron a ser colectividades territoriales de pleno ejercicio administradas por consejos electos por medio del sufragio universal (ley del 10 de julio de 1985).

El mecanismo que rige la atribución del contencioso de las llamadas elecciones políticas es un tanto más complicado: durante mucho tiempo se aplicaba este concepto únicamente a las elecciones de los parlamentarios, ya fueran diputados o senadores. La resolución tradicional del contencioso en este caso, y en el sistema que estuvo vigente durante la Tercera y la Cuarta República, se consideró tarea de las propias asambleas en nombre de su soberanía, con base en la idea de que estas eran las únicas que podían calificar la regularidad de la elección de sus miembros. Por eso, después de cada renovación de las asambleas, una comisión de la Cámara de Diputados, por un lado, y

una comisión del Senado, por el otro, controlaban la validez de los poderes de los miembros que habían sido cuestionados y preparaban un informe que luego presentaban ante el pleno de la asamblea involucrada que validaba o invalidaba la elección. En semejante voto, las consideraciones políticas obviamente tenían su influencia, y aquel sistema funcionaba muy mal, como lo demostró especialmente el caso de la invalidación de 11 de los 53 diputados del movimiento *poujade* (movimiento populista en aquella época) elegidos en 1956. Claro, debemos admitir que la solución era difícil de encontrar porque el dogma de la separación de los poderes parecía prohibir que se confiara una cuestión central, para la composición del Poder Legislativo, a la autoridad judicial (por ejemplo, al Tribunal Supremo) o al Poder Ejecutivo al que el Consejo de Estado se relaciona formalmente. La solución apareció en 1958, cuando, por otros motivos, se creó el Consejo Constitucional, ya que este era independiente y no podía clasificarse en las tres ramas del poder. En él recaería, pues, la responsabilidad de calificar la regularidad de las elecciones parlamentarias; el contencioso de las elecciones legislativas y senatoriales le fue confiado por el artículo 59 de la Constitución. Por razones que se fundamentaron de una manera diferente y que se relacionan más con la majestad que quisieron otorgarle al personaje, el contencioso de la elección presidencial le fue conferido por el artículo 58, así como el del referéndum que le atribuyó el artículo 60. En este último caso es difícil observar alguna justificación teórica, salvo la observación de que se trata de una consulta nacional, pero esta misma explicación no se vale en el caso de las elecciones europeas que también son nacionales, cuyo contencioso recae, acorde con lo dispuesto en el artículo 25 de la ley del 7 de julio de 1977, en manos del Consejo de Estado. Esto se explica seguramente por el hecho de que en aquella época no querían reconocerles la calidad de parlamentarios a quienes todavía eran designados como representantes de Francia en el Parlamento Europeo. En la actualidad, esta querrela ya quedó atrás, y es lógico, puesto que por su carácter nacional, estos comicios se parecen más a la elección presidencial y a los referéndums, que a las elecciones locales, y su contencioso transferido al Consejo Constitucional. Sin embargo, el debate en torno a este punto aún no se ha abierto, así que sigue prevaleciendo esta repartición que se explica más por razones históricas que por motivos lógicos. Esto no impide que exista un pa-

rentesco real entre estas jurisdicciones y, por consiguiente, en la manera en la que abordan el contencioso electoral.

2. El parentesco en el contencioso. Observaremos primero que las dos jurisdicciones mencionadas tienen como meta principal la aplicación del mismo texto (el Código Electoral), que por las modificaciones que se le han hecho, se ha vuelto muy complejo, a tal grado que se contempla su reforma y que, por más que presente disposiciones propias para cada tipo de elección, expone en más de la mitad de su contenido disposiciones comunes para todos los comicios.

Además, dichas instituciones funcionan de manera muy parecida, tanto en sus condiciones como en sus plazos y para el mismo tipo de demandas: puede presentarlas todo candidato o elector de la circunscripción involucrada y tienden a la anulación de la elección cuestionada o a la proclamación de otro candidato que, según la opinión del demandante, debió haber ganado los comicios.

Estos organismos atienden las demandas en una forma similar, respetando el principio de contradicción al que el Consejo Constitucional reconoce una especial importancia: se comunica la demanda que tiende a la anulación de la elección al candidato involucrado en el asunto, quien deberá presentar un memorando de contestación, que a su vez le será comunicado al demandante; se sigue con este procedimiento hasta que la instrucción del caso quede cerrada. Con fundamento en estos intercambios y en sus investigaciones, el juez aprecia los hechos y las pruebas hasta sacar las consecuencias que lo llevarán a confirmar o anular la elección.

Por otro lado, recurrir a las diferentes jurisdicciones electorales no es suspensivo, como tampoco la apelación, si es que se presenta alguna: una exigencia de seguridad de las instituciones nacionales y locales lleva a considerar que un representante electo se queda en su puesto hasta que las elecciones no hayan sido definitivamente anuladas. La solución inversa llevaría a situaciones difíciles de manejar, como la ausencia de dirección en las colectividades locales y hasta podría tener como consecuencia la imposibilidad de constatar la existencia de una mayoría en el seno de la Asamblea Nacional. Esta misma exigencia de seguridad lleva a que, en el caso de las elecciones en las que aparece un doble ámbito de jurisdicción, la apelación después de la anulación sea suspensiva, tal es el caso de un consejero general cuya elección habría

sido anulada en primera instancia: se queda en su puesto si se apela la decisión hasta que el Tribunal de Apelación, a su vez, dicte su resolución; la solución inversa conduciría a una situación inextricable, puesto que podría llevarse a cabo el reemplazo del representante después de que haya perdido su mandato ¡cuando este podría ser reintegrado luego en su cargo!

Al respecto, hay que insistir en el hecho de que si el doble ámbito de jurisdicción se encuentra presente en el conjunto del contencioso, no lo es tanto en el caso del contencioso electoral y no encuentra respuesta más que en las elecciones municipales o por cantones: primera instancia ante el Tribunal Administrativo y apelación ante el Consejo de Estado. Las demás elecciones son juzgadas en primera y última instancia, ya sea por el Consejo de Estado (elecciones regionales y elecciones europeas) o por el Consejo Constitucional (elecciones presidenciales, elecciones legislativas y senatoriales, y referéndum). Podemos aceptar como principal explicación a todo lo anterior, el hecho de que estas elecciones no tienen cabida en la competencia territorial de las jurisdicciones locales.

El problema pudo haber evolucionado de manera incidental en los últimos años con el desarrollo del poder de las jurisdicciones europeas y, en especial, con el del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual abre nuevas posibilidades de recursos en el campo del contencioso, aunque no es el caso en materia electoral, ya que si bien es cierto que en varias ocasiones se presentaron demandas ante el Tribunal Europeo, este siempre negó su competencia, ya que el ejercicio del derecho de voto no está entre sus atribuciones (decisión Pierre Bloch/Francia del 21 de octubre de 1997 y Cheminade/Francia del 26 de enero 2000).

Claro que el poder de decidir, en última instancia, nos lleva al problema de la independencia de los jueces.

3. El problema de la independencia. Esta independencia, a menudo cuestionada, pero que en mi opinión es una realidad, se explica de manera diferente según las jurisdicciones.

Los miembros de los tribunales administrativos y del Consejo de Estado son contratados por medio de un concurso de la Escuela Nacional de Administración (ENA). Por tradición, los mejores egresados de esta escuela deciden unirse al Consejo de Estado, mientras que los tribu-

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

nales administrativos reciben a los candidatos cuyos resultados fueron más modestos. Los efectivos de las jurisdicciones administrativas se completan con miembros nombrados por el turno exterior, cuya nominación depende del Poder Ejecutivo, lo que podría conllevar un riesgo de politización, aunque en realidad no es así, pues la experiencia demuestra que al beneficiarse de un estatuto que los protege, toda vez que no pueden ser revocados de estos puestos, unos y otros manifiestan la misma independencia del poder.

En cuanto al Consejo Constitucional, se compone de 9 miembros que son nombrados en 3 partes por las principales autoridades del Estado: 3 son elegidos por el presidente de la República (entre ellos, el presidente del Consejo), 3 por el presidente del Senado y 3 por el presidente de la Asamblea Nacional. La referida pluralidad en cuanto al origen puede observarse, en especial, en el papel de juez electoral que se le atribuye al Consejo puesto que, en el caso de este contencioso, se divide para la instrucción de los casos, antes de la decisión que tomará el Pleno, en 3 secciones que se componen de 1 miembro nombrado por las diferentes autoridades mencionadas. Este pluralismo en los nombramientos que se extendió posteriormente a otras instancias, nos aparece como una primera garantía de la independencia de este cuerpo, aún más sabiendo que desde 1958, las 3 autoridades que nombran a los integrantes del Consejo Constitucional nunca han pertenecido a la misma corriente política. Este último dato se hace más obvio a partir de 1981, cuando por primera vez en la historia de la Quinta República, la izquierda logró acceder al poder. Además, los consejeros quedaron protegidos por la imposibilidad de sustituirlos, por la duración de su mandato (nueve años), por el hecho de que este no puede renovárseles y, sobre todo, por el deseo que tienen de conservar la estima de sus colegas. También hay que reconocer que si se emitieron críticas a principios de la Quinta República acerca de la independencia del Consejo, estas han desaparecido hasta de los más polémicos debates, y más bien se escuchan críticas inversas acerca del tema de un gobierno de los jueces, gobierno del que estamos muy lejos.

Para concluir este punto, observaremos que el problema de la disciplina y responsabilidad de los jueces no se plantea realmente en materia electoral: es cierto que los jueces del orden judicial poseen su propia instancia disciplinaria, el Consejo Superior de la Magistra-

tura, instituido por el artículo 65 de la Constitución (modificado por la revisión del 5 de febrero de 1994 y en espera de una nueva revisión que ya fue anunciada), así como los magistrados de los tribunales administrativos que cuentan con el Consejo Superior de los Tribunales Administrativos, pero los casos que llegan a presentarse en materia disciplinaria son sumamente escasos, sobre todo en el caso del segundo. Los miembros del Consejo de Estado solo dependen de la dirección de este y los procedimientos disciplinarios son escasísimos. En cuanto a los integrantes del Consejo Constitucional, estos no pueden ser cuestionados más que por el mismo Consejo y, desde 1958, el procedimiento nunca ha sido aplicado. Para terminar, la idea de responsabilidad individual de los jueces prácticamente no existe en derecho francés, aun si existe un debate en torno al tema, en especial en el caso de los jueces de la instrucción. Suponiendo que este debate llegue a su conclusión, lo que no me parece muy probable, podemos estar casi seguros de que esa responsabilidad no podría encontrar aplicación alguna en el campo del contencioso electoral, porque este proviene siempre de una formación de opinión que es colectiva: esta misma observación vale en el caso de la disciplina.

Así es la arquitectura, compleja como pudimos verlo, de la justicia electoral francesa. Falta mencionar de manera resumida el contenido del contencioso que estudiamos aquí, lo que nos llevará a enfatizar su gran diversidad.

## V. La diversidad del contencioso

El derecho en torno al contencioso electoral se constituyó progresivamente a lo largo de la historia política francesa, desde los orígenes de la Tercera República. Su principal preocupación, como dijimos al inicio, es el respeto a la sinceridad del escrutinio, es decir, asegurarse de que eventuales irregularidades, inevitables en unas 60,000 casillas de voto que abarcan 40 millones de electores inscritos en el padrón de una elección nacional, no lograrán alterar los resultados y que los candidatos electos son los que realmente debían serlo.

Es, pues, y podemos decirlo, un derecho relativo: ¿ha podido o no la irregularidad alegada (si es que puede ser comprobada, o de la cual

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

el juez está convencido) alterar el resultado de la elección? Esta es la pregunta. Durante mucho tiempo se han planteado dos momentos clave de la elección que son la campaña electoral, por una parte, y el escrutinio, por otra, desde su desarrollo y hasta la proclamación de los resultados; este contencioso sería, digamos, el clásico. Pero desde hace 10 años, a partir del momento en que aparecieron leyes estrictas en cuanto al financiamiento de las campañas electorales, se le ha sumado otro contencioso. En mi opinión, esos dos contenciosos son diferentes, como lo demostraré presentándolos sucesivamente.

## VI. El contencioso clásico

Mejor que hacer una distinción entre campaña y escrutinio, los reuniremos en una primera reflexión que examinará las principales irregularidades que pueden llamar la atención del juez antes de indicar de qué forma las toma en cuenta, o dicho de otra manera, cuál es el método que emplea para su resolución y, para terminar, veremos las sanciones que puede llegar a dictar.

1. Campaña y escrutinio. El derecho electoral francés reconoce la existencia de un periodo muy especial, que es el de la campaña electoral a la que se le califica de oficial, la cual inicia de tres semanas a 15 días antes de la fecha fijada para el voto. Esta fase llega a su fin en la víspera o un día antes de la referida fecha de la elección; los plazos aquí indicados varían en relación con el tipo de elección del que se trata. Si bien el periodo anterior al que nos ocupa, que sería algo como la campaña informal, no es tomado en cuenta por el juez electoral (salvo en lo que a aspectos financieros se refiere, como lo veremos más adelante), este le da toda su atención a la campaña oficial y puede anular la elección si llega a observar graves irregularidades en su manejo. Así sucede, por ejemplo, con la distribución de volantes, que queda prohibida por los artículos L 165 y L 168 del Código Electoral, pero que se tolera hasta cierto punto. Un volante difamatorio puede llevar a la anulación de la elección (CC 8 de julio 1993, Loire-Atlantique, Octava Circunscripción), así como uno difundido tardíamente y al que el candidato atacado no pudo dar contestación (CC 12 de julio 1967, Gers, Primera

Circunscripción). Pasa lo mismo con las cartas dirigidas a los electores o con los diarios electorales que se les envían, con la publicación de entrevistas en la prensa escrita, y se le da especial atención a la propaganda televisiva —así fue como un programa de propaganda televisado el mismo día de la elección fue considerado como un llamado a votar por un candidato, lo que motivó la anulación de la elección (CC 28 de julio de 1998, Var, Primera Circunscripción)—. La invocación irregular de la investidura de un partido, del apoyo dado a una personalidad o a un movimiento, de la difusión de falsas noticias o las maniobras, cuales fueran, han sido evocadas, a veces con éxito, ante el juez. En este campo, la imaginación no tiene límites y por este motivo no intentaremos ofrecer una lista exhaustiva de las demandas.

Las quejas por irregularidades en cuanto al desarrollo del escrutinio también se presentan a menudo, aún más porque el Código Electoral contiene disposiciones extremadamente precisas en cuanto al procedimiento que debe regir todas las operaciones. Pueden sancionarse la irregularidad en la composición de las casillas de voto (CC 19 de febrero de 1963, Reunión, Segunda Circunscripción), la ausencia o la imposibilidad de usar las cabinas electorales (CC 19 de junio de 1957, Elecciones Cantonales de Saint-Pierreville), el hecho de romper, rellenar o dispersar las urnas (por ejemplo, CC 19 de febrero de 1963, la Reunión, Primera Circunscripción, CC 24 de enero 1968, Córcega, Segunda Circunscripción, etcétera). La falta de verificación de la identidad de los electores, la falta de firmas de control,<sup>4</sup> las irregularidades en los votos por correspondencia —que hoy ya no existen porque facilitaban comportamientos fraudulentos— y los votos por poder especial también pueden ser causas de anulación, aun si tienen escasas posibilidades de llegar a influir de manera significativa en el resultado, aunque cabe señalar que a menudo son demandas aceptadas por el Consejo Constitucional cuando se trata de elecciones locales con pocos votantes. Para terminar, mencionaremos los errores en el recuento y el cómputo, así como la apreciación de la nulidad o la validez

<sup>4</sup> En el original dice márgenes, pero probablemente se refiera al concepto francés *l'émargement de la liste électorale*, el cual consiste en un método de verificación de firmas en las boletas para asegurarse de que el voto es legítimo. Para mayor claridad y conforme al contexto, el traductor ha propuesto el término firmas de control.



de algunas boletas que también pueden tomarse en cuenta, especialmente cuando aparecen como parte de alguna maniobra fraudulenta. Más aún se toma en cuenta la falsificación de los resultados, que es muy poco común, pero que llegó a presentarse recientemente y llevó al Consejo Constitucional a anular con calificaciones muy graves (fraude electoral organizado) la elección de un diputado (CC 3 de febrero de 1999, Bouches-du-Rhône, Novena Circunscripción).

La lista de patologías de las operaciones electorales es, en sí, muy larga. Al juez le corresponde comprobarlas y sacar las consecuencias que de ellas se desprenden.

2. El método. Si hablamos de consecuencias eventuales, es porque una irregularidad no siempre es suficiente para anular una elección. Como ya hemos dicho, el derecho electoral es un derecho relativo y el principio fundamental que orienta la acción del juez es averiguar si la irregularidad comprobada fue suficiente para alterar el resultado de la elección. Para indagar esto, primero intentará evaluar la importancia numérica de la referida irregularidad y compararla con la diferencia de votos que separa al candidato electo de su adversario más cercano.

Así podemos imaginar, por ejemplo, que el juez logra establecer que en una circunscripción dada existen 30 votos sospechosos —por ejemplo: diferencias entre los sobres y las boletas, entre las firmas de control y la boleta, errores en el recuento, etcétera—, entonces compara esta cifra con los votos que separan a los candidatos de la siguiente manera: el candidato electo obtuvo 20,030 votos, mientras que su contraparte obtuvo 20,020. Si se le quitan al candidato electo los 30 votos dudosos que tal vez le fueron atribuidos, ya no estamos seguros de que haya ganado la contienda. En este caso, se anula la elección y se le devuelve la palabra al elector, pero, si al contrario, deducir estos votos no cambia nada en el orden de elección de los candidatos, el juez seguramente confirmará que sí hubo dudas en cuanto a las cifras, pero que en cuanto al resultado final, estas no se permiten.

Tenemos que precisar que en el caso anterior, el cálculo es relativamente sencillo, puesto que la irregularidad es fácil de cuantificar, y así sucede generalmente con las irregularidades que afectan al voto, ya que se basan en cifras precisas. El asunto se hace más complicado cuando se trata de un hecho sucedido durante la campaña: ¿cuál es

el número de votos que pudo afectar un volante difamatorio, un llamado al voto fuera del plazo indicado, etcétera? Ahí todo depende de la apreciación del juez que se asentará en la diferencia de votos entre el candidato electo y su contraparte. Si esta disparidad es pequeña, el juez pensará que la circunstancia quizá pudo afectar la decisión de los electores y esto lo llevará a anular la elección; si la desigualdad es importante, el juez estimará que la irregularidad, “por lamentable que sea” (toda vez que así suelen expresarse los jueces), no puede explicar por sí sola la diferencia observada y el candidato electo quedará confirmado.

Así, para volver a casos ya señalados, un llamado hecho en la televisión puede haber desplazado al menos aquellos 33 votos que separaban al candidato electo del vencido y esto fue causa de anulación (CC 28 de julio de 1998, Var, Primera Circunscripción), mientras que al contrario, el número de electores cuya inscripción irregular en el padrón electoral fue observada, no fue suficiente para compensar la diferencia de 2,725 votos que separó al electo del vencido y, por lo tanto, la maniobra “por más lamentable que sea” no fue significativa para invertir el resultado del escrutinio (CC 20 de febrero de 1998, París, Segunda Circunscripción). Lo que importa es, pues, la diferencia entre los votos comparada con la gravedad de la irregularidad observada o sospechada. Todo es asunto de apreciación y esta es bastante delicada.

Mencionaremos solamente un caso en el que la apreciación no tiene cabida: cuando la irregularidad se debe al orden público; esta es la única ocasión en que el juez puede levantar directamente una acción, aun si no se ha presentado demanda alguna. Ahí se situaría la no elegibilidad del candidato electo que no habría sido descubierta al momento de registrar su candidatura, sino posteriormente.

Señalaremos, para terminar, el caso particular que se plantea en Francia por motivo de la existencia de un escrutinio de dos vueltas que se aplica cuando todas las elecciones son de escrutinio mayoritario. ¿Puede o no una irregularidad observada durante la primera vuelta que no es decisiva llevar a la anulación de la segunda vuelta, que sí es decisiva? Durante mucho tiempo, a esta pregunta el juez contestó que no, antes de rendirse frente a la evidencia: tomando en cuenta las reglas jurídicas de la presencia en la segunda vuelta y también las reglas políticas de retracción o abandono de la candidatura en favor de otro candidato que habría obtenido más votos en la primera vuelta, el or-

den en el que salieron los candidatos de la primera vuelta, pero que se logró de manera irregular, puede alterar los resultados de la segunda vuelta, y por lo mismo, llevar a la anulación de la elección en su totalidad (CC 25 de noviembre de 1988 Seine Saint-Denis, Undécima Circunscripción). Este es, pues, el método empleado: su resultado, como ya vimos, es que se pronuncia o no una sanción.

3. La sanción. En este contencioso, el juez electoral puede pronunciar únicamente una sanción electoral, es decir, una relativa al resultado de la elección, y si bien puede estigmatizar las faltas observadas, no puede reprimirlas pronunciando, por ejemplo, la no elegibilidad o la privación de los derechos cívicos de los candidatos incriminados, lo único que puede hacer es transmitir, con ese objetivo, el caso al juez de lo penal que sí podrá pronunciar tales sanciones. Si bien la motivación de esta autoridad puede apoyarse en el hecho que la autoridad electoral haya establecido la existencia de un comportamiento fraudulento, los dos contenciosos son independientes uno del otro y es muy posible que semejante comportamiento establecido por el juez electoral no llegue a ser sancionado por el juez de lo penal. A la inversa, es muy posible que un fraude que la autoridad electoral considere insuficiente para pronunciar la anulación de la elección puede ser suficiente para que el juez de lo penal dicte una sanción en su fallo. La independencia de los contenciosos se entiende por motivos de procedimiento y de técnica jurídica, pero para la opinión pública puede parecer a veces algo extraña. Entonces, principalmente en su misión, el juez electoral puede anular, reformar o validar una elección.

La anulación, que resulta generalmente del cálculo al que nos hemos referido anteriormente, consiste en verificar que hay una duda en el resultado final de la elección y que conviene volver a presentarse ante los electores para aclararla. Se organiza, entonces, una elección parcial en la circunscripción involucrada, el o los escaños quedan vacantes entre la sentencia definitiva y los nuevos comicios, y el o los candidatos invalidados pueden presentarse de nuevo a esa elección parcial. Observaremos que en caso de que la anulación concierna a la segunda vuelta de la elección (y así sucede generalmente), toda la elección deberá volver a realizarse, incluyendo la primera vuelta. No nos detendremos en la estadística deprimente según la cual, en dos tercios de los casos, los candidatos invalidados son reelectos, pues esto podría amargarnos.

La reformación es una sanción más grave todavía, toda vez que consiste en invertir los resultados de la elección al proclamar electo al que había perdido y vencido al que había sido considerado electo (o a los candidatos cuando se trata de una elección por listas). Esta medida es seria porque puede ser mal interpretada por los electores que no están seguros de que su voluntad sea restablecida de este modo, por este motivo, el juez no la usa más que con “una mano temblorosa” y solo cuando está seguro de sí mismo, lo que significa que esta hipótesis se ha presentado con escasa frecuencia: el Consejo de Estado sí recurrió a la reformación en varias ocasiones en elecciones municipales (sobre todo en las de 1983, por ejemplo, CE del 14 de septiembre de 1983, elecciones municipales de La-Queue-en-Brie), mientras que desde 1958, el Consejo Constitucional nunca la ha aplicado; sin embargo, reafirmó hace poco que se reservaba la posibilidad de hacerlo y que si no la aplicaba en los hechos era porque estaba “imposibilitado para determinar exactamente el número de sufragios que deben serles atribuidos a cada uno de los dos candidatos presentes en la segunda vuelta” (CC del 3 de febrero 1999, Bouches-du-Rhône, Novena Circunscripción).

Para terminar, el juez puede, sin cambiar fundamentalmente el resultado de la elección, modificar las cifras de los votos recaudados por los candidatos. Esto no tiene alcance práctico más que en elecciones realizadas con base en el escrutinio de tipo proporcional y puede, en su caso, cambiar el resultado de los últimos electos o de los primeros vencidos de las diferentes listas, pero no tiene ningún efecto en las elecciones realizadas con base en el escrutinio mayoritario, motivo por el cual el juez no aplica esta medida; en este caso, valida la elección rechazando las demandas que le fueron sometidas. Sin embargo, hay que señalar que la rectificación de los votos es la práctica que se observa en las elecciones presidenciales en las que el Consejo, que es el encargado de proclamar los resultados que le fueron transmitidos (lo que va más allá de su misión como juez electoral), puede rectificarlos al recibir observaciones y reclamaciones. Así fue como en 1993 anuló 17,464 votos de la primera vuelta y 11,059 de la segunda vuelta, lo que, comparado con los 30 millones de sufragios expresados, no puede tener mucho peso. Podemos pensar que sería difícil ir más allá, aun si no es completamente inconcebible en el caso de una elección en la que los candidatos hayan logrado resultados muy cercanos, pero el problema

no se plantea realmente porque la elección más disputada, que fue la de 1974, mostraba una diferencia de 400,000 votos entre el candidato electo y el candidato vencido.

Podemos señalar, en el caso del referéndum, el mismo poder de rectificación, con las mismas observaciones en cuanto a su alcance limitado; así, en el último que se realizó —el 20 de septiembre de 1992 para la ratificación del Tratado de Maastricht— fueron anulados los resultados de las casillas de voto de cuatro municipios, ¡pero de los 36,000 existentes! Fue un control mínimo, lo que se explica también por el corto plazo que indican las leyes para proceder a su aplicación (10 días máximo en la elección presidencial). En estos dos casos podemos pensar que el papel del juez es más preventivo que represivo. Al contencioso clásico se sumó desde hace 10 años un nuevo conjunto que nació de la aplicación de las leyes de moralización financiera de la vida política.

## VII. El contencioso financiero

Francia se unió, a partir de las leyes de 1988 y 1990, que fueron modificadas en varias ocasiones, al grupo de las democracias que tuvieron la voluntad de elaborar leyes para regular los delicados resortes del dinero y de la política. Este grupo incluye, hoy en día, a casi todos los países miembro de la Unión Europea. De esta legitimación en pleno desarrollo y muy compleja no examinaremos lo que toca al financiamiento de los partidos políticos, sino únicamente lo que tiene que ver con el límite a los gastos de campaña y con el origen de las ganancias o ingresos de los candidatos. Este conjunto es ya de por sí la base de un importante contencioso que señalaremos antes de presentar los métodos de control y de terminar este trabajo, subrayando el particularismo de las sanciones que pueden pronunciarse en caso de que se descubra alguna transgresión de las reglas.

1. Límites y cuentas de las campañas. Desde que se aprobaron las leyes que hemos citado anteriormente, los gastos de las campañas se encuentran limitados para la gran mayoría de las elecciones. Cada candidato no puede gastar más de un monto máximo fijado por el Código Electoral, que en la actualidad es de aproximadamente 90 millones de francos franceses para la primera vuelta de la elección presidencial

(120 millones de francos para los candidatos que llegan a la segunda vuelta); de 350,000 francos franceses para los candidatos a las elecciones legislativas (o sea 250,000 francos más 1 franco por habitante de la circunscripción), y de un monto variable según el tipo de elección y el tamaño de la circunscripción (en el caso de las elecciones locales, con la aplicación de la tabla que figura en el artículo L 52-11 del Código Electoral; por ejemplo, en el caso de una ciudad de 30,000 habitantes, el límite se fija en 315,000 francos franceses).

Para garantizar el debido respeto de estas disposiciones, todos los gastos deben ser consignados en una cuenta de campaña que cada candidato establece, certificada por un perito contador habilitado y que en un plazo de dos meses debe entregarse a una comisión de control, de la cual hablaremos más adelante.

En esta cuenta de campaña también tienen que aparecer todas las ganancias del candidato que deben ser recaudadas por un mandatario financiero o una asociación de financiamiento. Estos rendimientos se sujetan a varias limitaciones: no pueden recaudarse donaciones hechas por extranjeros ni por personas morales de derecho público (en especial por las colectividades locales, de ahí el problema de las prestaciones no financieras que se le llegaron a otorgar a un candidato que ya era alcalde o presidente del Ejecutivo local). Desde la ley del 19 de enero de 1995, tampoco pueden recibirse donaciones hechas por personas morales de derecho privado (la cual es una manera púdica de designar a las empresas), excepto las realizadas por los partidos políticos, que, de hecho, no tienen una definición jurídica muy clara. Además, las aportaciones de las personas físicas se encuentran limitadas al monto de 30,000 francos franceses y deben ser pagadas en cheque si se trata de montos superiores a los 1,000 francos. Por otro lado, se prohíben las campañas de promoción de las colectividades públicas durante los seis meses anteriores a la elección (porque esto podría originar gastos a favor de un candidato saliente, candidato a su propia reelección). En los tres meses anteriores a la elección se prohíben también los gastos de índole comercial, en especial, los de prensa o los carteles. Las encuestas no se prohíben mientras sirvan efectivamente al manejo de la campaña, pero a menudo resulta difícil diferenciar las que respetan esta regla y las que no. Los gastos de las encuestas también deben aparecer en la cuenta de la campaña.

Como es posible ver, lo menos que todas las reglas anteriores pueden motivar son problemas de interpretación; también pueden facilitar fraudes más o menos caracterizados y alimentar un contencioso ante el juez de la elección, lo cual, en 10 años, dio lugar a un conjunto jurisdiccional muy importante, tanto ante el Consejo Constitucional como ante los tribunales administrativos y el Consejo de Estado. Su desarrollo (cada uno de los puntos señalados ha sido objeto de múltiples decisiones) nos impide presentarlo aquí, ni siquiera en forma resumida, por lo que nos contentaremos con indicar la forma en que el juez de la elección lo toma en cuenta.

2. El control y el papel de la CNCCFP. En los dos meses posteriores a la elección, la cuenta de la campaña de cada candidato se entrega a una comisión que lleva el título de Comisión Nacional de las Cuentas de Campaña y de los Financiamientos Políticos (CNCCFP). Esta Comisión es integrada por 9 miembros que provienen de 3 altas jurisdicciones (Consejo de Estado, Tribunal Supremo<sup>5</sup> y Tribunal de Cuentas). Cada uno de los presidentes o jefes de estas instancias nombran, a su vez, a 3 miembros que asumirán su cargo durante un periodo de 5 años, aunque la Comisión no tiene la característica de jurisdicción y solo funge como autoridad administrativa. De hecho, el Consejo Constitucional y el Consejo de Estado no vacilan en recordárselo cada vez que la oportunidad se les presenta.

En su caso, la Comisión observa que una cuenta de campaña no fue proporcionada o que su entrega se hizo de una manera irregular —por ejemplo, fuera del plazo otorgado o sin certificación del perito contador— y controla el contenido de las cuentas que se le someten. Puede aceptarlas —en su caso, después de haberlas corregido—, lo que dará paso al derecho al reembolso público o a rechazarlas en caso de irregularidades que puedan resultar de la transgresión de alguna u otra de las reglas antes mencionadas. Sin embargo, como comisión administrativa, no tiene facultad para emitir sanciones y para eso debe acudir al juez de la elección, lo que debe hacer cuando se trate de las cuentas que no fueron entregadas o proporcionadas de manera irregular. Además, puede acudir al juez de lo penal cuando observa alguna infracción en especial.

---

<sup>5</sup> La Corte de Casación.

El juez de la elección es informado por la Comisión acerca de las irregularidades financieras, pero un elector también puede acudir a él por el mismo motivo en el marco de las condiciones del contencioso general, es decir, que recibirá de parte de los demandantes las peticiones en contra del candidato electo, salvo cuando se trata de un medio de defensa de este último.

El juez no está sujeto a las conclusiones de la Comisión y, en su caso, puede decidir que una cuenta sí fue entregada en el plazo y conforme a las modalidades indicadas, o que debió ser aceptada por la Comisión (véase, por ejemplo, CC del 21 de octubre de 1993, París, Decimoctava Circunscripción). Con esta reserva tendrá que pronunciarse acerca de los hechos que se le sometieron y él es quien, en su caso, dictará la sanción.

Algunas sanciones son automáticas: si la cuenta no fue entregada, se proporcionó fuera del plazo otorgado, o fuera del marco de las modalidades estipuladas, el juez pronuncia la no elegibilidad por un año del candidato culpable en esa misma elección. Volveré a este tema más adelante. Si la cuenta fue rechazada, el juez examina su contenido y si llega a confirmar los hechos señalados y le parecen lo suficientemente graves, puede decretar la dimisión automática del candidato electo o su no elegibilidad y anular la elección que tendrá que hacerse de nuevo. Estos automatismos, que en el origen eran la intención de la ley, quedaron atenuados por el mismo legislador —quien introdujo en los comicios locales la excusa de la buena fe del candidato, lo que permitió no declarar su no elegibilidad (ley del 10 de abril de 1996)— y por la jurisprudencia que admitió que rebasar levemente el límite de los gastos en aproximadamente 5% no era un motivo forzoso de sanciones. Así es la tendencia, o sea que vamos en dirección opuesta a las intenciones iniciales, lo que nos lleva a pasar de reglas absolutas a reglas relativas: las irregularidades financieras, salvo cuando son demasiado obvias (rebasar por mucho el límite de gastos autorizados, la ausencia de la unicidad de la cuenta, etcétera), progresivamente se transforman, como las demás irregularidades, en elementos para la apreciación del caso en su conjunto y para la calificación de la sinceridad de la elección. Aun así, persiste el particularismo de la sanción.

3. El particularismo de la sanción. En el caso del contencioso general, la sanción es la que ya dijimos: la anulación de la elección. En



cuanto al contencioso financiero, la no elegibilidad del candidato puede resultar como consecuencia de la anulación de la elección, pero únicamente cuando se trata de un candidato electo.

La no elegibilidad es algo muy curioso porque es muy relativa: se aplica solo por un periodo de un año y en el caso de la elección que conllevó su pronunciación. Dicho de otra manera, un candidato al que declaran no elegible porque su cuenta de campaña en las elecciones por cantones fue rechazada no puede presentarse a las elecciones por cantones durante un año, pero puede presentarse a las elecciones municipales o legislativas; la lógica de esta regla puede parecer cuestionable y para los electores es algo difícil de entender. A esto se suma un error —que hoy en día ha quedado eliminado— que hacía que en la ley original el punto de partida del periodo de no elegibilidad fuera la fecha de la elección; tomando en cuenta el plazo necesario para pronunciar una sentencia definitiva y organizar una elección parcial, ¿no era nada imposible que, mientras tanto, el candidato hubiera vuelto a ser elegible para la fecha en que la elección parcial, consecuencia de su destitución, se organizaría! La sanción, en este caso, no podía ser otra mas que moral, pero como consecuencia de las observaciones formuladas por el Consejo Constitucional acerca de las elecciones legislativas de 1993, la ley orgánica del 19 de enero de 1993 dispone que el periodo de no elegibilidad inicia a partir de la fecha en que esta decisión de no elegibilidad es tomada, lo que por razones evidentes es bastante preferible.

Aun así, esta sanción es curiosa, y eso hasta dejando a un lado su carácter relativo: es muy ligera para el candidato no electo, puesto que es poco probable que la elección referida se organice en un lapso de un año (ya que, por lo general, los mandatos son de cinco o seis años), salvo cuando el candidato electo fue declarado también no elegible o su elección fue anulada. Al contrario, para el candidato electo y declarado no elegible es una sanción muy dura porque no solamente se le destituye de su mandato, sino que además no puede presentarse a la elección parcial que se organiza para su sucesión. Uno puede pensar que la sanción debe tener este peso, pero la imposibilidad de volver a presentarse no existe en el contencioso general para el candidato invalidado por hechos aún más reprobables que haber rebasado el límite autorizado de gastos, por ejemplo, en caso de fraude caracterizado. Sería deseable una armonización de las leyes; de hecho, una propuesta

de ley en este sentido fue considerada hace poco, pero la solución no es tan sencilla porque el candidato no siempre es responsable de un fraude que pudo favorecerlo, solo se le puede considerar personalmente responsable de sus gastos y de sus ingresos.

La no elegibilidad del candidato tiene, además, otras consecuencias, porque no puede beneficiarse del reembolso público y los votos a su favor ya no se toman en cuenta en el cálculo de la subvención pública que se le otorgará a su partido; claro que aquí estamos fuera del tema del contencioso electoral en sí.

Para terminar, hay que insistir en la importancia, más que nada estadística, del contencioso financiero. Es algo que ya podemos observar en las anulaciones pronunciadas por el Consejo Constitucional: 6 después de las elecciones legislativas de 1993, 4 por motivos financieros y 2 por motivos clásicos, y 4 después de las elecciones generales de 1997, 2 por cada motivo.

Esta impresión se confirma al advertir el conjunto de demandas que examina el Consejo, el cual aparece a continuación: para las elecciones legislativas de 1997, el contencioso fue tratado en 1997 y en 1998, y se deben entonces sumar las cifras de esos dos años. En total, recurrieron al Consejo 433 veces, de las cuales 279 casos fueron sometidos por la CNCCFP, esto significa que el contencioso financiero representa al menos 64% del total de las quejas (al menos en efecto, puesto que las demandas presentadas por los electores también pueden ser originadas por motivos financieros). Aun si eliminamos las demandas poco significativas que provienen generalmente de los candidatos marginales o fantasiosos y, en todo caso, que no están al tanto del contenido de la legislación, quedan 135 verdaderas demandas de índole financiera frente a un máximo de 154 demandas que se relacionan con el contencioso general. Un recuento más cuidadoso probablemente lograría mostrar que en realidad las demandas se dividen por igual entre ambos contenciosos y esa misma proporción aparecería al hacer un recuento de las demandas que analiza la jurisdicción administrativa.

Lo anterior nos demuestra que la justicia electoral ha sido profundamente transformada a lo largo de estos últimos años y que su complejidad está ascendiendo. Claro, las exigencias democráticas y aquella famosa sinceridad justifican que aumente la potencia de las instancias de control, ¡pero de ninguna manera imponen su enmarañamiento!