

Artículo 25, apartado 3. La distritación electoral*

El artículo 25, apartado 3, señala:

Una comisión independiente, de la cual la ley establece la integración y las reglas de organización y de funcionamiento, se pronuncia por medio de avisos públicos sobre los proyectos de texto y propuestas de ley, que delimitan los distritos para la elección de los diputados o modifican la repartición de los escaños de diputados o de senadores.

Por fin, en este año 2008, Francia decidió remontar parte de su retraso en materia de tecnología electoral tras remodelar los distritos legislativos, que no habían cambiado desde 1986, y el restablecimiento del sufragio mayoritario. Por lo tanto, votamos en 2007, en distritos delimitados con base en datos del censo de población de 1982, ignorando completamente un cuarto de siglo de evolución demográfica. En cualquier otro país con una democracia antigua, ello habría generado un escándalo, así como el carácter discrecional de la distritación hecha por el gobierno, ya que se realiza por medio de ordenanzas, como en 1958 o como lo quiso hacer el gobierno en 1986, lo que rehusó el presidente de la República, obligándolo a vo-

* Publicado en *Les Petites Affiches*, 19 de diciembre de 2008, pp. 42-46.

Artículo 25, apartado 3. La distritación electoral

tar una ley el 24 de noviembre de 1986. Aunque parezca difícil evitar este procedimiento, dado el riesgo de discusiones parlamentarias interminables, la contrapartida es que existan garantías anteriores. Hubo unas en 1986, principalmente gracias a la decisión del Consejo Constitucional acerca de la Ley de Habilitación;¹ hablaremos de esta más adelante.

En los países donde la elección se toma en serio, la neutralidad de la operación impide al gobierno o al Parlamento, donde decide la mayoría, implicarse en ella. Así, en Reino Unido existen cuatro Parliamentary Boundary Commissions (una por nación) que preside el *speaker* de la Cámara de los Comunes. Por tradición, la Cámara aprueba su dictamen sin modificaciones. Sistemas similares existen en Canadá, Alemania e Italia, aunque tiene menos importancia el tema en estos países por el modo de voto. Además, existe la exigencia de una redistribución cada 10 años, inscrita a veces en la Constitución, como en Estados Unidos de América, en el artículo 1, sección 2, apartado 3.

Para terminar, las cortes constitucionales o supremas se encargan de controlar esta distritación, aunque como lo subraya Michel Balinski, el único criterio demográfico aplicado por la Suprema Corte en Estados Unidos de América aprobó una distritación orientada políticamente, lo que explica por qué el gran éxito electoral de los demócratas en 2006 y 2008 generó solo el cambio de color político de 15 escaños de 435.²

La Comisión de Venecia del Consejo de Europa subrayó la importancia de este tema en su Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (adoptado en 2002 y ratificado por la Asamblea Parlamentaria en 2003), haciéndolo una de las condiciones del sufragio legal, artículo 2-2, IV del Código: “la diferencia máxima aceptable (entre los distritos) no debería rebasar 10% y en todos casos 15%, excepto en circunstan-

¹ Consejo Constitucional, del 1 al 2 de julio de 1986.

² Acerca de estos elementos de derecho comparado, véanse M. F. Buffet-Tchakaloff, “Juges constitutionnels et découpage électoral (RFA, Autriche, États-Unis, France, Japon)”, *RDP*, julio-agosto 1989, pp. 981-1008; A. Roux, “Le découpage des circonscriptions électorales en droit comparé”, pp. 305-317, in *Mélanges Charles Cadoux*, PUAM, 1999; M. Balinski, *Le suffrage universel inachevé*, Belin, 2004, p. 335.

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

cias extraordinarias”, V: “Una nueva repartición de los escaños debe llevarse a cabo a los 10 años” y VII:

Una nueva distritación debe tomar en cuenta la opinión de una comisión integrada por una mayoría de miembros independientes, de preferencia, un geógrafo, un sociólogo, una representación equilibrada de los partidos.

Es raro que Francia considere que sea una buena recomendación para las nuevas democracias, sin aplicársela a sí misma.

En resumen, se trata de un gran paso adelante. Trataremos de enseñar en este artículo la necesidad de la distritación y el contenido del proyecto de ley, antes de insistir en el papel de la Comisión.

I. La necesidad de la distritación

El Consejo Constitucional pidió varias veces una redistribución, aunque como juez electoral no reconocía el agravio. La solución surgió con el informe del Comité Balladur, después del Comité Vedel, para una reforma de la Constitución.

A. La demanda insistente del Consejo Constitucional

El juez electoral analizó este tema desde su decisión citada los días 1 y 2 de julio de 1986, sin embargo, censuró el párrafo introducido en el artículo 125 del Código Electoral: “Se lleva a cabo la revisión de los límites de los distritos, conforme a la evolución demográfica, después del segundo censo general de la población que sigue la última distritación”, al considerar que el legislador no podía comprometerse para el futuro y que este apartado no tenía valor normativo.

Por lo tanto, la obligación que habría debido aplicarse en 2000 (dado los dos censos de 1990 y 1999) desapareció. De hecho, el Consejo propuso que se hiciera después de cada censo, pero solo dio lugar a una inercia gubernamental respecto al tema. Sin embargo, multiplicó las demandas de redistribución en las observaciones electorales nacio-

Artículo 25, apartado 3. La distritación electoral

nales del 15 de mayo de 2003 y del 7 de julio de 2005.³ En otoño de 2004, creyó haber sido escuchado, sin embargo, el número de distritos inconformes con los criterios establecidos por el Consejo Constitucional en 1986 (40) implicó modificar por lo menos 80 distritos (quitar a uno implica añadir a otro), lo que asustó al gobierno por la idea de una redistribución en el otoño de 2005.

B. Hacia una solución

Se presentó este argumento a menudo en el contencioso electoral; no obstante, como juez electoral, el Consejo Constitucional aseguró que no podía pronunciarse acerca del fondo de la ley electoral (rehusando invocar los textos internacionales, lo que era posible), como fue el caso para 339 demandas del Frente Nacional después de las elecciones de 2007, así como una demanda de nuestro colega Pascal Jean contra el decreto de convocación de los electores, en tanto que había puesto una bomba con mecanismo retardado mediante una reserva de la interpretación de la Ley Orgánica de los territorios ultramarinos, subordinando la creación de dos nuevos escaños de diputados a una redistribución general.

Ello manifiesta un sentimiento de impotencia, que habría debido conducir, tal vez, a la cancelación de una elección extraordinaria, como lo sugiere Laurent Sermet, si no hubiera sido escuchado por fin el Consejo.

Desde 1993, el Comité Vedel había subrayado la necesidad de una redistribución periódica y propuesto la implementación de una comisión independiente. Lo que retomaría luego la Comisión Balladur y el Constituyente al introducir un nuevo apartado, ya citado al inicio, al artículo 25. Desde luego no se especifica el momento de la redistribución o su periodicidad, sin embargo, la creación de nuevos escaños en la Asamblea Nacional para los franceses en el extranjero sin modificación del número total de diputados, 577, hace inevitable la redistribución. Se puede lamentar que no exista la obligación de una

³ Véase nuestro artículo: “Le Conseil constitutionnel conseiller en matière électorale”, pp. 52-61, en B. Owenn, *Le processus électoral-Permanences et évolutions*, ed. Studyrama, 2006.

redistribución a los 10 años, sin embargo, la cuestión actual es la de la implementación de la comisión.

II. El proyecto de ley

Es reconfortante ver que en las leyes que hacen necesaria la reforma de verano de 2008 es la primera que se presenta al Parlamento (en razón de la ley paralela relativa a la autorización dada a los ministros para retomar su cargo de diputados al terminarse su función gubernamental). Así pues, el gobierno presentó en el Parlamento, el 17 de septiembre de 2008, 2 proyectos de ley: 1 ordinario para la creación de dicha comisión y 1 orgánico relativo al tema señalado.

Este último tiene consecuencias en la redistribución, al derogar la determinación *a priori* del número de escaños reservados a las colectividades ultramarinas. Se examinaron estos dos textos conforme al proceso de urgencia y fueron adoptados el 20 de noviembre de 2008 por la Asamblea; un voto conforme del Senado, el 15 de diciembre, permitiría su proclamación, después de la revisión obligatoria del Consejo Constitucional de la Ley Orgánica y deseable para la otra, en enero de 2009.

A. La discusión parlamentaria

Respecto a los principios que deben guiar la redistribución, se presentaron varias propuestas.

Se rechazó la propuesta de la Comisión de las leyes, en el artículo 2-I-1, o sea, una actualización de la repartición de los escaños “según el método utilizado inicialmente”, sin embargo, el ministro responsable dijo que se mantendría la repartición por fracción de habitantes, como lo veremos enseguida.

Se adoptó una enmienda al artículo 2-II-1 que prevé que la delimitación se hará sobre una base “esencialmente demográfica”, a lo cual añade: “conforme, entre otros, a la evolución de la población y los electores inscritos en las listas electorales, respectivamente”. Ello conduce a tener un solo diputado de Mayotte, ya que entre la población total

Artículo 25, apartado 3. La distritación electoral

se encuentran muchos migrantes ilegales. Así, parece difícil aceptar la aplicación de criterios distintos según la colectividad: se debe elegir entre el criterio de la población y sus efectos —en el departamento de Seine Saint Denis hay solo 8% de la población inscrita en el registro electoral, contra 70% en el ámbito nacional— o el de los electores inscritos, pero no ambos.

Se adoptó, con propuesta de la Comisión, la supresión de la obligación de un diputado para las colectividades ultramarinas definidas en el artículo 74 de la Constitución, o sea, la supresión de los escaños previstos para Saint-Martin y Saint-Barthélemy, quizá sea uno.

Se adoptó una enmienda que especifica las reglas de la continuidad geográfica: no se pueden dividir las municipalidades de menos de 50,000 habitantes y los cantones de menos de 40,000 habitantes (excepto París, Lyon y Marsella), conforme a la decisión del Consejo del 1 y 2 de julio de 1986; falta solo actualizar la distritación de los cantones, ahora obsoleta.

B. Composición de la comisión

Aunque no lo dice la ley, la futura comisión es una autoridad administrativa independiente; su integración, debatida durante la reforma constitucional, no fue modificada y tampoco se aceptó ninguna propuesta de la oposición de una representación efectiva de principales partidos políticos. Entonces, está integrada por 6 miembros electos para 6 años con una renovación escalonada a los 3 años; no se ve bien el porqué de esta renovación escalonada, sino para la memoria de la comisión. No se pueden cumplir dos mandatos.⁴

Los miembros serán designados conforme a las 2 fórmulas aplicadas tradicionalmente, o sea, por los 3 presidentes de la República, del Senado y de la Asamblea Nacional, y de las 3 jurisdicciones supremas (Consejo de Estado, Corte de Casación y Corte de Cuentas). El presidente de la comisión es el miembro nombrado por el presidente de la República.

⁴ La Comisión designará por sorteo a los 3 miembros electos para 3 años.

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

En relación con los 3 miembros designados por las autoridades políticas, el artículo constitucional 13 añadió al proceso la opinión favorable de tres quintas partes de los integrantes de la comisión permanente de la asamblea correspondiente, encargada de las leyes electorales —en el caso de la personalidad nombrada por el presidente de la República, votarán las 2 asambleas (artículo 5, apartado 2, de la Ley Orgánica)—.

Así, se trata de saber si se respeta el pluralismo deseable. Sí, con los 3 representantes de las jurisdicciones supremas que garantizan la neutralidad, menos las 3 autoridades políticas, ya que tienen el mismo color político. Sin embargo, ello no les impide actuar con una mente abierta, en la elección que depende de ellos, de personalidades calificadas.

Igualmente, además de ser proclamada, la independencia necesaria está reforzada por el mandato único, así como por una serie de incompatibilidades, entre otras, ocupar otro cargo electoral político o las que establece el artículo LO 142 del Código Electoral (citado en el artículo 7 de la Ley Orgánica).

No mencionaremos las disposiciones relativas al funcionamiento de la comisión, sino para decir que mediante solicitud del primer ministro acerca de los proyectos de ley o de ordenanza y de los presidentes de las asambleas, a propósito de propuestas suyas, tiene dos meses para pronunciarse, por medio de un aviso público en el Journal Officiel, sin revelar el contenido de sus deliberaciones y votos, lo que parece impedir cualquier opinión disidente.

III. El papel de la comisión

Se puede considerar reducido para asegurar la equidad en la repartición de los escaños, ya que se pronuncia solo acerca de la distribución *stricto sensu*, ya que están predeterminados los principios.

A. Aleatorio sobre los principios

Están fijos los dos principios que rigen la repartición de los escaños entre las diferentes colectividades, pero se pueden discutir.

Artículo 25, apartado 3. La distritación electoral

Mantener dos diputados por lo menos por departamento (artículo 2-II-1 de la ley ordinaria), a pesar de la sobrerrepresentación de los pequeños departamentos,⁵ afecta la igualdad en el sufragio. La antigua precaución republicana de no tener un solo diputado frente al prefecto⁶ no es más válida con la desconcentración del poder y el empoderamiento del presidente del Consejo General, la asamblea departamental. El Consejo validó esta regla en 1986 y también el 24 de julio de 2003, sin embargo, los departamentos sobrerrepresentados en cuestión no fueron objeto de la revisión, y cancelar toda la ley por esta razón equivalía a dejar vigente la repartición que había criticado.

El segundo principio es la repartición por fracción de 125,000 habitantes, alcanzada o rebasada (108,000 en 1986), y aunque no aparece en la ley se justifica por la tradición republicana desde la ley del 16 de junio de 1885⁷ y por el hecho que “impacta el más pequeño número de departamentos, más o menos 39”, mientras el método proporcional del ganador único afecta 50 y con el método de promedio mayor, 60, conforme al cálculo presentado. No obstante, se puede criticar este razonamiento de varias maneras. En primer lugar, es el peor para la igualdad del sufragio —es decir, 2 diputados para 250,000 habitantes y 3 para 251,000—. Además, desde luego no se podría aplicar esta regla con un máximo de 577 diputados (artículo constitucional 24, menos 10 diputados para los franceses en el extranjero), porque se favorecerían entonces los departamentos donde se rebasan 125,000 habitantes. Por lo tanto, el sistema será proporcional con método de resto mayor, con cociente uniforme y método en desuso. También, este método da lugar a una mala proporcionalidad con paradojas, como la paradoja de Alabama.⁸ En consecuencia, si se quiere conservar este método, mejor

⁵ Nota del traductor: Francia se divide administrativamente en 13 regiones y 101 departamentos.

⁶ Nota del traductor: representante del Estado en cada departamento.

⁷ Podemos dudar que exista un “principio fundamental reconocido por las leyes de la República” que justificará esta prudencia por temor de una censura del Consejo Constitucional. Recordemos que, en materia electoral, el Consejo había rechazado considerar que la regla de senioridad en caso de igualdad tenía este valor: desde luego se encontraba en todas las leyes electorales de la República, sin embargo, no tenía una importancia suficiente (Consejo Constitucional, 14 de enero de 1999. Ley relativa al modo de elección de los consejeros regionales).

⁸ Acerca de este tema, véase P. Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Montchrestien, colección Clefs-Politique, 3.^a ed., 2006, pp. 72-75.

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

calcular el cociente real, o sea, la población de cada unidad electoral dividida por el número de curules a repartir, y aplicar un método proporcional satisfactorio para la igualdad del sufragio, en particular el de Sainte-Laguë como lo enseñó Michel Balinski.⁹

B. Firme acerca de la geografía

Si, entonces, la comisión no se pronunciara forzosamente respecto de la repartición de los curules por unidad electoral, revisará la distritación interna de cada una. La ley, conforme a la decisión del Consejo Constitucional de 1986, prevé “que en ningún caso, la población de un distrito puede alejarse más de 20% de la población promedio en los distritos de cualquier departamento”. Parece razonable este límite, pero con una población promedio de 125,000, la diferencia puede alcanzar hasta 50% entre el distrito más pequeño (100,000) y el más grande (150,000). Ahora, en relación con la geografía, conocemos el papel central de la distritación para el sufragio uninominal mayoritario (así como la magnitud en el sufragio proporcional). Por ejemplo, consideremos un departamento de 625,000 habitantes, o sea, 5 curules, con una ciudad de 375,000 habitantes que votan por la izquierda y un campo de 250,000 habitantes que votan por la derecha. A población igual, pueden cambiar mucho los resultados:

- Una distritación *a priori* natural: 3 distritos de 125,000 habitantes para la ciudad y 2 con un mismo número de habitantes para el campo, o sea, un resultado previsible: 3 curules para la izquierda y 2 para la derecha.
- Para favorecer a la derecha: 3 distritos mixtos, 2/3 campo, 1/3 ciudad y los 2 últimos en la ciudad. Resultado previsible: 3 curules para la derecha y 2 para la izquierda.
- Se puede intentar tener 4 curules para la derecha (pero es peligroso), con 4 distritos (mitad ciudad, mitad campo) y 1 con límites solo en la ciudad.

⁹ En particular en la obra citada, pp. 207-208.

Artículo 25, apartado 3. La distritación electoral

- Al contrario, se puede favorecer a la izquierda (sin mucho peligro), con 5 distritos mixtos (3/5 ciudad y 2/5 campo, o sea, 75,000 + 50,000), lo que conduce a obtener 5 curules de izquierda.

Desde luego se trata de un ejemplo artificial, dado los obstáculos señalados, sin embargo, las posibilidades son grandes como las tentaciones. El problema es que no existen límites suficientemente naturales para imponerse.

Otro ejemplo con una ciudad de 100,000 habitantes, a la cual se añade un cantón¹⁰ de 25,000 habitantes, ¿cómo elegir objetivamente entre el cantón de derecha en el oeste y el de izquierda en el este? La decisión orienta el resultado. Así pues, la mejor solución consiste en equilibrar entre los dos bandos en el ámbito nacional, a favor de uno y otro. Para ello, se requiere una revisión general de la comisión, evitando luchas para su reelección, entre dos diputados titulares de un mismo bando, que generaría la redistribución. De hecho, el trabajo es inmenso.

Para terminar, debemos hablar de cronología: la ley prevé que el primer ministro solicita a la comisión un informe respecto a los proyectos de ley o de ordenanza en la materia, sin especificar si se debe hacer antes o después de haber solicitado el Consejo de Estado.¹¹ El ministro especificó que sería antes, lo que es indispensable para guiar el Consejo de Estado, menos preparado que la futura comisión. Además, se requiere, aunque ni la Constitución o la ley lo exigen, que la ordenanza sea ratificada por el Parlamento. Dicho eso, sin ratificación, el texto se podría impugnar ante el Consejo de Estado con centenas de recursos. Al final, es mejor que sea ratificado para permitir un control final del Consejo Constitucional, al considerar su papel de garante de los principios constitucionales y juez de los resultados electorales.

En resumen, el calendario sería de esta manera:

- Preparación de un anteproyecto por parte del gobierno.
- Consulta y aviso público de la comisión.

¹⁰ Nota del traductor: el cantón es la división administrativa de nivel inferior al departamento.

¹¹ Nota del traductor: autoridad suprema en materia electoral.

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

- Modificación eventual, conforme a la opinión relativa al anteproyecto, y eventualmente una nueva consulta de la comisión en caso de cambio sustancial.
- Opinión del Consejo de Estado.
- Si lleva al gobierno a una modificación sustancial, una nueva opinión de la comisión se puede solicitar, aunque sea poco probable, que se oponga al Consejo de Estado.
- Adopción en el Consejo de Ministros y publicación de la ordenanza.
- Ratificación por parte del Parlamento.
- Revisión por el Consejo Constitucional.

Se termina así el proceso si no hay censura por el Consejo, de lo contrario, empieza de nuevo.

Como se puede ver, se requiere tiempo para solventar el retraso.

Adenda

El proceso de redistribución se llevó a cabo con la ratificación de la ordenanza relativa a los nuevos distritos, por la ley del 23 de febrero de 2010.

En principio, la ley del 13 de enero de 2009, que otorga el gobierno a actuar por medio de ordenanzas, definió la comisión prevista en el artículo 25, de manera clásica (3 miembros por las 3 jurisdicciones supremas, 3 por las 3 autoridades legislativas y ejecutiva). El Consejo no criticó la ley (decisión del 8 de enero de 2009), sin embargo, recomendó una repartición de los escaños que “respete de la mejor manera posible la igualdad en el sufragio” (considerando 21), dejaba esperar una revisión de la regla elegida para la distribución de los escaños por departamento. Una vez nombrada el 21 de abril de 2009, se solicitó a la Comisión el proyecto del ministro, exsecretario del partido mayoritario, encargado de las elecciones. Se pronunció el 23 de junio de 2009. Aceptó la repartición de las curules, con el método elegido, contrario a la igualdad del sufragio, ya que modifica el mapa electoral. Sin embargo, formuló propuestas para 54 departamentos. Fue tomado en cuenta por el gobierno en 7 casos, lo que conllevó a un nuevo examen de la Comisión, que dio su opinión el 30 de junio de 2009, validando 4 de 7.

Artículo 25, apartado 3. La distritación electoral

El gobierno mantuvo el texto presentado ante el Consejo de Estado. Su respuesta del 24 de julio de 2009 fue favorable, excepto por unas modificaciones en 34 distritos.

Se publicó la ordenanza el 29 de julio de 2009 y se llevó a cabo el debate parlamentario en otoño de 2009. Después de su examen por el Consejo Constitucional, se ratificó la ley el 18 de febrero de 2010, con fecha del 23 de febrero de 2010.

Se puede lamentar la decisión del Consejo respecto al método de repartición de los escaños. Por lo tanto, si bien se lograron algunos avances, falta mucho que hacer para que la distritación no sea materia exclusiva del gobierno. Unos observadores comentaron que la distritación de 2010 afectó a la oposición con una desventaja de 20 escaños.