



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

X. DERECHO ELECTORAL: SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO

MANUEL ARAGÓN

1. EL DERECHO DE SUFRAGIO EN EL CONJUNTO DEL DERECHO ELECTORAL

Es frecuente definir el derecho electoral como el conjunto de normas que desarrollan el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos y regulan el procedimiento y los sistemas para la elección. Una definición así no es incorrecta, por supuesto, pero sí incompleta, ya que excluye las normas reguladoras de las votaciones mediante las cuales el pueblo participa directamente en el ejercicio del poder público. Aunque el término “elecciones” está más inmediatamente conectado con el de “representación”, no queda agotado en éste, ya que también hay actividad electoral en los referéndum. En estos últimos hay derecho de sufragio activo, aunque no, claro está, pasivo. Pero la condición de elector es común para votar eligiendo representantes o para optar por el sí o el no en una consulta popular.

Por lo anterior, aun con el inconveniente de ser muy descriptiva y poco sintética, sea más precisa como definición del derecho electoral la de “conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la veracidad de sus resultados”. Como puede apreciarse, la totalidad del derecho electoral no tiene otro objeto que establecer las condiciones jurídicas del derecho de participación política de los ciudadanos, tanto en su vertiente activa del derecho a participar mediante la emisión del voto como en su vertiente pasiva del derecho a acceder, mediante la elección popular, al ejercicio de cargos públicos. Y si en lugar de adoptarse el punto de vista del derecho subjetivo la observación se realiza desde la perspectiva del principio jurídico (que ambas facetas las tiene el sufragio), podría decirse que el de-

recho electoral no tiene otro objetivo que el de establecer las reglas estructurales básicas de la democracia.

Sea cual sea, pues, la forma de enfocar el objeto global del derecho electoral, lo cierto es que en él sobresale, como pieza esencial, el sufragio, de manera que todo aquel derecho está encaminado a garantizar la efectividad de éste en sus vertientes estática (titularidad, ejercicio) y dinámica (fines, resultados). Un sufragio que hoy, en todos los países de América Latina (con excepción de Cuba, y por ello la excluimos de este estudio comparado) es formalmente democrático en la plena expresión de la palabra: popular y en libertad. El artículo 3 de la Ley Electoral de Bolivia expresa muy didácticamente las cualidades del sufragio democrático al decir que el voto es “universal, porque todos los ciudadanos, sin distinción alguna gozan del derecho de sufragio; directo, porque el ciudadano interviene personalmente en la elección y vota por los candidatos de su preferencia; libre, porque expresa la voluntad del elector; secreto, porque la Ley garantiza la reserva de voto” (y “obligatorio, porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía”, aunque esta última característica ya no sea tan clara o indiscutiblemente democrática, a nuestro juicio). No basta, desde luego, con la universalidad del sufragio para que éste sea democrático, tiene que haber también pluralismo político y neutralidad electoral del poder público.

Sobre la base de esas consideraciones se ha desarrollado hoy el derecho electoral en todos los países democráticos, de manera que se ha formado una especie de derecho electoral común (o trasnacional) que obedece a unos mismos principios generales y que, por ello, se proyectan en todos los ordenamientos pertenecientes a la forma de Estado constitucional democrático de derecho. Tales principios son, esencialmente, la primacía del sistema representativo, la neutralidad de las organizaciones electorales, la libertad de presentación de candidaturas, la igualdad de oportunidades de los candidatos, la universalidad, igualdad, libertad y secreto del sufragio y, en fin, la judicialización del sistema de controles y de verificación de la regularidad de la elección.

Todos los países de América Latina, con la excepción antes señalada, han incorporado a sus ordenamientos, en unos casos desde hace mucho tiempo, en otros de manera reciente (como consecuencia de los procesos de transición a la democracia), aquellos principios comunes ya aludidos. En todos ellos, pues, el derecho electoral tiene por objeto hacer efectivo el principio de que la soberanía reside en el pueblo. Sin embargo, junto con

esa incorporación general de los principios del derecho electoral democrático, aparecen, sin embargo, en algunos de los ordenamientos latinoamericanos, determinadas prescripciones no enteramente congruentes con tales principios, especialmente en materia de libertad de votar y de libertad de presentación de candidaturas. Más adelante, cuando se traten dichos extremos, señalaremos aquellas prescripciones, pero adelantamos ya aquí nuestra opinión negativa sobre las mismas y llamamos la atención sobre la conveniencia de erradicarlas.

2. SUFRAGIO ACTIVO

Se puede definir el derecho de sufragio activo como el derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección, o más exactamente, en cualquiera de las votaciones públicas que se celebren. Se trata, obviamente, de un derecho y, en principio, como tal, debiera ser de libre ejercicio, pero en la inmensa mayoría de los países latinoamericanos se define también (por la Constitución o la leyes) como un deber, es decir, de obligatorio ejercicio. Ya en otro lugar de esta obra, en “Derecho de sufragio: principio y función”, se ha llamado la atención sobre la incongruencia que se deriva de configurar al mismo tiempo una institución jurídica como derecho y como deber. Allí se ha señalado que quizá se explica por haberse acentuado en exceso la dimensión objetiva o institucional del derecho de sufragio, lo que puede redundar en un peligro para su indeclinable dimensión subjetiva (que es la que, verdaderamente, como a todo derecho, debiera caracterizarle). No nos extendemos más sobre el problema, ya que en esta obra hay un trabajo específico sobre “el voto obligatorio”. En adelante, examinaremos, pues, el derecho de sufragio en su faceta de derecho y no de obligación. Para ello comenzaremos por la titularidad del derecho.

Habida cuenta, como antes se señaló, de que todos los países objeto de este trabajo tienen establecido el sufragio universal, la titularidad del derecho de sufragio activo corresponde, en principio, a todos los ciudadanos, sin discriminación alguna por razón de raza, sexo, religión o cualquier otra condición personal o social. Sin embargo, se requieren mayores precisiones para determinar de manera más exacta aquella titularidad, de un lado, porque existen requisitos para ostentar la titularidad de la propia ciudadanía o incluso porque el derecho de sufragio activo se extiende a veces a los que no son nacionales y, de otro, porque sólo a partir de la posesión de cier-

tas condiciones puede entenderse que se tiene libertad para emitir el voto. De ahí que la titularidad del derecho de sufragio activo vaya unida a la exigencia de unos requisitos “positivos” y al establecimiento de un sistema de incapacidades o requisitos “negativos”.

2.1. Requisitos positivos

a) Ciudadanía: en todos los países examinados se atribuye el derecho de sufragio a los ciudadanos, esto es, a los nacionales.

b) Voto de los extranjeros: sin embargo, el derecho de sufragio activo, que en la mayoría de los países se otorga exclusivamente a los ciudadanos, también se extiende, en algunos ordenamientos (si bien es cierto que son una minoría en el conjunto), además de a los nacionales, a los extranjeros residentes:

- Sólo para elecciones municipales (Bolivia, art. 220 de la Constitución; Paraguay, art. 120 de la Constitución, y Venezuela, art. 64 de la Constitución de 1999) o incluso también las distritales (Colombia, art. 100 de la Constitución).
- Sin limitarlo a elecciones determinadas (Uruguay, art. 78 de la Constitución) o dejándolo al arbitrio de la ley (“en los casos que determine la ley”, Chile, art. 14 de la Constitución).
- Exigiendo, además, la cualidad de residente, sin tiempo determinado (Bolivia y Colombia), o con un tiempo de residencia (Chile, cinco años, art. 14 de la Constitución; Uruguay, 15 años, art. 78 de la Constitución; Venezuela, 10 años, art. 33 de la Constitución de 1999), o con una residencia “definitiva” (Paraguay, art. 120 de la Constitución) e incluso, en un supuesto, con el añadido de otras condiciones sociales o económicas (“buena conducta”, “con familia constituida en la República” y “poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria”, Uruguay, art. 78 de la Constitución).

c) Edad: en todos los países examinados la edad exigida para poder ejercer el derecho de sufragio activo es la de 18 años, con las siguientes excepciones:

- Brasil: 16 años, aunque ese voto deja de ser facultativo y se convierte en obligatorio a los 18 años (art. 14 de la Constitución).

- Nicaragua: 16 años (art. 47 de la Constitución).
- República Dominicana: aunque la edad generalmente exigida es la de 18 años, también se otorga el derecho a los casados menores de esa edad (arts. 12 y 13 de la Constitución).

d) Otras cualidades: generalmente no se exigen más cualidades “personales” que las anteriores, pero hay una excepción, es en México (art. 34 de la Constitución), donde también se exige “tener un modo honesto de vivir”. Es cierto que, enunciado de manera negativa (“conducta notoriamente viciada”, “ejercer actividades moralmente deshonrosas”), aparece también en otros países (El Salvador, Uruguay), pero estos últimos casos, puesto que no suponen un requisito del ejercicio del voto, sino una causa de su exclusión, los veremos más adelante, al tratar de los requisitos negativos. Lo único que ahora cabe decir, como observación a este requisito positivo existente en México, es que parece adolecer de falta de seguridad jurídica, ya que, tomado en sentido positivo (como está enunciado), parece difícil acreditarlo fehacientemente (aparte de que sería imponer una carga que quebrantaría el principio de igualdad y por ello el carácter universal del sufragio), y si se toma en sentido negativo, resulta inexplicable, porque todos los supuestos de “modo deshonesto de vivir” jurídicamente relevantes ya están tipificados por el Código Penal (y pueden dar lugar, mediante condena privativa de libertad, a la privación del derecho de sufragio) o incluso por una causa específica de exclusión del derecho de sufragio (o requisito negativo), como es en México la “vagancia o ebriedad consuetudinaria” (art. 38 de la Constitución). Por todo ello, quizá sería conveniente que se eliminase esta exigencia del “modo honesto de vivir”, que o no puede aplicarse por obsolescencia o, si se aplica, no crearía más que problemas.

e) Inscripción en el censo o registro electoral: en todos los países examinados se exige esa condición (por lo demás normal y garantizadora de la efectividad y corrección del ejercicio del derecho de sufragio).

2.2. Requisitos negativos

Además de la concurrencia de determinadas condiciones, o más propiamente, de determinados requisitos positivos, es general en todos los orde-

namientos (de estos y de cualesquiera otros países) la previsión de la concurrencia de otros requisitos negativos, es decir, el señalamiento de determinadas causas, circunstancias o condiciones que imposibilitan para el ejercicio del derecho de sufragio. Desde el punto de vista técnico, se trata, exactamente, de incapacidades o inhabilitaciones.

a) Comunes en los ordenamientos de los países examinados:

- Demencia, sordomudez que impida totalmente expresarse por escrito, y, en general, incapacidad civil judicialmente declarada.
- Condena judicial que imponga la interdicción, la suspensión o privación de los derechos de ciudadanía o específicamente del derecho de sufragio, mientras dure el tiempo de la condena.

b) Específicas de determinados países:

- Miembros en servicio activo de las Fuerzas Armadas y Policiales (Colombia, art. 219 de la Constitución; Ecuador, art. 27 de la Constitución de 1998; Honduras, art. 37 de la Constitución; Paraguay, art. 175 de la Constitución concretado por el art. 75 del Código Electoral —que incluye, además, a los alumnos de Institutos de Enseñanzas Militares y Policiales—; Perú, art. 34 de la Constitución). O exclusivamente de las Fuerzas Armadas (Guatemala, art. 248 de la Constitución). O únicamente los soldados realizando el servicio militar obligatorio (Brasil, art. 14 de la Constitución).
- Condenados criminalmente a pena privativa de libertad, mientras dure su cumplimiento (Argentina, art. 3 del Código Electoral Nacional; Bolivia, art. 7 de la Ley Electoral; Brasil, art. 15 de la Constitución; Ecuador, art. 13 de la Constitución; El Salvador, art. 75 de la Constitución; Honduras, art. 41 de la Constitución; Nicaragua, art. 47 de la Constitución; México, art. 38 de la Constitución; Nicaragua —siempre que se trate de “pena corporal grave”—, art. 16 de la Constitución; Paraguay, art. 153 de la Constitución; Perú, art. 32; República Dominicana, art. 15 de la Constitución; Uruguay, art. 80 de la Constitución).
- Procesados, detenidos o privados de libertad por orden judicial (sin el requisito de que haya recaído sentencia firme) (Argentina, art. 3 del Código Electoral Nacional; Chile, art. 16 de la Constitución; El Salvador, art. 74 de la Constitución; Honduras, art. 41 de la Constitución; México, art. 38 de la Constitución; Paraguay, art. 7 del Código Electoral; Uruguay, art. 80 de la Constitución).

- Declarados judicialmente en rebeldía o prófugos de la justicia (México, art. 38 de la Constitución; Paraguay, art. 75 del Código Electoral).
- Quienes hayan realizado determinadas infracciones electorales (Honduras, art. 42 de la Constitución; El Salvador, art. 75 de la Constitución).
- Sancionados por el Tribunal Constitucional por pertenencia a un partido declarado inconstitucional (Chile, art. 16 de la Constitución, que determina una duración máxima de cinco años para esta inhabilitación del derecho de sufragio).
- Quienes formen parte de organizaciones sociales o políticas que utilicen o propaguen la violencia (Uruguay, art. 80 de la Constitución: sólo para ciudadanos “legales”, no “naturales”).
- Quienes observen mala conducta (“conducta notoriamente viciada”, El Salvador, art. 75 de la Constitución), (“vagancia o ebriedad consuetudinaria declarada en los términos que prevengan las leyes” o “falta de cumplimiento de los deberes cívicos”, México, art. 38 de la Constitución), (“ejercicio habitual de actividades moralmente deshonorables”, según leyes aprobadas con mayoría especial de dos tercios de cada cámara, Uruguay, art. 80 de la Constitución).

c) Comentario: en cuanto a los supuestos de causas de exclusión del derecho de sufragio que son comunes a todos los países hay que decir, como ya se adelantó, que son casos razonables y habituales en derecho comparado. Sin embargo, se echa de menos, en la mayoría de los países latinoamericanos, que no se especifique la necesidad de que medie sentencia judicial “firme” (o “ejecutoriada”, como sí se prevé, por ejemplo, en México, art. 38 de la Constitución, cuando se trata de condena suspendiendo el derecho de sufragio).

En cuanto a los supuestos de causas de exclusión que ya son específicos de determinados países, todos ellos pueden ser objeto de serias observaciones. En unos casos afectan, además, a casi la totalidad de los países latinoamericanos, porque incapacitan para el ejercicio del derecho de sufragio, con daño para su carácter universal (más técnicamente, con posible vulneración de la igualdad por su dudosa “razonabilidad”), a numerosos grupos de personas sin causa plenamente legítima que lo justifique (como lo exigiría el carácter rigurosamente excepcional de la exclusión), ya sean militares, soldados y policías o condenados a penas privativas de libertad. Los dos supuestos (militares o policías en activo y condenados a pe-

nas privativas de libertad), observados desde los principios generales del derecho electoral común del Estado democrático de derecho, son más propios como causas de inhabilitación para ser elegible, pero no para ser elector. Es posible que estas inhabilitaciones encuentren alguna explicación (que no justificación) en el papel tradicional de los militares en América Latina y en la ausencia en estos países de la posibilidad del voto por correo, pero lo cierto es que la situación no deja de ser criticable. El problema es más grave en los casos en que ni siquiera se exige sentencia judicial, sino sólo detención por la autoridad o auto de procesamiento, situación en la cual el derecho queda casi absolutamente sin garantías.

En todos los demás supuestos también cabe la crítica, porque siendo la conducta individual tipificada posible objeto legítimo de la exclusión (comisión de determinados delitos o infracciones electorales o de determinadas conductas que pueden acarrear la incapacidad civil) no se exige la sentencia judicial (sólo el auto de prisión o de procesamiento, o a veces ni siquiera una declaración jurisdiccional taxativa) para su operatividad. El Estado democrático de derecho impone que sólo la autoridad judicial, y mediante sentencia firme (“irrevocable”, se dice muy bien en el art. 15 de la Constitución de la República Dominicana), pueda incapacitar (por causa constitucional o legal legítima) para el ejercicio del derecho de sufragio. En tal sentido sería muy conveniente que se efectuasen las correspondientes reformas normativas para eliminar estos defectos de las normas electorales de algunos países latinoamericanos.

3. SUFRAGIO PASIVO

Se podría definir el derecho de sufragio pasivo como el derecho individual a ser elegible para los cargos públicos. Sin embargo, puesto que para ser elegido primero hay que ser proclamado candidato, tal definición resulta incompleta y, por lo mismo, engañosa, pues en principio podría darse (y de hecho se da) la circunstancia de ser perfectamente elegible (por reunir los requisitos y no estar incurso en inelegibilidades) y, sin embargo, no poder usar del derecho por no reconocérsele al individuo (sino a los partidos, por ejemplo) la facultad de presentar candidaturas. De ahí que debiera acudir-se a una definición más completa, entendiendo que el derecho de sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegible y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos.

La titularidad del derecho y las condiciones para su ejercicio no coinciden exactamente con las del derecho de sufragio activo, aunque hay, claro está, una relación muy estrecha: tener la cualidad de elector es requisitos indispensable (aunque no suficiente) para tener la cualidad de elegible.

3.1. Requisitos positivos

Para efectos sistemáticos vamos a utilizar la misma clasificación empleada para exponer las condiciones requeridas en la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio activo (diferenciando “requisitos positivos” y “requisitos negativos”), y conviene señalar, que pese a la identidad terminológica, su significado es aquí, en el derecho de sufragio pasivo, algo distinto del que tienen en aquél. Allí, en el derecho de sufragio activo, ambos requisitos (positivos y negativos) son condiciones de capacidad, que no están disponibles para el sujeto, lo que provoca una consecuencia (el nacimiento o no nacimiento del derecho) que no puede rehuirse de manera voluntaria; su única diferencia estriba en que unas, las positivas, han de reunirse, necesariamente, y otras, las negativas, no han de poseerse, también necesariamente, para tener el derecho de sufragio activo.

Distinto, en parte, como ya se apuntó, es el significado que encierran los requisitos “positivos” y “negativos” en el derecho de sufragio pasivo. Y decimos “en parte” porque en la realidad normativa las diferencias no están tan marcadas, en tanto no se siguen exactamente los tipos puros acuñados por la teoría. Aquí, en el sufragio pasivo, los requisitos positivos serían, en teoría, el conjunto de condiciones que se requieren para poseer la “capacidad” de ser elegible. Su ausencia originaría, pues, una incapacidad, y en tal sentido serían condiciones subjetivas (como lo son tanto los requisitos positivos como los negativos en el sufragio activo) para el nacimiento del propio derecho, a diferencia de lo que significarían en el mismo sufragio pasivo los requisitos negativos, o más técnicamente “inelegibilidades”, que serían condiciones para el ejercicio de un derecho preexistente. Las condiciones de capacidad son creadas por el ordenamiento y, en consecuencia, son indisponibles (ya que no se derivan de un acto subjetivo de voluntad), mientras que las inelegibilidades pueden ser eludidas mediante la renuncia al cargo o impedimento que las originan.

Sin embargo, estas distinciones no se corresponden de manera totalmente fiel con las previsiones normativas, que sólo se adecuan a ellas en su

mayor parte. Ante ello teníamos dos opciones: o bien no atenernos totalmente a las normas (e intentar adecuarlas a la teoría) o bien no renunciar al positivismo y, advirtiendo antes los posibles defectos teóricos, atenernos a las previsiones normativas, que unas veces consideran como causas de incapacidad supuestos que son de inelegibilidad (así la condición de eclesiástico, por ejemplo) y otras definen como causas de inelegibilidad condiciones que lo son de incapacidad (relación de parentesco con altos cargos públicos, por ejemplo). Esta última opción, debido al carácter más descriptivo que especulativo que tiene la presente obra, es la que hemos adoptado.

a) *Poseer la cualidad de elector*: por reunir los requisitos positivos y no incurrir en ninguno de los negativos del ejercicio del derecho de sufragio activo. Esta cualidad es común en todos los ordenamientos latinoamericanos.

b) *Clase de ciudadanía*: en todos los ordenamientos de Latinoamérica se requiere la condición de ciudadano, careciendo del derecho de sufragio pasivo los extranjeros, salvo en Paraguay para las elecciones locales (siempre que tengan residencia “definitiva”, art. 120 de la Constitución). Sin embargo, hay diferencias en cuanto al tipo de ciudadanía que se exige. En unos países se requiere ser nacional de origen para todos los cargos nacionales, en otros sólo para determinados cargos, en otros basta la nacionalidad de cualquier tipo (de origen o por naturalización o legalización), exigiéndose, además, en este último supuesto, y en algunos casos, determinados (y variables) años de residencia o incluso de antigüedad en la ciudadanía. A continuación ordenaremos los diferentes supuestos.

- Ciudadanía de todo tipo y sin ninguna especificación (ni requisito de tiempo de residencia), para todos los cargos públicos nacionales de elección (parlamentarios y presidente y vicepresidente de la República): Nicaragua (arts. 134 y 147 de la Constitución).
- Ciudadanía de origen para todos los cargos públicos nacionales de elección (parlamentarios y presidente y vicepresidente de la República): Bolivia (arts. 61, 64 y 68 de la Constitución), Ecuador (arts. 127 y 165 de la Constitución de 1998), El Salvador (arts. 126, 151 y 153 de la Constitución), Guatemala (arts. 162 y 185 de la Constitución), Honduras (arts. 198 y 238 de la Constitución), México (arts. 55, 58 y 82 de la Constitución, con la salvedad de que el presidente, hasta ahora, además de ser mexicano por nacimiento, había de ser también hijo de padres

mexicanos por nacimiento, mientras que, como consecuencia de una reciente reforma constitucional, a partir de 1999 la exigencia se reduce a ser ciudadano por nacimiento, pero con residencia de 20 años como mínimo y siendo uno de los padres mexicano), Paraguay (arts. 221, 223 y 228 de la Constitución) y Perú (arts. 90, 110 y 111 de la Constitución).

- Ciudadanía de origen para el presidente, vicepresidente y senadores, y de cualquier otro tipo para los miembros de la Cámara de Representantes (sin exigencia de años de residencia): Colombia (arts. 172, 177, 191 y 204 de la Constitución).
- Ciudadanía de origen para el presidente y vicepresidente de la República, y de cualquier otro tipo para los diputados y senadores (sin exigencia específica de años de residencia en la nación): Brasil (arts. 12 y 14 de la Constitución), Chile (arts. 108 y 131 de la Constitución).
- Ciudadanía de origen para el presidente y vicepresidente de la República y de cualquier otro tipo para los parlamentarios (con determinados años de antigüedad o residencia): Argentina (arts. 48, 55 y 89 de la Constitución, exigiéndose, si son ciudadanos naturalizados, cuatro años de ciudadanía para los diputados y seis para los senadores), Costa Rica (arts. 108 y 131 de la Constitución, exigiéndose, si son ciudadanos naturalizados, 10 años de residencia para los diputados), Panamá (arts. 147 y 174 de la Constitución, exigiéndose, si son ciudadanos naturalizados, 15 años de residencia para los legisladores), República Dominicana (arts. 22, 25, 50 y 51 de la Constitución, exigiéndose, si son ciudadanos naturalizados, 10 años de residencia para los diputados y senadores), Uruguay (arts. 90, 98 y 151 de la Constitución, exigiéndose, si son ciudadanos naturalizados —esto es, si sólo tienen “ciudadanía legal”—, cinco años de ciudadanía para los representantes y seis años para los senadores) y Venezuela (arts. 227 y 188 de la Constitución de 1999, exigiéndose 15 años de residencia si los candidatos a la Asamblea Nacional son ciudadanos por naturalización).

c) *Edad*: el requisito de la edad no coincide, prácticamente en ningún caso, con el del sufragio activo. Siendo la de éste 18 años en general (con alguna excepción, siempre a edad inferior; de 16 años o de menores casados), todos los ordenamientos latinoamericanos (con la única excepción del guatemalteco, para los diputados) exigen para el sufragio pasivo, en relación con todos los cargos electivos nacionales, una edad superior a los 18 años. Esta diferencia de edad, respecto del sufragio activo, se explica por

razones de prudencia política, en la medida en que puede estimarse conveniente que para el ejercicio de cargos públicos de tanto relieve se requiera de una cierta madurez que, en términos generales, proporcionan la mayor edad y experiencia. Las exigencias de un mínimo de edad oscilan, desde 21 para los parlamentarios y 30 para el presidente, en su grado menor, hasta 30 para los parlamentarios y 40 para el presidente, en su grado mayor. A continuación ordenaremos comparativamente este requisito.

i) Clasificación por edades:

- Ninguna edad especial (la misma de 18 años del sufragio activo) para diputado y 40 años para presidente y vicepresidente: Guatemala (arts. 162 y 185 de la Constitución).
- 21 años para representante y 25 para presidente y vicepresidente: Nicaragua (arts. 134 y 147 de la Constitución).
- 21 años para diputado y 30 para presidente y vicepresidente (o designado a la Presidencia): Costa Rica (arts. 108 y 131 de la Constitución), Honduras (arts. 198 y 238 de la Constitución) y Venezuela (art. 188 y 227 de la Constitución de 1999).
- 21 años para legislador y 35 para presidente y vicepresidente: Panamá (art. 147 y 174 de la Constitución).
- 21 años para diputado, 30 para senador y 35 para presidente o vicepresidente: México (arts. 55, 58 y 82 de la Constitución).
- 21 años para diputado y 35 para senador y presidente y vicepresidente: Brasil (art. 14 de la Constitución).
- 21 años para diputado y 40 para senador, presidente: Chile (arts. 25, 44 y 46 de la Constitución).
- 25 años para parlamentario (diputado o senador) y 30 para presidente y vicepresidente: El Salvador (arts. 126, 151 y 153 de la Constitución) y República Dominicana (arts. 22, 25, 50 y 51 de la Constitución).
- 25 años para diputado y 30 para senador y presidente y vicepresidente: Argentina (arts. 48, 30 y 89 de la Constitución) y Colombia (arts. 172, 177, 191 y 204 de la Constitución).
- 25 años para congresista y 35 para presidente y vicepresidente: Perú (arts. 90, 110 y 111 de la Constitución).
- 25 años para representante, 30 para senador y 35 para presidente y vicepresidente: Uruguay (arts. 90, 98 y 151 de la Constitución).
- 25 años para diputado y 35 para senador, presidente y vicepresidente: Bolivia (arts. 61, 64 y 88 de la Constitución), Ecuador (arts. 127, 165 y

172 de la Constitución de 1998) y Paraguay (arts. 221, 223 y 228 de la Constitución).

ii) Clasificación por cargos:

Para presidente y vicepresidente:

- 25 años: Nicaragua.
- 30 años: Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Venezuela.
- 35 años: Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay.
- 40 años: Chile y Guatemala.

Para Senadores:

- 25 años: Perú y República Dominicana.
- 30 años: Argentina, Colombia, México y Uruguay.
- 35 años: Bolivia, Brasil y Paraguay.
- 40 años: Chile.

Para Diputados (o, con otro nombre, miembros de la Cámara Baja o de la única cámara del Parlamento):

- 18 años: Guatemala (la misma edad que se requiere para el sufragio activo).
- 21 años: Brasil, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, México, Panamá y Venezuela.
- 25 años: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

d) Vínculo con el distrito electoral: sólo se exige (mediante la fórmula, por lo general, de un tiempo determinado de años de residencia inmediatamente anteriores a la elección) en una minoría de los países examinados. Su escaso número y su variedad impiden cualquier ordenación que no sea la simple por países:

- Argentina: para diputados y senadores: naturales de la provincia y dos años de residencia en ella (arts. 48 y 55 de la Constitución).
- Brasil: en todo caso: residencia (“domicilio electoral”) en la circunscripción (art. 14 de la Constitución).
- Chile: para diputados y senadores: dos años de residencia en la región a que pertenezca el distrito (arts. 44 y 46 de la Constitución).
- Honduras: para diputados: nacidos en el departamento y cinco años de residencia en el mismo (art. 198 de la Constitución).

- Panamá: para legisladores: un año de residencia en el circuito electoral (art. 147 de la Constitución).
- República Dominicana: para diputados y senadores: nacidos en el departamento o cinco años de residencia en el mismo; si se es ciudadano naturalizado, necesariamente 5 años de residencia en el departamento (arts. 22 y 25 de la Constitución).

e) Grado de instrucción: son muy pocos los casos en que existe este requisito (quizá reflejo de determinada situación cultural, como es la del analfabetismo, y de una concepción anacrónica de la representación política, como es la exigencia de estudios de grado medio para desempeñarla, que parece poco congruente con el principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos representativos). Su contenido es el siguiente:

- Saber leer y escribir: Bolivia (art. 221 de la Constitución), Brasil (art. 14 de la Constitución, aunque enunciado de manera negativa: “son inelegibles los analfabetos”; hemos preferido incluirlo aquí en lugar de tratarlo, como caso único, en las inelegibilidades) y Venezuela (art. 112 de la Constitución).
- Tener “notoria instrucción” (que es una cualidad más difícil de precisar y que se prestaría a una comprobación excesivamente discrecional): El Salvador (para diputados, presidente y vicepresidente, arts. 126, 151 y 153 de la Constitución).
- Haber cursado enseñanza media o equivalente: Chile (para diputados y senadores, arts. 44 y 46 de la Constitución).

f) Poseer determinados medios económicos: sólo aparece este requisito en Argentina y únicamente referido a los senadores, de los que se exige disfrutar de una renta anual de 2 000 pesos fuertes o de una entrada equivalente (art. 55 de la Constitución). Su existencia no deja de ser anacrónica (aparte de poco razonable desde el punto de vista de la igualdad entre los ciudadanos para el acceso a los cargos públicos).

g) Vida honesta: únicamente aparece este requisito en El Salvador (“notoria moralidad”, exigida para ser elegido diputado, presidente y vicepresidente por los arts. 126, 151 y 153 de la Constitución) y en México (donde se exige a todos los elegibles “un modo honesto de vivir”, art. 34 de la Constitución, condición que, como ya se señaló, también se exige de los electores). No parece razonable este requisito, cuya prueba es difícil y que, en

todo caso, puede generar una clara inseguridad jurídica a la hora de su apreciación.

h) Estado seglar: esta condición puede ser enfocada como requisito (así lo hacen algunos ordenamientos) o como supuesto de inelegibilidad (así lo hacen otros enunciándolo negativamente: declarando inelegibles a los “religiosos” o “ministros de cultos religiosos”, o “eclesiásticos”, etc.). Quizá desde el punto de vista estrictamente técnico-jurídico sería más apropiado tratarlo como causa de inelegibilidad (y por lo mismo oponible por terceros) que como condición o requisito positivo (de acreditación por el titular del derecho de sufragio pasivo). Sin embargo, por razones sistemáticas hemos preferido agrupar todos los casos (que son pocos) en el grupo de los requisitos positivos (que es como aparecen más frecuentemente designados en las propias normas). Su ordenación es la siguiente:

- De exigencia para ser elegible en todo cargo público representativo (o, visto desde otro enfoque, y en negativo, como causa de inelegibilidad general): El Salvador (art. 82 de la Constitución) y Panamá (art. 42 de la Constitución). O para ser elegido parlamentario (ya sea diputado o senador) y presidente y vicepresidente: Argentina (arts. 73 y 89 de la Constitución), Bolivia (arts. 50, 64 y 88 de la Constitución), Honduras (arts. 198 y 238 de la Constitución) y México (arts. 55, 58 y 82 de la Constitución).
- De exigencia sólo para el presidente y vicepresidente: Costa Rica (art. 131 de la Constitución), Chile (art. 79 de la Constitución), Paraguay (art. 235 de la Constitución) y Venezuela (art. 227 de la Constitución 1999).

i) Afiliación a un partido político: Brasil (art. 14 de la Constitución) y Ecuador (art. 37 de la Constitución). Se trata de un requisito ciertamente criticable en la medida en que establece el monopolio de los partidos sobre la vida política democrática (esto es, lleva a sus límites la idea del “Estado de partidos”) y en cuanto que, sobre todo, parece difícilmente conciliable con el principio de igualdad.

3.2. Requisitos negativos (inelegibilidades)

Como ya se señaló, las causas de inelegibilidad constituyen impedimentos para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo que se fundamentan en la

necesidad de garantizar tanto la libertad del elector (resguardándolo de toda coacción, directa o indirecta) como la igualdad de oportunidades de los candidatos contendientes en la elección. No tienen por objeto inmediato procurar o garantizar el desempeño con libertad, independencia e incluso eficacia del cargo para el que se ha sido elegido, preservando al mismo tiempo la división de poderes (como sí lo tienen las incompatibilidades parlamentarias), pero sí persiguen también la neutralidad del poder público en el proceso electoral.

La distinción entre inelegibilidades e incompatibilidades (aunque a veces en algunas normas electorales ambas se presenten confundidas) es bien conocida: las primeras, las inelegibilidades, operan sobre la proclamación de candidatos y de electos, mientras que las incompatibilidades lo hacen sobre la permanencia o no en un cargo para el que ya se ha sido elegido. Las primeras impiden ser elegido, las segundas no obstaculizan la elección, sólo impiden el desempeño del cargo si no se renuncia a la situación declarada incompatible. Las inelegibilidades, en fin, pertenecen al derecho electoral, mientras que las incompatibilidades pertenecen al derecho parlamentario (o al derecho de las organizaciones públicas, en general).

a) Comunes en los ordenamientos de los países examinados:

- Condenados a penas privativas de libertad, por el tiempo que dure la pena. (Pese al riesgo de duplicidad, lo enunciaremos nuevamente aquí, aunque ya, como requisito negativo del derecho de sufragio activo, había figurado con anterioridad en el apartado 2.2.b) y, en tal sentido, se corresponde con el requisito positivo del derecho de sufragio pasivo, también aludido más atrás, en el apartado 3.1.a), que consiste en: “poseer la cualidad de elector”. Los pocos países que no lo habían establecido como causa de exclusión del derecho de sufragio activo —y por lo mismo operando también en el sufragio pasivo— lo harán figurar, al menos como causa de exclusión —o “inelegibilidad”, en terminología aquí técnicamente defectuosa, como ya habíamos apuntado— del derecho de sufragio pasivo).
- Altos cargos del Poder Ejecutivo, de organismos autónomos y, en general autoridades de la administración civil.
- Jueces y magistrados y demás funcionarios del Poder Judicial y de la procuraduría o ministerio público.
- Miembros de tribunales electorales y demás órganos de control electoral.

- Titulares de órganos de control financiero y, en general, de control de las administraciones públicas (tanto supervisores de la regularidad contable como protectores de los derechos de los ciudadanos).
- Titulares de cargos directivos de empresas públicas o de empresas privadas concesionarias de servicios públicos, contratistas con el Estado o beneficiarias de subvenciones públicas.

b) Específicas de determinados países por razón de parentesco con titulares de cargos públicos:

i) Para parlamentarios, presidente y vicepresidente:

- Parentesco con cualquier funcionario que ostente autoridad pública: Colombia (art. 179 de la Constitución).
- Parentesco con altos funcionarios civiles y militares: Honduras (art. 199 de la Constitución).
- Parentesco con el presidente y vicepresidente: Costa Rica (arts. 109 y 132 de la Constitución), El Salvador (art. 127 de la Constitución) y Guatemala (art. 164 de la Constitución).

ii) Exclusivamente para presidente y vicepresidente: parentesco con el presidente o vicepresidente: Bolivia (art. 89 de la Constitución), Ecuador (art. 79 de la Constitución), Nicaragua (art. 147 de la Constitución) y Paraguay (art. 235 de la Constitución).

c) Comentario: así como las causas de inelegibilidad comunes a todos los ordenamientos latinoamericanos son las habituales del derecho comparado y su justificación tiene suficiente “razonabilidad”, no ocurre lo mismo con las específicas de determinados países, relativas al parentesco (cuya graduación oscila desde un parentesco muy próximo —primero y segundo grado de consanguinidad o afinidad en Costa Rica— hasta uno ciertamente remoto —primero a cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad en Ecuador—). La crítica que puede hacerse no estriba en encontrar injustificada esta causa de inelegibilidad, que quizá tiene sentido en relación con los parientes muy próximos del presidente de la República, sino en que quizá parece excesivo (y por ello poco conciliable con el principio de igualdad) alargar demasiado el grado de parentesco y, sobre todo, inhabilitar a los parientes de otras autoridades públicas que no son el presidente y el vicepresidente de la República (como ocurre en Colombia y también, aunque sea menos extremo, en Honduras).

4. LIMITACIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO QUE DERIVA
DE LOS REQUISITOS PARA LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS:
EL MONOPOLIO ATRIBUIDO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

a) Ordenamientos que atribuyen a los partidos el monopolio de la presentación de candidatos: Argentina (arts. 60 a 62 del Código Electoral Nacional, aunque se prevé que los partidos pueden incluir independientes en sus candidaturas, art. 2 de la Ley Orgánica de Partidos), Brasil (donde, además, se exige la “afiliación partidaria” para ser titular del derecho de sufragio pasivo, art. 14 de la Constitución y art. 2 del Código Electoral), Costa Rica (arts. 5 y ss. del Código Electoral), El Salvador (donde, además, se establece expresamente que los partidos son el “único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo”, art. 85 de la Constitución y arts. 196 y ss. del Código Electoral), Guatemala (monopolio en elecciones nacionales, aunque en elecciones municipales también pueden presentar candidaturas los comités cívicos, arts. 20 y 97 y 13 y 17 de su Reglamento), México (art. 54 de la Constitución y 12 y ss. y 175 del Código Federal Electoral), Nicaragua (monopolio en elecciones nacionales, aunque en elecciones regionales y municipales también pueden presentarse candidatos por suscripción popular, art. 88 de la Ley Electoral), Panamá (monopolio en elecciones nacionales, aunque en elecciones municipales también pueden presentarse libremente los ciudadanos, arts. 3 y 181 del Código Electoral; el dominio de los partidos sobre los candidatos es tal que incluso pueden revocar el mandato de los legisladores según prevé el art. 145 de la Constitución) y Paraguay (donde el monopolio se atribuye a los “partidos y movimientos políticos”, arts. 1, 160 y 161 del Código Electoral).

b) Ordenamientos que “moderan” el monopolio sin eliminarlo totalmente: Bolivia (que atribuye la capacidad de presentar candidaturas a los partidos o a las “agrupaciones cívicas representativas del país, con personería jurídica reconocida, formando bloques o frentes con los partidos políticos”, arts. 61, 64, 88 y 223 de la Constitución y arts. 97, 98, 113, 121 y 129 de la Ley Electoral; como se observa, además de no permitirse la presentación de candidatos por agrupaciones espontáneas o esporádicas de ciudadanos, sino sólo por grupos sociales organizados, éstos necesitan de la voluntad de los partidos accediendo a entrar con ellos en alianza electoral); Ecuador (art. 98 de la Constitución de 1998, donde “podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos po-

líticos; Uruguay (que faculta para presentar candidaturas, aparte de a los “partidos permanentes”, a los “partidos accidentales”, siendo éstos agrupaciones de ciudadanos que se constituyen antes de las elecciones para presentar candidaturas, arts. 6, 7 y 8 de la Ley de Elecciones; como puede observarse, se respeta el monopolio de manera sólo literal o, mejor, meramente semántica, puesto que, en el fondo, ese monopolio ya no parece tal; se trata del caso contrario al de Bolivia: allí no hay monopolio aparente, pero sí real, aquí no hay monopolio real, pero sí aparente).

c) Ordenamientos que claramente no atribuyen a los partidos el monopolio de la presentación de candidatos, sino que prevén que, además de los partidos, pueden presentar candidaturas grupos de ciudadanos: con la exigencia de que se reúnan un número mínimo (o porcentaje mínimo) de ciudadanos para presentar una candidatura (requisito lógico para una organización efectiva del proceso electoral, y por ello no constituye exactamente una limitación del derecho de sufragio pasivo, sino un condicionamiento justificado de su ejercicio), hay determinados ordenamientos que facultan, además de a los partidos políticos, a grupos de ciudadanos para la presentación de candidaturas. Son los siguientes: Colombia (“partidos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos”, art. 108 de la Constitución y art. 9 de la Ley Electoral), Chile (art. 19.15 de la Constitución), Honduras (arts. 49 a 51 de la Ley Electoral), Perú (art. 35 de la Constitución), República Dominicana (arts. 78 y 87 de la Ley Electoral) y Venezuela (art. 67 de la Constitución de 1999 que se refiere a “organizaciones” o “asociaciones con fines políticos”).

d) Observaciones: como puede verse, en más de la mitad de los países latinoamericanos está atribuido a los partidos políticos el monopolio de la presentación de candidaturas en las elecciones nacionales (y además, en algunos de ellos incluso se exige la afiliación partidaria para ser candidato, o más directamente, elegible). Ello supone, sin duda alguna, el establecimiento de una muy fuerte limitación del derecho de sufragio activo para los ciudadanos de esos países. Es probable que la finalidad que anima esa limitación sea la de organizar mejor el proceso electoral y la propia representación, reforzando al mismo tiempo a los partidos por considerarlos instrumentos fundamentales de la democracia representativa. Pero ni los partidos deben ser los “únicos” instrumentos de participación política de los ciudadanos (como se dice en algún ordenamiento latinoamericano) ni

se debe recluir enteramente el ámbito de la política al ámbito de los partidos. Cuando así se hace, las consecuencias pueden ser graves: anquilosamiento y burocratización excesiva de los partidos, distanciamiento entre éstos y la sociedad, entre el pueblo y las instituciones democráticas y, por supuesto, se desvirtúa claramente el derecho de sufragio pasivo, que deja de ser un derecho de todos los ciudadanos para pasar a ser más bien un derecho de un sector muy reducido de éstos (lo que no queda desvirtuado porque se intente garantizar la democracia interna de los partidos para la elaboración de candidaturas o la posibilidad de que las corrientes internas del partido tengan candidaturas propias, o la posibilidad de que en las candidaturas de partido vayan candidatos independientes).

En tal sentido, sería muy conveniente que en todos los ordenamientos latinoamericanos se extendiese, mediante las oportunas reformas constitucionales y legales, el sistema de presentación de candidaturas que ya existe en una minoría de ellos, en los que se faculta para esa presentación, además de a los partidos, a grupos de ciudadanos (en un número no excesivamente alto para no desvirtuar el derecho a ser elegible), con lo cual se garantiza que, aparte de las candidaturas de partido, puede haber candidaturas independientes. No es probable, por lo demás, que ello venga a suponer un quebranto de los partidos que ponga en riesgo la democracia (que sin ellos no existiría, como es bien sabido). Al contrario, la democracia posiblemente se fortalece con medidas así, no sólo porque la revitalicen en general (al acercar el poder a “todos” los ciudadanos), sino también porque, de manera más específica, pueden revitalizar una de sus piezas fundamentales, como lo son los propios partidos (que quizá se sientan obligados a flexibilizarse y democratizarse ante la eventualidad de que los ciudadanos les hagan por su cuenta la “competencia” en el mercado político).