

B

BALLOTTAGE O DOBLE VUELTA ELECTORAL

I. Concepto y antecedentes

El *ballottage* es una técnica utilizada en materia electoral, que consiste en la necesidad impuesta a todo candidato a un cargo electivo de obtener en el *escrutinio* la mayoría absoluta de los sufragios válidos para hacerse acreedor al cargo en disputa. Para el caso en que ninguno de los contendientes hubiese alcanzado dicho porcentaje en esta primera “vuelta” electoral, debe celebrarse una segunda votación entre los dos candidatos que han obtenido la mayor cantidad de sufragios.

El “Diccionario enciclopédico de la lengua castellana” (París, Garnier-Freres, 1896, t. 1o, pág. 328) define el vocablo así: “Dícese en Francia del resultado de una votación, cuando ninguno de los aspirantes a una función electiva obtiene la mayoría de votos exigida por la ley, lo que trae por consecuencia una segunda elección”.

De estas definiciones surge claramente que estamos en presencia de un procedimiento a través del cual se impone un número calificado —en principio, la mayoría absoluta— de votos a todo postulante a un determinado cargo electivo para poder acceder al mismo. No basta con la simple pluralidad de sufragios ya que se incorpora una regla mayoritaria que personaliza la *elección* y que no se compecede con el sistema de listas.

El instituto aparece en Europa, más precisamente en Francia y luego es utilizado por otros países del Viejo Continente. Curiosamente desde este otro lado del Atlántico, la *elección* a dos vueltas es incorporada a la normativa electoral de varias naciones latinoamericanas, a partir del advenimiento de la ola democratizadora que comienza a fines de la década del setenta, se trata de: Ecuador, Perú, El Salvador, Guatemala, Haití, Brasil, Chile, Colombia, Argentina, República Dominicana y Uruguay. G. Belaúnde y P. Manchego¹ expresan que el *ballottage* es fruto y creación del siglo XIX. Recuerdan que apareció por primera vez en 1852 a raíz de la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III en Francia, para recién en la III República volver a ser aplicado y reaparecer nuevamente en la V República Francesa. Los citados autores concluyen que se trata de una institución típica del derecho constitucional francés. Sin embargo ellos mismos recogen los casos de Bélgica en 1899 y de Holanda en 1917, entre otros países europeos, donde también se aplicó el *ballottage* para luego ser dejado de lado. A estos ejemplos nosotros que-remos agregar los casos de Austria y de Portugal, cuyas Constituciones vigentes de 1929 y de 1976, respectivamente, establecen el *ballottage* entre sus normas electorales.

Asimismo, varias de las nuevas democracias de Europa Oriental también han adoptado la doble vuelta para la *elección* de sus presidentes. Por caso: Croacia, Rusia, Polonia, entre otros.

II. Finalidad del instituto

Todo instrumento utilizado en cuestiones electorales persigue determinados fines. En el caso que nos ocupa su razón de ser responde a distintos motivos y ellos pueden ser englobados dentro de dos grandes rubros. El primero se relaciona con el sistema de *partidos políticos*, el segundo, por su parte, apunta al logro del mayor consenso a favor de los ocupantes de los cargos estatales que se eligen a través del *ballottage*, y por ende, conseguir que ellos gocen de una suerte de *legitimidad* “a toda prueba”.

En relación con la influencia que produce el *ballottage* sobre la configuración del sistema de *partidos políticos*, la consecuencia es clara. El

1 García Belaúnde, D. y Palomino Manchego J. F.: *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral. San José, Costa Rica, 1988, pág. 59.

instituto tiende a reducir el número de partidos actuantes dentro de un determinado país, o al menos a hacerlos más disciplinados. En este sentido la *elección* a dos vueltas pareciera convertirse en un remedio sumamente útil para evitar uno de los vicios más graves de la “*partidocracia*”, cual es la proliferación de agrupaciones sin que su existencia provenga de una identificación concreta con la ideología y los intereses de un sector de la comunidad nacional, sino como el producto de un mero cálculo o especulación, encaminados a la obtención de ventajas políticas. Esta realidad que acabamos de describir es bastante típica de los países en los cuales se combinan el parlamentarismo como *forma de gobierno* con la representación proporcional pura como *sistema electoral*, aunque por supuesto también puede presentarse en otros con características disímiles de las que acabamos de describir. Evidentemente en estos casos un instrumento tan severo en cuanto a la posibilidad de acceder a los cargos, genera rápidamente la necesidad de formar coaliciones, alianzas y todo tipo de entendimientos entre partidos a efectos de ver acrecentadas sus chances electorales. Como consecuencia de ello el número de partidos tenderá a disminuir y podrán configurarse pocas alternativas pero fuertes y claramente definidas en lo ideológico y representativas de distintos sectores sociales. Inclusive la escena política puede experimentar una inclinación proclive a la polarización, la que llegado el caso será susceptible de traducirse en una suerte de confrontación entre derechas e izquierdas. Siempre en lo que hace al sistema de partidos resulta prácticamente inevitable que los que sean más afines traten de buscar una concertación entre sí. Es decir que al respecto el *ballottage* obrará como un acicate sobre los *partidos políticos* para que estos tengan que sentarse en la mesa de negociaciones en la búsqueda de soluciones, cuando probablemente dentro del marco de otras reglas electorales ello hubiera sido poco menos que imposible.

Además de ello el instituto posibilita que quienes resulten electos cuenten con una cuota de *legitimidad* asegurada, producto del *voto* favorable de la mayoría absoluta de los votantes. Este objetivo es el resultado de la propia mecánica del proceso a que lleva la aplicación del *ballottage*. En efecto, de resultas de este procedimiento, el *elector*, en la primera vuelta elige a su candidato predilecto, mientras que de producirse una nueva ronda electoral, deberá optar entre uno de los dos candidatos que han sido más votados.

Cuando en el primer comicio hubiere elegido a alguno de los que ha quedado eliminado, ahora deberá decidirse por el candidato que le pa-

rezca mejor dotado para el cargo en cuestión. Es decir, que en primera instancia el ciudadano vota con el “corazón”, en tanto que en la segunda oportunidad es la razón la que juega el papel principal, dejándose de lado los motivos derivados de las afinidades e identificaciones más íntimas y firmes.

El *ballottage* como toda modificación que se introduce en la normativa electoral de un Estado genera importantísimas consecuencias en el *sistema político* del mismo. Estos cambios repercuten particularmente sobre el sistema de *partidos políticos*, sobre el modo como se canalizan las ofertas políticas en el electorado, sobre la relación ejecutivo-legislativo, para solo mencionar algunos de los efectos más notorios de la aplicación del instituto que estamos analizando.

III. El modelo francés. Otras experiencias europeas

El cuadro que nos ofrece Francia, nos permite ahondar en las características que la institución exhibe en el país donde ella fuera creada. De acuerdo a lo establecido en la normativa electoral francesa el *ballottage* opera tanto para la *elección* presidencial como para la de los miembros de la Asamblea Nacional (Cámara de Diputados). La doble vuelta para la designación del Presidente de la República esta determinada en el artículo 7° de la Constitución. Para la *elección* de los diputados el artículo 24 sólo prescribe que deben ser elegidos por *sufragio* directo, dejando en manos del legislador la determinación de los demás aspectos del *sistema electoral*.

Al respecto una ley orgánica de 1958 (el mismo año de la sanción de la Constitución) establece un sistema de circunscripciones uninominales con *elección* a doble vuelta. Sin embargo, dispone que a la segunda vuelta solamente podrán concurrir los candidatos que hubieren obtenido al menos el 10% de los sufragios emitidos válidos (hasta 1966 la norma establecía solo el 5%).

Es de destacar de que a diferencia de lo que sucede en la *elección* de diputados, en la presidencial, cuando en la primera vuelta ninguno de los candidatos ha obtenido la mayoría absoluta de *votos* válidos emitidos, deberá hacerse una segunda, a la cual solo concurrirán los dos candidatos más votados (esto quiere decir que contrariamente a la segunda ronda de la *elección* de parlamentarios, la presidencial sólo puede disputarse entre dos candidatos). Para Hauriou “esta disposición tiene en cuenta

el multipartidismo francés, pero pretende obtener que el Presidente de la República cuente finalmente con la mayoría absoluta de los sufragios emitidos, a fin de que su *legitimidad* no pueda ser discutida.”²

En lo relativo a la presentación de *candidaturas* a la presidencia, esta facultad no es monopolizada por los *partidos políticos*, lo que implica la posibilidad de las llamadas *candidaturas* “libres”. De hecho la experiencia francesa en este sentido demuestra que aun los candidatos ligados a partidos, han preferido presentarse a través de la promoción de un cierto número de firmas de *electores*, es decir, con independencia de sus agrupaciones políticas. Esto ha llevado a imprimirles un elevado carácter personal a las *candidaturas*.

El *ballottage* como elemento del *sistema electoral* francés, no ha sido ni pensado ni instrumentado como un aspecto aislado, destinado a satisfacer objetivos vinculados con alguno de los órganos o de los ocupantes del *poder*. Por el contrario, constituye un engranaje incorporado a toda una estructura, en la cual sus distintos componentes se corresponden entre sí. La *elección* a dos turnos se explica también como una contribución al fortalecimiento del rol institucional que le cabe al Presidente de la República. Su utilización no se limita al Poder Ejecutivo sino que también se aplica a los integrantes de la Cámara de Diputados. Ello en la búsqueda de consensos que tengan la mayor equivalencia posible en los dos poderes políticos del Estado.

El *ballottage* y el semipresidencialismo parecen guardar una íntima relación. El fortalecimiento que logra el jefe de Estado a través de la mayoría absoluta de sufragios no hace peligrar al sistema, con una excesiva concentración de funciones a su favor en desmedro de los otros poderes. Ello en razón de que, por un lado, el Poder Ejecutivo no es unipersonal y, por el otro, de que en el seno de la Asamblea, el Presidente debe ganarse el consenso de los representantes que son elegidos de igual manera que él.

La *forma de gobierno* imperante en Austria también es semipresidencialista pero con diferencias muy marcadas con el *régimen político* francés. Los distinguos surgen tanto de la letra constitucional como de la práctica institucional. Ambos sistemas tienen en común la presencia de un

2 Hauriou, A: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Biblioteca de la Ciencia Política. Colección Demos, Ed. Ariel, Barcelona. 1971. pág. 538.

Presidente de la República elegido por *sufragio* universal y directo, previéndose en los dos la doble vuelta electoral a efectos de que el jefe de Estado logre la mayoría absoluta de *votos*. No obstante ello en Austria sólo el Presidente es designado a través de este sistema, mientras que los miembros del Parlamento son electos por aplicación de una forma de representación proporcional. La constitución austríaca le concede a su Presidente un abanico de facultades mucho menos extenso que el que posee su par gallo. Este último es el guardián y el garante de la Constitución (Art. 5 y Art. 64 de la misma), función que el primer mandatario austríaco no detenta. Además de ello la extensión de los poderes presidenciales, en particular, difiere de manera notable de una Constitución a la otra.

El *sistema político* de Austria se presenta normalmente como un parlamentarismo que nada pareciera diferenciarlo de los casos de Alemania o de Italia, en los cuales el jefe de Estado no cumple ningún rol efectivo en el ejercicio del *poder estatal*. Sin embargo existiría una suerte de constitución de reserva, la que entraría a regir en las situaciones de urgencia, transformando al parlamentarismo en un semipresidencialismo. Por ello se impone la necesidad de que el Presidente de la *República* sea electo mediante *sufragio* directo a dos vueltas. Esto último como una nota que no podría ser obviada dentro del “panorama” institucional propio al semipresidencialismo. Solo un Presidente que cuenta con una “superlegitimidad” y que ha sido designado directamente por el pueblo, puede, llegado el caso –y aun compartiendo el Poder Ejecutivo con un Consejo de Ministros que ejerce normalmente las funciones ejecutivas–, hacer uso de importantes atribuciones políticas sin que sus decisiones deban ser confirmadas por medio del refrendo de otros funcionarios.

La Constitución portuguesa de 1976 tiene para su parte orgánica a la ley fundamental francesa como principal antecedente. De hecho se organiza un semipresidencialismo que presenta una enorme cantidad de notas comunes con el sistema imperante en Francia. Básicamente ellas son, la *elección* por *sufragio* universal del Presidente de la República conforme a las reglas del *ballottage*. El Presidente a su vez cuenta con importantes poderes propios y la existencia de un Consejo de Ministros que comparte con el jefe de Estado el Poder Ejecutivo. Pero pese a estas semejanzas el funcionamiento del sistema presenta las mismas diferencias apuntadas en la comparación que hemos efectuado entre Francia y Austria.

Salgado de Matos explica que el *sistema electoral* para la *elección* del Presidente resulta una consecuencia del rol que le ha trazado la Consti-

tución, “el Presidente es elegido por un *escrutinio* uninominal mayoritario a dos vueltas. La exigencia de una mayoría calificada impone que su electorado sea más amplio que el del partido mayoritario –al menos en la segunda vuelta–. Para obtener un electorado amplio, el Presidente debe tener apoyos equilibrados en todos los segmentos del cuerpo electoral, se transformará entonces en un precursor del electorado –catch all– que define a los partidos de las sociedades industriales. El Presidente es elegido por *sufragio* directo, en consecuencia inmediateza la relación *política*. La cumbre del Estado toma una cara, la autoridad protectora y lejana se acerca.”³

La Constitución decide que los *votos* en blanco no serán tenidos en cuenta para el cálculo de la mayoría absoluta de sufragios válidos que debe acompañar necesariamente a quien será el jefe de Estado. Asimismo determina un breve plazo de distancia entre la primera y la segunda vuelta. En tal sentido, se contempla que la fecha para la celebración de la segunda *elección* no podrá superar en más de veintiún días la de la realización de la primera. El constituyente ha desestimado la organización de *elecciones* parlamentarias y presidenciales simultáneas. Por ello ha decidido que la “elección (presidencial) no podrá efectuarse en el transcurso de los noventa días anteriores o posteriores a la fecha de las elecciones para la Asamblea de la República, siendo automáticamente prolongado el mandato del Presidente cesante por el período que fuere necesario” (Art. 128, C. Inc. 2°).

Todas estas disposiciones no han sido incorporadas a la mayoría de los *sistemas electorales* existentes en América Latina. Desde el punto de vista de la dinámica institucional creemos que resulta útil recordar que en Portugal desde 1976 se han dado distintas variantes, habiendo demostrado el sistema una gran flexibilidad. Han existido parlamentos con mayorías claramente definidas y sin ellas, como así también Presidentes con sólidos apoyos parlamentarios, dada la afinidad existente entre la mayoría de las fuerzas políticas que en ellos estaban representadas, en tanto otros casos han sido exactamente opuestos –es decir jefes de Estado con mayorías parlamentarias que les eran contrarias–. Creemos que todas estas curiosas variantes no han resentido en nada al complejo dispositivo institucional previsto en la ley fundamental de 1976. Por el con-

3 Salgado de Matos, L. “L’experience portugaise”, en: *Les Regimes Semi-Presidentiels*, Centre d’Analyse Comparative des Systemes Politiques. Presses Universitaires de France, París, 1986, pág. 63. (Traducido del francés por el autor).

trario, pensamos que gracias al mismo se logró una transición democrática exitosa, pese a los difíciles momentos vividos en distintas ocasiones.

IV. Aplicación en América Latina

La incorporación del *ballottage* al *derecho electoral* latinoamericano es reciente. Su adopción se inscribe en el proceso de *transición a la democracia* que viven muchos de los países de América Latina y que comienza a fines de la década del 70. La búsqueda de remedios que desde las instituciones sean capaces de reforzar el *Estado de Derecho* se ha transformado en una inquietud permanente de parte de decisores, políticos y académicos de nuestros países. La convicción de que esta nueva restauración democrática no puede correr la misma suerte experimentada por las anteriores, lleva a la necesidad de encontrar institutos que aseguren la *governabilidad*.

El *ballottage* aparece entonces, en varios países, como uno de los elementos que junto a muchos otros, de variada índole, han sido pensados como anticuerpos válidos para hacer frente a las causas que tradicionalmente han acompañado la descomposición del sistema democrático en América Latina.

Cabe preguntarse hasta qué punto la doble vuelta electoral contribuye a asegurar la *governabilidad* en aquellos países latinoamericanos que la están utilizando. La respuesta solo puede provenir del análisis pormenorizado de cada una de las experiencias nacionales y teniendo en cuenta las particularidades propias a cada lugar. En el cuaderno No. 34 de CAPEL⁴ se lleva a cabo una clasificación que contiene cuatro grupos distintos de países, sobre nueve países en los cuales regía por aquel entonces el *ballottage*.

Paraguay adopta el sistema de *ballottage* para la *elección* presidencial (estaba previsto en el Art. 256 de su Código Electoral, Ley 1/90), poco después del derrocamiento de Stroessner. Sin embargo, la Constitución de 1992 lo deja sin efecto, dado lo cual la doble vuelta no llegó a aplicarse en la práctica.

4 *El Ballottage: su aplicación en América Latina y la Governabilidad*. Cuaderno No. 34 de CAPEL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica. Octubre de 1991.

En Argentina la reforma constitucional de 1994 reemplaza la *elección* indirecta del Presidente y del Vicepresidente, por la forma directa a dos vueltas. El *ballottage* está previsto en el Art. 94 y siguientes. Allí se establece la *elección* directa a doble vuelta a través de un mecanismo sui generis de cálculo de porcentajes. El Presidente y el Vicepresidente resultan electos en la primera vuelta cuando hubieren obtenido más del 45% de los sufragios válidos emitidos y también cuando habiendo obtenido más del 40% de los sufragios válidos emitidos, la fórmula que le sigue en número de *votos* hubiera obtenido una diferencia de más del 10% de los sufragios válidos emitidos, respecto de la que ha sido más votada. Es de destacar que este curioso método de *ballottage* no registra antecedentes en otras partes del mundo.

Es cierto que la Constitución de Costa Rica dispone que para acceder a la primera magistratura el candidato más votado debe contar por lo menos con el 40% de los sufragios válidos emitidos, pero en este caso no estamos frente a un verdadero *ballottage*, sino a la imposición de una suerte de “umbral de *legitimidad*”, como condición previa para el ejercicio de la Presidencia de la República. No obstante ello, este curioso modelo podría minimizar en gran medida los objetivos principales perseguidos por el instituto en su versión genuina. Sobre este particular Castiglioni considera que “a diferencia de otros sistemas de doble turno, este *ballottage* no parece adecuado a conseguir simultáneamente, mayor pluralidad y legitimidad”. Nuestro autor agrega luego que la doble vuelta presidencial, en la doctrina *política*, está pensada para garantizar al jefe de Estado un *poder* legitimado por la mayoría de los *votos*. Luego explica que el *ballottage* “a la Argentina” podría no cumplir con los objetivos antes mencionados. “En primer lugar —manifiesta el comentario—, un candidato está habilitado a conquistar, en un solo turno, la presidencia con el 40% de los sufragios, bien por debajo de aquella legitimación mayoritaria que el doble turno persigue. En segundo lugar, tendería a liquidar, en la primera vuelta, el voto sincero en aras del voto útil, restringiendo el aludido pluralismo” (...) “si los opositores compitieran entre sí, cada uno con su propia bandera partidaria, correrían el riesgo de no llegar al segundo turno...”⁵.

5 Castiglione, Franco: *Ballottage*, pág. 12, 12/6/94.

Vocablos de referencia:

Cargos de elección popular
Comportamiento electoral
Fórmula electoral
Pluralismo
Sistemas electorales

Bibliografía:

- Castiglione, Franco: *Ballottage*, Pág. 12, 12/6/94.
- García Belaúnde, D. y Palomino Manchego J. F.: "Barrera Electoral" en: *Diccionario Electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral. San José, Costa Rica, 1989.
- Hauriou, A.: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Biblioteca de la Ciencia Política, Colección Demos, Ed. Ariel, Barcelona, 1971.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *El Ballottage: su aplicación en América Latina y la Gobernabilidad*. Cuaderno No. 34 de CAPEL. San José de Costa Rica. Octubre de 1991.
- Miranda, J.: "Le regime semi-présidentiel portugais entre 1976 et 1979", en: *Les Regimes...*, ob. cit., Pág. 138. Traducido del francés por el autor.
- Salgado de Matos, L.: "L'expérience portugaise", en: *Les Regimes Semi-Présidentiels*, Centre d'Analyse Comparative des Systemes Politiques. Presses Universitaires de France, Paris, 1986. (Traducido del francés por el autor).

Daniel Alberto SABSAY

BALOTAS

Objetos originalmente de material sólido destinados a expresar el voto o la preferencia en un acto eleccionario o en una decisión grupal. Las *balotas* tenían uso en comunidades sin o con poco acceso a los medios escritos de expresión de voluntad política y, en ciertas situaciones, con el objeto de preservar el secreto del voto (como antiguamente en los Balcanes).

En su sentido más estricto, las *balotas* son bolitas de diversos colores para indicar el tipo de preferencia que se quiere manifestar con ellas. Su uso ha quedado restringido a algunos órganos legislativos, pero especialmente a órganos académicos para valorar exámenes solemnes. Actualmente la expresión *balotas* sirve también para denominar la papeleta o cédula electoral.

Vocablos de referencia:

Boletas de votación
Voto

COMITÉ EDITORIAL, 1989.

BARRERA ELECTORAL

I. Alcance y definición del término

En *Derecho Electoral* suele emplearse como sinonimia los vocablos *barrera electoral*, *barrera legal*, *barrera mínima*, o también *umbral mínimo* (Nohlen).

Se define a la *barrera electoral* como las disposiciones normativas que regulan o limitan el acceso a la participación de algunos *partidos políticos* o candidatos en la vida de una sociedad política, que no hayan alcanzado una votación determinada, y por lo tanto, no tienen el derecho de ocupar un escaño en el Parlamento o Congreso.

Según Nohlen, se habla de una *barrera legal* cuando se limita el derecho de los partidos a la asignación de escaños, no por medio de factores inherentes al *sistema electoral*, sino por medio de la determinación de condiciones especiales. Y agrega Nohlen que contraria-

mente a las barreras fácticas que existen en los diferentes tamaños de las circunscripciones, la barrera legal está determinada por la ley.

En realidad, la *barrera electoral* es uno de los elementos configuradores de los *sistemas electorales* contemporáneos, que actúa de una manera decisiva en el destino o futuro de los *partidos políticos*, como veremos más adelante, en especial en los sistemas de representación proporcional.

II. *Barrera electoral* y representatividad

En los países de *democracia* representativa, la actuación de los *sistemas electorales* varía según la comunidad política en la cual se va a llevar a cabo la *elección* de los candidatos que aspiran a un cargo: Presidente, representantes al Congreso, Asamblea u órgano colegiado, Consejo Municipal o Asamblea Regional. Lo distintivo en toda *elección*, luego del *escrutinio*, es el resultado final. Después, se precisa quiénes son las fuerzas políticas que han conseguido un escaño, y por lo tanto, una representatividad de la comunidad que los eligió.

Además, una de las características que afectan a los procedimientos electorales en Occidente estriba en que se trata de *elecciones* disputadas. Sin embargo, la participación popular que se trasluce en el *voto* se ve frenada por la *barrera electoral* que en el fondo es una especie de freno para los *partidos políticos* minoritarios.

Teóricamente, se admite hoy en día que el *voto* tiene igual valor (ej. *voto urbano* y *voto rural*). Empero, en la práctica no se cumple tal aserto por cuanto mediante los *sistemas electorales* se encierran todavía disparidades con relación al “valor de los *votos*”. Con ello se demuestra que la representatividad de los *sistemas electorales* no tiene una mecánica electoral uniforme o exacta.

Nohlen al referirse a la representación proporcional con *barrera electoral* sostiene que: “limita al número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado, y por lo tanto, afecta la decisión del votante, restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera y, distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta.

La barrera legal, en consecuencia, es un obstáculo electoral para el ascenso de los *partidos políticos* minúsculos en el quehacer diario de la vida política nacional. No hay, sin duda, equilibrio justo entre los *partidos políticos*, por cuanto las diferencias son notorias como resultado de la votación y, finalmente, las oportunidades para ocupar un escaño no son iguales.

III. Derecho comparado

La *barrera electoral* o legal funciona relativamente en ciertos países. El prototipo de *barrera electoral* lo encontramos en Alemania, donde se habla de la cláusula del 5 por 100. ¿Qué significa esto? O sea, para que los *partidos políticos* ocupen un escaño tienen que alcanzar por lo menos el 5% de la votación total. La estructura democrática de Alemania, entre otros aspectos rica en experiencia, se ve, en mérito de la *barrera electoral*, limitada por cuanto los *partidos políticos* que no alcancen el porcentaje señalado no entran a la contienda *política* que se lleva a cabo dentro del Parlamento.

Además, la *barrera electoral* no permite que los *partidos políticos* de reciente aparición participen en la vida pública y *política*, en la inteligencia que no hayan obtenido al menos el 5% del total de los votos emitidos. La voz de los *partidos políticos* no hará eco en el Parlamento por cuanto no han obtenido un escaño.

El Tribunal Constitucional Federal examinó si el tope del 5% contenido en la ley electoral era compatible con el principio de representación proporcional. Afirmativamente expresó que una barrera del 5% debería constituir el límite superior del umbral, impidiendo todo cambio ulterior que fortaleciera el efecto restrictivo del *sistema electoral* como incompatible con el principio de representación proporcional.

Recuérdese que en la República de Weimar, la proliferación de pequeños partidos y su respectiva fragmentación fue una de las causas de su desaparición. De ahí, la razón de ser de la barrera legal en Alemania. En la praxis política la barrera legal impuesta a los *partidos políticos* en Alemania no guarda reciprocidad con lo dispuesto por la Ley Fundamental de Bonn de 1949, en su artículo 21.1, que entre otras cosas, refiriéndose a los *partidos políticos*, apunta: “Su organización interna deberá responder a los principios democráti-

cos". El *pluralismo* político no es como tal, definido. Lo cierto es que en Alemania Federal el principio de representación no está consagrado en la Ley fundamental, como sí lo está, por ejemplo, en España (art. 68.3) y Portugal (arts. 151-155). Antes bien, el *sistema electoral* es decidido por una simple legislación, como es, en vía de ejemplo, el caso de Francia y Gran Bretaña. En Israel la *barrera electoral* es insignificante, ya que cada lista debe obtener por lo menos el 1.5% de los *votos* emitidos válidos. Un tanto distinto sucede en Suecia, donde para la distribución de los escaños de diputados, participan los *partidos políticos* que han obtenido o alcanzado por lo menos el 4% de los *votos* válidamente emitidos a nivel nacional.

En Liechtenstein se requiere el 8% de los *votos* para todo el país. En Turquía, en 1983 se estableció una cláusula que fijó una barrera nacional de *votos* del 10%.

IV. Consecuencias

La *barrera electoral* trae como resultado que la vida de los *partidos políticos* peligre, por cuanto éstos, al fracasar en las *elecciones*, no están en la mira de los medios de comunicación, ni se hacen escuchar en los debates parlamentarios, causando como consecuencia una especie de escepticismo en los *electores* o simpatizantes que los apoyaron.

Algo más todavía, desaparecen los *partidos políticos* minoritarios en términos de votación, y los que obtienen votación mayoritaria se fortalecen. En la práctica puede crear, sin duda, el dominio de unos cuantos *partidos políticos* monopólicos en la vida política.

La *barrera electoral* hace desaparecer la *oposición política*, además el debate parlamentario de todas las fuerzas políticas democráticas. Así, el sistema de partidos se vuelve oligárquico sin pensar en un sistema multipartidario, sino en un sistema con partidos predominantes.

Visto desde otra perspectiva, coincidiendo con Fernández Segado, una cláusula como la barrera legal se nos antoja positiva, siempre que se respeten los límites, en un sistema de representación proporcional, y siempre que, sea mínimamente operativa y no se regule de tal modo que quedaría convertida en una cláusula puramente suntuaria o decorativa por su absoluta inoperancia, cual acontece en España.

Finalmente, un *sistema electoral*, por más complicado que sea, ¿puede acaso, definir el destino de un Estado? Creemos que sí en parte, por cuanto la estabilidad de la vida democrática de un gobierno depende mucho del resultado de una *elección* y, lo más notorio, de los *partidos políticos* que participan. Por lo demás, la tendencia cada vez más creciente de imponer este tipo de limitación a las *organizaciones políticas*, está orientada a la necesidad de fortalecerlas promoviendo una intensa funcionalidad en la formación de la voluntad política estatal, y con ello afianzar el sistema de *democracia* representativa, o para expresarlo en otro giro, contribuir al fortalecimiento del Estado de partidos.

Vocablos de referencia:

Democracia
Discriminación electoral
Representación política
Sistemas electorales

Bibliografía:

- Fernández Segado, Francisco: *Estudio de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997.
- Lenk, Kurt y Neumann, Franz (eds.): *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1980.
- Michels, Robert: *Los partidos políticos*, 2Vols, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1979.
- Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- _____: *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Vol. I, Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 1986.
- _____: *La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate*, IIDH/CAPEL, San José, 1987.
- _____: *Sistemas electorales y partidos políticos*, II edición revisada y aumentada, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Nohlen Dieter, Picado Sonia, Zovatto Daniel (Compiladores): *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Domingo GARCÍA BELAUNDE
José F. PALOMINO MANCHEGO

BOLETAS DE VOTACIÓN

I. Concepto

La *boleta de votación* es el elemento físico o instrumento consistente en un trozo de papel (u otro material: cartón, cartulina, plástico) que sirve para consignar en él la voluntad ciudadana y con el cual se ejerce el *voto*. Hace parte de la *documentación electoral*. Consiste en el documento electoral que contiene el nombre de un candidato o el de todos ellos, donde el votante deja consignada su voluntad ciudadana, bien sea depositando simplemente en la urna correspondiente el elemento que contenga un solo nombre, o previa la marcación o señalamiento en la casilla correspondiente del candidato de su preferencia. Este elemento es el *voto*, el cual, sumado con los depositados por los demás *electores* constituyen el objeto del *escrutinio* o cómputo que determina los resultados. Concretamente se utiliza para realizar el acto de votar.

Existen distintas clases de *boletas de votación* o boletas electorales, dependiendo del número de candidatos que incorpore (individual, o la lista del partido o la completa de todos los inscritos), de las características que contenga y de los datos que incluya (nombre del partido, lema o símbolo de campaña, fotografía, número asignado al candidato, casilla para marcar el candidato escogido . . .). En Chile únicamente se incluye el nombre del candidato y un número obtenido por *sorteo*, en Brasil y Colombia además del número y nombre se agrega la fotografía e identificación del partido y algunas veces el lema o símbolo de la campaña. En Venezuela no se asignan números pero sí contiene los demás aspectos.

Son varias las equivalencias de la expresión boleta electoral o de votación, entre otras: tarjeta (o tarjetón) electoral (Colombia), boletín de *voto* (Paraguay), papeleta (Guatemala, El Salvador, Panamá) o ticket de votación, lista (Perú), *voto* (EE.UU.) o *sufragio*.

En efecto, la *boleta de votación*, en cuanto contiene la expresión de la decisión del *elector*, equivale al *voto* mismo. El diccionario de Cabanellas al señalar una de las acepciones del *voto*, dice: "En las asambleas o en los comicios, es el parecer que se manifiesta de palabra, por medio de

papeletas, bolas o actitudes para aprobar una propuesta o rechazarla, para elegir a alguna persona o a varios. . .”¹.

Se trata del medio físico (hoja de papel u otro material) con el cual se expresa la voluntad del *elector* en donde está consignado el nombre y por tanto su *voto* en favor de un candidato o lista de candidatos (o las opciones de apoyo o rechazo, si se trata de alguno de los mecanismos de participación ciudadana: referendo, *plebiscito*, iniciativa popular, revocatoria del mandato. . .); también puede contener la voluntad del votante consistente en no escoger ningún candidato u opción, el denominado “*voto en blanco*”.

II. Modalidades de votación

El *voto* tiene y ha tenido diversas formas, entre las cuales, como antecedente pueden mencionarse la sola expresión oral, o las señales físicas como ponerse de pie, levantar el brazo o indicación con las manos; también el uso de *balotas*, hoy reducido con las anteriores formas, a las votaciones utilizadas solo en algunas corporaciones.

Actualmente se usan varios mecanismos que representan el *sufragio* en las votaciones generales a corporaciones o para proveer *cargos de elección popular*, a saber: el *voto* mecánico, el automatizado y la boleta electoral.

El *voto* automatizado y el mecánico, consisten en la expresión del *elector* manifestada en un elemento de computación (Hardware) o mecánico (máquina de votación). En el primero se consigna lo digitado por el votante mediante la operación de un tablero con botones que indican el candidato, o también puede ser marcado sobre una pantalla sensible, o sea el “touch screen”; en estos sistemas el *voto* queda consignado en la memoria del computador (se han utilizado, entre otros países, en Brasil, Colombia). También puede ser registrado por medios mecánicos que acumulan y consolidan los *votos* en máquinas las cuales capturan la voluntad del votante, son operadas manualmente (con botones o clavijas) y generan un “cartridge” o elemento que puede ser posteriormente leído en un computador (por ejemplo el mecanismo de votación usado en la ciudad de New York).

1 Cabanellas Guillermo: *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1981. Pág. 431.

La *boleta de votación* tiene distintas expresiones equivalentes, por ejemplo:

La boleta es considerada como papeleta electoral² según los usos en Latinoamérica y en general se refiere al documento que contiene un solo candidato o los candidatos de un mismo partido, donde no es necesaria la marcación porque ya está señalado el nombre escogido y sólo éste. Tiene el inconveniente de no asegurar el secreto del *voto*, porque puede inducirse al *elector* mediante su suministro directamente por una campaña determinada.

También se identifica como tarjeta electoral cuando se refiere al elemento de votación que incluye a todos los candidatos en contienda. Dicho elemento de votación es suministrado por las autoridades electorales en las respectivas *mesa de votación* al momento de sufragar, donde el ciudadano tiene oportunidad de hacer efectivo el derecho al *voto* secreto ya que en el recinto aislado o cubículo reservado puede escoger libremente el candidato de su preferencia limitándose a marcarlo con una señal inequívoca previamente autorizada, en la casilla correspondiente al candidato escogido.

En Colombia se utiliza la tarjeta electoral y como excepción, respecto de los demás países latinoamericanos, se refiere a ella la propia Constitución Política de 1991 para ordenar su uso en forma obligatoria y para describirla con sus características, así:

“... En todas las elecciones los ciudadanos votarán secretamente..., con tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuáles serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos” (art. 258).

Las tarjetas electorales son de uso generalizado en Latinoamérica. Este documento tiene distintos colores para identificar las diferentes votaciones y generalmente está numerado; contiene todos los candidatos, incluyendo en la respectiva casilla la totalidad o parte de la siguiente información: nombre, fotografía, el partido, movimiento o

2 Ossorio Manuel: *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta; Buenos Aires, Argentina, 1998. Págs. 134 y 135.

coalición al que pertenece el candidato, el logotipo o emblema del partido (o de la respectiva campaña) y en algunos casos, el lema o eslogan y también, otros países incluyen el número asignado al azar entre los inscritos, el cual contribuye a identificar y ubicar el candidato, pues con él se organiza en orden sucesivo su colocación en la tarjeta (se utiliza entre otros países, en el Ecuador, Paraguay, Venezuela y Colombia).

En la *boleta de votación* que contiene el nombre de todos los candidatos es necesario que el votante señale o marque el candidato escogido mediante el cubrimiento de un espacio específico o perforándolo para su lectura posterior por medio mecánico o electrónico (caso de varios estados de Norteamérica, y el recién instaurado en Venezuela para lectura y *escrutinio* electrónico), o con una señal inequívoca que constituye la marcación, la cual puede consistir; por ejemplo, en líneas cruzadas, paralelas o en ángulo agudo, o simplemente con una flecha o la expresión “sí” o el signo positivo.

La *boleta de votación* también se identifica en el lenguaje corriente con la denominación “tarjetón electoral”, para significar en algunos casos el gran tamaño que adquiere cuando proliferan los candidatos y convierten el documento en un extenso pliego.³

Es conveniente advertir que cada lista electoral constituye efectivamente una boleta o tarjeta electoral, o más exactamente el *voto* con características que se describirán en forma breve.

Si la boleta o papeleta contiene una sola lista o candidato, en estos casos generalmente es preparada por el partido o por la organización de la campaña y no es necesario hacer ninguna marcación porque cada una de estas boletas o papeletas representan el respectivo *voto*. Cuando coinciden varias votaciones, por ejemplo la de presidente con la de legisladores (congresistas) y las de autoridades y curules regionales y municipales, es posible que la boleta contenga el candidato presidencial unido con las otras listas y en estos eventos puede existir el *voto* en forma fraccionable o en bloque, según se dé la opción de separar cada uno de ellos en boleta separada y en consecuencia ejer-

3 El tarjetón se consideró con el significado de “aumentativo de tarjeta”, según el Diccionario de la Lengua Española, edit. Esparza - Calpe, Madrid, España, 1984, pág. 1288; en ediciones recientes no aparece esta expresión.

cer el derecho de votar por candidatos de distintos partidos (Argentina); en el segundo caso, es forzoso votar por el mismo partido sin posibilidad de dividir el *voto*, se le denomina también “boleta de arrastre” o “en cascada” (República Dominicana y Nicaragua).

Cuando la boleta o tarjeta electoral contiene la totalidad de los candidatos o listas de candidatos y el documento es preparado y repartido por la organización electoral al momento de la votación, en este caso, el votante debe marcar, o sea, señalar claramente el candidato o la lista de su preferencia en la respectiva casilla (mayoría de los países como: Colombia, Guatemala, El Salvador, Panamá, Ecuador, Venezuela).

La *boleta de votación* puede contener lista cerrada y bloqueada en la cual el *elector* no tiene opción distinta de depositar el *voto* en el orden y con los candidatos en ella incluidos. La lista cerrada y no bloqueada permite al *elector* alterar el orden de los candidatos y aún excluir algunos (se utiliza por ejemplo en Perú).

En la lista abierta, el *elector* además de excluir candidatos y variar el orden de ubicación, puede introducirle nuevos nombres.

Las consecuencias jurídicas de estas especies de listas contenidas en las *boletas de votación* son objeto de análisis al estudiar los conceptos como el *voto*, el *sufragio* y las listas de votación.

Finalmente debe mencionarse el *voto* por correo existente en la mayoría de países europeos y en los Estados Unidos, mediante el cual el *elector* ausente el día de las *elecciones* del lugar donde debe votar puede recibir autorización para remitirlo por correo o, si está en el exterior, por conducto de la representación diplomática o consular autorizada, y se cumple mediante la utilización de una boleta electoral con características especiales, similares a las previstas para el resto de los votantes.

Vocablos de referencia:

Documentación electoral
Sufragio
Voto

Bibliografía:

Cabanellas, G.: *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1981.

Diccionario de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1984.

Ossorio, M.: *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1998.

República de Colombia, *Constitución Política*, 1991.

Luis Camilo OSORIO ISAZA