

El principio de confiabilidad en el registro electoral. La experiencia cubana

Raudiel Peña Barrios*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 20 de enero de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 6 de mayo de 2014.

Resumen: Este artículo pretende dar una panorámica acerca del contenido del principio de confiabilidad en materia registral, específicamente, en sede del registro de electores. Abordaremos las implicaciones que dicho principio tiene para la información que es manejada por los registros electorales, así como las medidas que pueden desarrollarse con el objetivo de lograr niveles cada vez más altos de confiabilidad. En este sentido, expondremos experiencias que se basan fundamentalmente en la utilización de la biometría y en el fortalecimiento del registro civil, como sustento, este último, de un registro electoral eficiente teniendo en cuenta la relación natural que existe entre ambos. Además, ofreceremos un análisis detallado de los puntos de ruptura del registro de electores cubano con el citado principio, con el objetivo de analizar la experiencia de Cuba. Por último, expondremos algunas ideas generales que pudieran contribuir al perfeccionamiento del registro electoral cubano.

Palabras clave: Principio de confiabilidad / Registro electoral / Registro civil / Biometría / Registro de electores cubano.

Abstract: This article intends to give a view about the content of the reliability principle in terms of registry issues specifically in regard to voters. We address the implications that this principle has for the information that is handled by electoral registries, as well as the measures that can be taken with the aim of achieving higher levels of reliability. We will present experiences fundamentally based in the use of biometrics and the strengthening of the civil registry as support for an efficient electoral registry, taking into account the natural relationship they both have. We will also present a detailed analysis of the break points of the Cuban electoral registry with the aim of analyzing the Cuban experience. Lastly, we will present some general ideas that could contribute to the improvement of the Cuban electoral registry.

Key Words: Reliability principle / Electoral registry / Civil registry / Biometrics / Cuban electoral registry.

*Cubano, abogado, correo electrónico rpbarrios88@gmail.com. Jefe de equipo del Bufete Colectivo de Oficio de la ONBC. Profesor en adiestramiento del Departamento de Estudios Jurídicos Básicos, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana. Licenciado en Derecho. Título de Oro. Alumno investigador destacado de su promoción. Abogado de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos (ONBC, Cuba).

1. LA CONFIABILIDAD COMO PRINCIPIO RECTOR DEL REGISTRO ELECTORAL

Acerca de la confiabilidad como principio del registro electoral, la doctrina ha sostenido que no pueden concebirse las funciones registrales-electorales si no son confiables. Esto es, libres de sospecha por parte de la sociedad, así como de los actores políticos, fundamentalmente. Es el caso de que los registros electorales no contengan errores significativos, actos dolosos o negligentes que impidieran contar con un documento garantizador de que los ciudadanos inscritos efectivamente resulten estar en pleno goce de sus derechos políticos. Sobre lo anterior se expresa el profesor de Oxford, David Butler: *The right is not enough: the administrative procedures must be adequate for its exercise*¹.

Cabe señalar que el margen de confiabilidad de un registro no debe analizarse de manera absoluta, sino que debe entenderse como un desiderátum. Lo expuesto anteriormente significa que la plena realización de este principio no es dable en su totalidad, aun con la utilización de las más modernas tecnologías, debido a que siempre deberá existir un rango admisible de error. Empero, trabajar en aras de lograr el mayor nivel de confiabilidad posible, coloca al registro electoral como una herramienta más eficaz para los procesos electorales.

Se trata de que los electores que efectivamente se consideren con capacidad para ejercitar su derecho al sufragio, no hayan sido inhabilitados o suspendidos en el ejercicio de ese derecho de manera dolosa o negligente ni que hayan sido incluidos o excluidos de manera injustificada del registro de electores. Debemos entender que además de los controles que puedan darse con posterioridad a la emisión del voto, la

¹ Butler, 1981, p. 9.

premisa principal para que unas elecciones sean transparentes es precisamente la convicción de que las funciones encomendadas a los organismos electorales registrales sean realizadas con honestidad y exactitud.

Recuérdese que el registro es esencial para un correcto acceso y manejo de los datos que forman parte de lo que se conoce en derecho electoral como la estadística electoral. El objeto de la estadística electoral es proporcionar un análisis descriptivo de los resultados electorales, del número de votantes, de los índices de abstencionismo e incluso de sus causas, la participación por provincia o región; y todos aquellos datos que estén sujetos a cuantificación. Esa información es válida tanto para una elección en particular, un proceso plebiscitario o para mantener al día los datos electorales no solamente en función de la historia electoral de una población determinada, sino también para efectos de análisis probabilístico que ayude a establecer la conducta futura. La posibilidad de que el registro electoral pueda ser útil, a los efectos de las estadísticas de este tipo, es muestra de la necesaria observancia de la confiabilidad en su funcionamiento.

Un importante factor de confiabilidad lo constituye la seguridad en los procedimientos de inscripción y verificación de los datos, a fin de reducir los márgenes de vulnerabilidad del sistema. En cuanto a la calidad de la información y exactitud de los datos de los padrones, estos deben facilitar a los electores la consulta de datos como nombre, número de carné electoral o de documento de identidad, entre otros. No encontrar esta información o que la publicada no coincida completamente se constituye en una falta grave, pues genera un impedimento real para que el ciudadano pueda votar.

La legislación electoral debe contemplar una serie de procedimientos y acciones con el propósito de actualizar y depurar de manera permanente los diversos instrumentos que conforman un registro de electores. De esta manera, se logra conservar en todo momento sus niveles de exactitud, precisión y confiabilidad, los cuales se perfeccionan siempre que sea posible.

El registro de electores debe convertirse en uno de los pilares fundacionales del ideal democrático, a partir de cinco factores. En un principio formaliza la universalización del derecho al sufragio (cobertura), en tanto permite la definición, a partir de los datos contenidos en las listas electorales, de quiénes pueden participar en un proceso eleccionario específico. A su vez, materializa la ejecución de un derecho constitucional (realización) que ha sido concebido de manera abstracta en la propia constitución y la legislación electoral, como lo es el derecho al sufragio.

Además, de garantizar que cada elector pueda ejercer su derecho a sufragar, asegura que lo haga una sola vez (autenticidad); incluye las instancias y procedimientos para que los actores políticos y los ciudadanos puedan verificar su contenido (transparencia); y permite establecer los mecanismos legales para que quien considere que sus derechos políticos fueron afectados, tenga los instrumentos jurisdiccionales para defenderse (legalidad).

La exactitud y oportunidad del registro, así como la actualización de los diversos instrumentos contentivos del nombre y los datos identificativos de los ciudadanos que disponen de *ius suffragii*, constituye un requerimiento esencial para garantizar la integridad y confiabilidad de los procesos electorales. Un registro electoral actualizado es una

importante herramienta para legitimar el quorum que debe participar en un proceso político determinado, como por ejemplo un referéndum².

Esta actualización evita la duplicidad en la inscripción de un elector, garantiza remover las personas incapacitadas para sufragar, y permite incluir de manera satisfactoria a los nuevos votantes que arriban a la edad establecida para ejercer sus derechos políticos. En cambio, el registro electoral no actualizado o que se actualiza de manera inadecuada puede distorsionar la información que maneja, así como echar por tierra la legitimidad de las elecciones, de un referendo o de cualquier otra forma de participación de la ciudadanía, a cualquier nivel del poder político.

Por lo general, una manera de asegurar lo anterior parte de la utilización del registro civil como mecanismo efectivo para garantizar que se ofrezca información confiable y actualizada. Las listas electorales producidas a partir de los datos contenidos en esos registros se han caracterizado en la práctica por su alta confiabilidad y precisión. La integración del registro civil al organismo electoral facilita, entre otras cosas, contar con un documento único de identidad que conlleva un registro electoral más confiable, en la medida que puede ser actualizado automáticamente. También permite que el propio registro pueda ser auditado, así como contar con niveles óptimos de empadronamiento.

Existe una relación natural entre el registro civil y el registro electoral, en razón de que los derechos políticos dependen en primer orden de requisitos relacionados con la edad o la ciudadanía. De esta manera, un registro electoral consistente se nutre de un registro civil íntegro, confiable, seguro y accesible; adicionalmente, se apoya en un

² Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2008, p. 19.

sistema de identificación ciudadana ágil y fiable. La práctica ha demostrado que para lograr una eficaz y eficiente organización del registro electoral, es fundamental establecer una relación permanente con un registro civil y la emisión de un documento de identificación. Cuando esta relación es resguardada por un mismo organismo, se garantiza en un alto grado la solidez de ese registro.

Coherentemente con las características de ese entorno institucional, debería seguirse un procedimiento automático de inscripción -y desinscripción- de electores, según un sistema donde no solo la inscripción, sino también la depuración y actualización sean permanentes. Esto puede implementarse a través de movimientos que se practican sobre la base de comunicaciones dictadas diariamente y bajo controles administrativos estrictos, por parte de los funcionarios encargados del registro civil y las autoridades electorales. Con ello se facilita notablemente el levantamiento de la lista de electores a utilizar en un determinado proceso electoral, asegurándose adicionalmente estándares superiores de integridad y consistencia que lo dotan de gran confiabilidad como instrumento garantizador de la transparencia de la voluntad popular expresada en las urnas.

Además, lo antes expuesto puede ser reforzado si también se emplean otros registros gubernamentales que apoyen o desarrollen la información del registro civil y del propio registro electoral. Tal es el caso de la información que pueden ofrecer las oficinas de aduanas o inmigración sobre los ciudadanos que han salido del país, los centros que manipulan datos de tipo demográfico, como las oficinas nacionales de estadísticas o registros de población, así como los órganos que registran los datos referidos a la población penal.

Una manera bastante efectiva de lograr la correcta implementación de este principio, es acudir a la informática y a la automatización de los procesos electorales. Aplicar los avances tecnológicos para proveer agilidad, transparencia, confiabilidad, seguridad y economía a la conformación del registro electoral ha demostrado ser muy efectivo. La utilización de sistemas basados en la biometría, indudablemente brindan al registro de electores un alto nivel de seguridad y confianza respecto a los datos que maneja, en tanto se basan en rasgos únicos e irrepetibles de las personas, como pueden ser las huellas dactilares.

Por ejemplo, la experiencia boliviana en el uso de patrones biométricos permitió purgar alrededor de 3 000 votantes duplicados de su registro para las elecciones de 2009. La exactitud superior, la confiabilidad y la flexibilidad de las tecnologías del AFIS (siglas en inglés de Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares) y del reconocimiento facial, así como la seguridad completa de los centros de datos, dieron al electorado de Bolivia la confianza necesaria para registrar sus datos y generar un entusiasmo significativo para el proyecto. Muchos votantes con impedimentos -incluyendo personas con discapacidades, habitantes en áreas aisladas y los residentes fuera del país- fueron finalmente capaces de registrarse en la lista de votantes. Como resultado, la nueva lista de electores creció de 3,5 a 5,2 millones, permitiendo elecciones verdaderamente democráticas por primera vez en muchos años en lo que a inclusión se refiere.

De igual manera, la depuración y auditoría del registro forman parte del desarrollo material de la confiabilidad de un registro electoral. Este debe ser sometido a depuración y auditoría por órganos estatales o incluso empresas privadas, con personal altamente calificado en el manejo de sistemas de información y con una elevada confiabilidad política. Las

auditorías del registro electoral son procesos de revisión exhaustivos que consisten en la determinación de la legalidad del funcionamiento de aquel, y que ayudan a establecer si las personas inscritas existen físicamente y tienen la calidad de elector, en tanto no se encuentran sometidas a algunas de las restricciones que pueden pesar sobre el correcto ejercicio de sus derechos políticos.

Desde su elaboración, los datos del registro deberían ser manipulados por computadoras y servidores con altos niveles de seguridad. Además, las listas electorales que plasman la información registral deben realizarse sobre papel de seguridad y su confiabilidad también descansa en que el formato, tanto del registro como de la lista de electores, incluya la fotografía de cada elector dentro del recuadro donde está contenida su identificación electoral³.

Por ejemplo, la inclusión de una fotografía del elector en las listas nominales que sea idéntica a la de su credencial vigente o a la de su documento de identidad, destaca como un paso certero en aras de la mayor integridad posible de la información electoral. En este sencillo supuesto, un elector no puede votar si presenta un documento de identidad no válido o desactualizado, o que no se corresponda con la foto que le identifica en la lista electoral. Esta disposición constituye un mecanismo adicional muy eficaz para garantizar la seguridad y confiabilidad de la votación.

Como hemos podido apreciar, diversos factores, tanto de índole objetiva como subjetiva, así como cuestiones eminentemente técnicas, se constituyen en garantes del principio de confiabilidad del registro

³ Jusidman, 1993, pp. 253-273.

electoral. De su observancia en mayor o menor medida dependerá la eficacia de la información que dicho registro guarda. Aunque se insista en que la plena confiabilidad no es posible, y que siempre deberán existir márgenes de error permisibles, trabajar con estricto apego a este principio garantiza altos estándares de seguridad y confianza en el ejercicio del derecho al sufragio por parte de los electores. Además, permite demostrar un nivel superior de organización por parte de las autoridades electorales, y se constituye en garantía de la transparencia de los datos que se brinden una vez que el proceso electoral haya culminado.

2. PUNTOS DE RUPTURA DEL REGISTRO ELECTORAL CUBANO CON EL PRINCIPIO DE CONFIABILIDAD

El actual registro de electores cubano comenzó a funcionar en el año 2007. A partir de la celebración en el país de la consulta popular que tenía por objetivo establecer la irrevocabilidad del régimen político y económico socialista, en el año 2002, las autoridades cubanas se percataron de la necesidad de una nueva concepción sobre el registro de electores⁴. Esto llevó a implementar, por primera vez desde 1959, un registro de tipo permanente⁵.

Desde el propio año 2007 el registro de electores cubano es regulado en el Decreto-Ley N.º248 del año 2007 “Del Sistema de Identificación y del Registro de Electores” (a partir de ahora DL-248)⁶. Esta disposición del

⁴ Entre los días 15 y 16 de junio de 2002 mediante la firma pública y voluntaria de 8.198.237 electores fue ratificado el contenido de la Constitución cubana. A estos efectos, fue adoptado el acuerdo n.º V-74 por la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante el que se aprobó la Ley de Reforma Constitucional el 26 de junio de 2002. De esta forma, fue establecida en el texto constitucional del país la irrevocabilidad del régimen socialista. *Vid.* Disposición especial única de la *Constitución de la República de Cuba*, Ed. My. Gral. Ignacio Agramonte y Loynaz, La Habana, 2012.

⁵ Todo el material estadístico que ha sido empleado en este artículo nos fue proporcionado por el Tte. Coronel Julio Torres García, especialista de la Dirección de Identificación y Registro del Ministerio del Interior cubano, y por Rubén Oscar Pérez Rodríguez, vice-presidente de la Comisión Electoral Nacional de Cuba.

⁶ El Consejo de Estado, de acuerdo con el Art. 89 de la Carta Magna cubana, es el órgano que representa y ejecuta el mandato de la Asamblea Nacional del Poder Popular, órgano legislativo cubano, mientras esta no se encuentra sesionando. Por mandato del Artículo 90, inciso c) de la Constitución cubana puede emitir decretos-

Consejo de Estado de la República de Cuba pasó a ser el principal cuerpo normativo que sistematiza lo relacionado con el registro de electores; y fue complementado por su reglamento contenido en la Resolución n.º 6 de 2007 del Ministerio del Interior (MININT).

Sobre la regulación de algunas cuestiones en el DL-248 y en su reglamento relacionadas con el registro electoral, cabe realizar algunas observaciones interesantes desde la óptica del principio de confiabilidad, buscando puntos de ruptura de esta entidad con la citada norma de optimización.

Comenzaremos el análisis por el artículo trece del DL-248, que normativiza el carácter público del registro de electores cubano. En él se menciona que esta condición viene dada por el hecho de que todos los ciudadanos con capacidad legal para ejercer el derecho al sufragio pueden conocer los datos que obran en el registro electoral con respecto a ellos. Además, se plantea que la publicación de las listas de electores contribuye a la publicidad del registro, en tanto permite la verificación por parte del electorado de la información contenida en aquel, así como viabiliza, en caso de ser necesario, las reclamaciones que en este sentido puedan establecerse.

La posición adoptada en el artículo que abordamos es clara al definir que la información contenida en el registro de electores puede ser consultada, en todo momento, por parte de los ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos, sin necesidad de que se haya convocado a elecciones. Sin lugar a dudas es loable tal reconocimiento que va en apego

al principio identificado por la doctrina de que todo registro de este tipo debe ser público.

Pese a lo anterior, existen algunas cuestiones problemáticas en este sentido. El DL-248 y su reglamento no regulan el procedimiento que debe seguir un elector para acceder a los datos que sobre él constan en el registro de electores de su municipio. En ambas disposiciones normativas no se menciona ante cuáles autoridades acudir, ni se establecen los procedimientos a seguir. Además, la manera de proceder en cuanto a las subsanaciones de errores, así como respecto a inclusiones y exclusiones indebidas, está solamente prevista para los casos que puedan suscitarse una vez publicadas las listas de electores. Empero, no ocurre lo mismo para aquellas reclamaciones que se puedan presentar una vez que el elector ha comprobado sus datos, en el supuesto de que este no lo haya hecho mediante las citadas listas, sino habiendo acudido a consultar directamente el registro.

Esto vulnera al principio de confiabilidad debido a que no basta con recalcar la condición pública del registro electoral. Aparejado a ello tiene que instaurarse la manera en que se va a acceder a él, para que los electores puedan consultar la información que sobre ellos obra en las bases de datos del registro en cuestión. Téngase en cuenta que establecer los procedimientos de acceso al registro es una necesidad para contribuir con su depuración, ya que posibilita que sean los propios electores quienes, una vez consultados sus datos, contribuyan a rectificar los errores que haya.

Continuamos el estudio de lo dispuesto en el DL-248 y su reglamento con lo estipulado en el artículo 14. Esta norma jurídica hace alusión, en su apartado primero, a la posibilidad de que determinados

electores puedan ejercer el *ius suffragii* en las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, en un lugar distinto al de su domicilio, siempre y cuando acrediten su condición de elector ante las autoridades del colegio electoral donde pretenden votar. El artículo en cuestión es claro en plantear que esta posibilidad solo puede brindárseles a electores que se encuentren en impostergables tareas relacionadas con la producción, los servicios, la docencia, o por su participación en actividades relacionadas con el proceso electoral, así como por cualquier otra razón que la Comisión Electoral Nacional determine.

La manera en que deben proceder las autoridades del colegio electoral donde pretende votar un elector en la situación antes descrita, es normada por el reglamento del DL-248. Sin embargo, esta última disposición solo es alusiva al hecho de que la inclusión realizada por la mesa del colegio es en la lista electoral, y que por tanto no modifica el registro de electores donde consta inscrita la persona⁷.

Ahora bien, varias interrogantes nos surgen al respecto. ¿En qué disposición normativa se regula la manera en que un elector acredita que, efectivamente, se encuentra en una de las situaciones descritas en el artículo catorce del DL248; y ¿si un elector sujeto a uno de esos supuestos previstos, vota en un lugar distinto al de su domicilio, con la intención de hacerlo luego otra vez, donde efectivamente consta su inscripción en el registro electoral?

La respuesta a la primera de las preguntas es obvia, no existe regulación jurídica en tal sentido. Esto quiere decir que queda a interpretación de las autoridades de cada colegio electoral, determinar si

⁷ Art. 47.4, Resolución n.º 6 del Ministro del Interior, reglamento del Decreto-Ley N.º 248 *Del sistema de identificación y del Registro de Electores*. G.O Ext. N.º 43, del 31 de agosto de 2007.

procede o no autorizar a un elector para que pueda votar en una situación como las que se mencionan en el artículo que analizamos. Ahora bien, la respuesta a la segunda de las incógnitas es aún más polémica, y requiere de mayor análisis.

Tomemos como ejemplo una situación de hecho hipotética. Una persona se encuentra a las 7:00 a.m., hora de apertura de los colegios electorales, en la provincia de Pinar del Río por tareas docentes impostergables. Acredita su condición de elector ante las autoridades del colegio electoral, así se encuentra en una de las situaciones descritas por el artículo catorce del DL-248 y de esta manera ejerce el voto en ese colegio. Luego, para las 2:00 p.m. este votante ha arribado a su domicilio en La Habana y por tanto vota nuevamente sin que existan medios para prohibírselo. Recordemos que su inclusión en la lista de electores del colegio electoral en Pinar del Río no modificó su inscripción en el registro donde constan sus datos, por mandato expreso del artículo 47.4 de la Resolución n.º 6 de 2007 del Ministro del Interior, contentiva del reglamento que complementa al DL-248.

Asimismo, este supuesto se complejiza debido a que cuando se realizan elecciones para diputados al órgano legislativo, también se vota por los representantes populares a las instancias provinciales del Poder Popular. De esta forma, un elector cubano, aprovechando los espacios dejados por las normas comentadas y en una situación fáctica como la descrita en el párrafo precedente, podría intervenir en la conformación de dos diferentes asambleas provinciales del Poder Popular, así como en la elección de diputados a la más alta instancia del poder del estado en Cuba, por dos municipios distintos.

Si el registro electoral debe garantizar que cada elector pueda ejercer su derecho a sufragar, y que lo haga una sola vez con el objetivo de permear de autenticidad los comicios, entonces la legislación electoral no puede dar oportunidad a que un votante pueda sufragar dos veces, aun cuando lo haga por personas diferentes. Además, nuestra ley electoral es clara en su artículo 3 al establecer que cada elector tiene derecho a un solo voto, por lo que este pronunciamiento debe ser una premisa para el resto del ordenamiento jurídico electoral⁸. Tampoco debe dar pie, tal y como sucede, a la ocurrencia de un ilícito electoral. El artículo 172, inciso c), de la ley electoral cubana prevé como tal votar más de una vez, en una misma elección (Prieto y Pérez, 2002, p. 122).

Valórese que no existen medios de comunicación entre colegios ubicados en municipios o provincias distantes entre sí, ni un sistema automatizado de votación que permita eliminar del registro a un elector que ya ejerció su derecho al sufragio, y comunicárselo, al momento, al resto de los colegios electorales del país para evitar que pueda volver a votar. Esta realidad es elemento extremadamente distorsionador de los datos manejados por el registro electoral.

Una solución en este sentido podría ser implementar la cedulação electoral para que cuando el elector vote, se proceda a hacer constar en el espacio reservado para esa elección en particular, que así lo ha hecho. Otra solución sería automatizar todo el proceso electoral a partir del desarrollo del voto electrónico apoyado en la biometría, algo sin lugar a dudas sumamente caro para la coyuntura económica nacional.

⁸ Prieto y Pérez, 2002, p. 58.

También se debe tener presente la incidencia de esta cuestión en torno al principio de confiabilidad, en la afectación a la matriz estadística que tiene que proveer el registro de electores, sobre todo luego de desarrollados los comicios. Es en ese momento cuando el registro electoral debe erigirse como referente confiable de los niveles reales de participación política y de abstencionismo.

Sobre el tema estadístico está claro que se requiere de mayores niveles de cooperación entre la Dirección de Identificación y Registro del MININT y la Comisión Electoral Nacional. Este razonamiento se apoya en el hecho de que, luego de celebradas las elecciones en Cuba, se lleva a cabo el proceso de compatibilización a nivel nacional por parte de las autoridades del registro electoral y sin la participación de los directivos de la Comisión Electoral Nacional, con el objetivo de cuantificar el total exacto de electores que votaron. Para tener una idea real de lo importante de la compatibilización, téngase en cuenta que una vez concluidas las elecciones del 21 octubre de 2012 en el parte publicado al día siguiente, se contabilizó una participación de casi el 92% del total de electores. Tres días después, se había registrado un incremento superior al 94% en los electores que ejercieron su derecho al sufragio.

Una vez cerrados los colegios electorales a las 6:00 p.m., el domingo 21 de octubre, se reportaron por las comisiones electorales un total de 304 145 inclusiones a las listas de electores, y 7 352 exclusiones por fallecimiento. La cantidad de boletas depositadas en las urnas, según los reportes iniciales de esas propias comisiones, ascendió a 8 102 338, con lo cual se alcanzó el dato preliminar de concurrencia de los electores a las urnas (91,9%). Este porcentaje se obtuvo a partir de efectuar el cálculo sobre la base de las boletas depositadas en urna, respecto de la cantidad de electores en las listas actualizadas que fue de 8 816 484.

Esta cantidad de inclusiones es la mayor de la que se tiene noticia, si la comparamos con la cuantía de los anteriores 4 procesos electorales. En valores relativos ello representó el 3,57% de los electores registrados inicialmente. Dicho de otra manera, si restamos de la cifra de electores a todos los incluidos que se reportaron, y hacemos lo mismo con los excluidos, queda demostrado que 7 790 841 de los votantes que aparecieron en las listas electorales tenían todos sus datos consignados en el registro de forma correcta. Esto significa que la base de datos del registro electoral cubano poseía información sobre el 91,45% del electorado. Quedaría por verificar si los datos de los 417 353 electores que no se presentaron a votar, estaban o no recogidos en el registro de forma adecuada.

De cualquier manera téngase en cuenta que en esa ocasión se trataba de una elección parcial, es decir, para la conformación de los órganos locales del Poder Popular; y la posibilidad que brinda el artículo 14 del DL-248 está concebida para las elecciones generales. En un proceso electoral parcial se supone, en inicio, que el elector vote cerca del lugar donde reside, ya que los candidatos que aparecerán en la boleta son resultado de un proceso nominativo donde él intervino de manera directa. No obstante, el número de inclusiones fue realmente alto.

Hay que considerar que luego de desarrolladas las elecciones parciales de 2012; en las celebradas el 3 de febrero de 2013 el número de inclusiones siguió siendo bastante elevado, aun con los ajustes efectuados en el registro una vez concluido el proceso eleccionario precedente. Luego de que fue reportado el cierre de la votación y efectuada la conciliación a nivel nacional por parte de las autoridades electorales, se reportaron 258 813 electores incluidos en las listas electorales. De esta última cifra, 96 374 fueron inclusiones excepcionales, es decir, de las que son reguladas

por el artículo 14 del DL-248. Luego de efectuada la compatibilización, el registro electoral reconoció como inclusiones excepcionales un total de 21 651 votantes. Así, el porcentaje reportado de electores que votaron antes de la compatibilización fue de un 89,63%. Una vez concluido este proceso, el total de votantes que ejercieron el derecho al sufragio se elevó hasta el 90,8%.

Las cifras obtenidas muestran que 140 348 de los incluidos ya se encontraban en las listas que se emitieron para el día de la votación y, consiguientemente, no debían contabilizarse como tales. Por otra parte, 64 967 de los incluidos aparecían en el registro, pero dentro de alguna de las categorías que distinguen a los electores dados de baja en él (ej. cambio de domicilio, salida del país, desconocidos, sancionados, incapacitados mentales); y por esa razón no estaban en las listas que se emitieron para el día de la votación. Por último, 25 479 eran electores que no estaban en el registro.

Debido a esto, las inclusiones que realmente debían haberse contabilizado son la suma de estas dos últimas categorías: 90 446. Así, al disminuir la cifra de inclusiones, se reduce en la misma medida la cantidad de electores que se adiciona a la del parte básico y, consiguientemente, se incrementa la magnitud relativa de electores que concurrieron a las urnas. Esa cifra es la misma de las boletas depositadas en urna reportada el día de la votación, salvo algunas enmiendas a los datos que se realicen por errores detectados posteriormente u otras causas, como ocurrió también en esta oportunidad, en relación a los que debían haber acudido a las urnas.

Sobre el procesamiento de las exclusiones, el registro de electores aceptó la exclusión de 9 298 electores de las listas emitidas para el día de

la votación. La diferencia con las reportadas por las comisiones electorales corresponde a personas que habían salido del país, según se pudo comprobar de la información que obraba en el registro al momento de la compatibilización. También se tomó en cuenta la cantidad de electores que habían sido informados como incapacitados mentales y por error no se había consignado así, y a aquellos que aparecieron repetidos en las listas. La cantidad de estos últimos fue de 619 nacionalmente comprobados. Los fallecidos que aparecieron en las listas emitidas para el día de la votación, según consta en el registro, fue de 3 609 electores, la cual es una cifra lógica si se tiene en cuenta que en nuestro país fallecen, como promedio, entre 240 y 245 personas cada día. Se pudo comprobar que, por errores de diversa índole, aparecieron en las listas 20 menores de 16 años, a nivel nacional.

Como resultado final de la votación, se obtuvo que la lista actualizada de electores alcanzó la cifra de 8 599 493. Esta cifra fue modificada como consecuencia de la impugnación de los resultados electorales en cinco circunscripciones del país. Por tanto, fue necesario modificar la cantidad de electores en parte básico y de boletas depositadas en urnas, ya que se dedujeron de ambos acápite las correspondientes a esas circunscripciones. De manera definitiva, podemos afirmar que ejercieron el derecho al sufragio 8 101 598 electores, lo que representa un 94,21% de la cifra antes citada. Así, la concurrencia a las urnas informada preliminarmente del 91,9%, se incrementó en 2,31 puntos porcentuales.

Siguiendo el examen del DL-248, se hará una especial referencia a lo concerniente a la actualización del registro de electores. El primer artículo que aborda esta cuestión es el número 16. En esta norma jurídica

en particular se mencionan todas las instituciones gubernamentales que intervienen en el proceso actualizador de los datos del registro electoral. El primero de los párrafos del artículo precitado establece un catálogo en número clausus, complementado por un bolsón legislativo, de cuáles son las instancias registrales y de otro tipo que deben contribuir con información para actualizar el registro.

Entre los organismos que se mencionan, se encuentra el registro civil. La disposición normativa complementaria del DL-248, es decir, el reglamento contenido en la Resolución n.º 6 de 2007 del MININT, regula la información que deben brindar el registro civil y otras dependencias, para la actualización del registro de electores. En el caso particular del registro mencionado, se plantea que los datos suministrados por este deben circunscribirse a las personas fallecidas. Sin embargo, el registro civil maneja información que no solo se circunscribe a las defunciones, y que podría brindarse directamente a través de sus oficinas en cada municipio, a las autoridades encargadas de la conformación y actualización del registro electoral.

La relación con el registro civil no debería ser solamente en torno a los fallecimientos, sino que debería recaer sobre otros aspectos del estado civil de los electores. Un registro electoral eficiente requiere de una relación profunda y permanente con un registro civil, que a su vez, debe ser confiable y seguro.

Igualmente se debe tener en cuenta la posibilidad de que los registros civil y electoral puedan estar bajo la titularidad de un mismo organismo. En nuestro país, el registro de electores se encuentra bajo el control de la Dirección de Identificación y Registro del MININT, mientras que el registro civil es manejado por la Dirección de Notarías y Registros

Civiles del Ministerio de Justicia (MINJUS). Si se quiere ser consecuentes con la tesis de que estos registros tienen una relación natural, una de las ideas que podría tenerse en cuenta para lograr lo anterior, es que el registro de electores pase a ser una dependencia del MINJUS o del MININT. No hay necesidad de comunicaciones permanentes entre diferentes direcciones de organismos de la administración central del Estado, habida cuenta de que uno de los aspectos que más contribuye a elevar la confiabilidad del registro electoral, es la seguridad en los procedimientos de conformación y verificación de los datos, con el objetivo de llevar a su mínima expresión los márgenes de vulnerabilidad del sistema.

Otro artículo del DL-248 que merece un detallado análisis es el número 18. En el primer párrafo de la citada norma jurídica, es válido señalar lo inexacto que resulta el empleo del término allegado, ya que el legislador cubano no fue diáfano en torno al parentesco que debe existir entre la persona que ha sido excluida y aquella que efectivamente ejerce la reclamación. Además, este error se repite en el reglamento del DL-248, cuando los artículos 44.2 y 52.1 lo vuelven a emplear, con el objetivo de instrumentar lo que se refiere a requerimientos en materia de exclusiones, inclusiones y subsanaciones de errores.

Esta norma jurídica no permite definir si se refiere a un familiar cercano en cuanto a los grados de parentesco, ya sea por consanguinidad o afinidad, o si se hace referencia a un familiar que conviva con el afectado en su mismo domicilio legal, o incluso en aquel donde tenga fijada su residencia. Cabe decir también, que el DL-248 sigue reiterando

un error terminológico perenne en la regulación que en torno al registro de electores se ha hecho en toda la legislación electoral precedente⁹.

Lo adecuado, en buena técnica legislativa, habría sido definir a partir de las líneas y grados de parentesco reconocidos en el código de familia, las personas legitimadas para efectuar la reclamación en nombre del perjudicado. De esta manera, el artículo que se analizó no solo ganaría en el orden técnico-legislativo, sino que se reforzaría la garantía de seguridad en el plano legal que toda norma debe aportar al ordenamiento jurídico. Hay que considerar que con una definición realizada a partir de las líneas y grados de parentesco, se ofrece un catálogo exacto e inalterable de quiénes en realidad podrían efectuar la reclamación a nombre del interesado¹⁰.

El registro electoral, para ser más coherente con el principio de confiabilidad, debe ofrecer al electorado los medios de impugnación necesarios para enfrentar las exclusiones e inclusiones indebidas, así como para poder rectificar errores producidos en el manejo de sus datos. Por tanto, las normas jurídicas que lo regulen deben contribuir en este sentido, estableciendo de manera concreta y clara qué personas, además del propio votante perjudicado, pueden efectuar reclamaciones en su nombre. Obviamente, el uso del término en cuestión no contribuye en este sentido.

Además, en la elaboración del DL-248 hay algunos elementos que no se tuvieron en cuenta, y que afectan el apego del registro de electores al principio de confiabilidad.

⁹ Art. 41, Ley Electoral, Ley N.º 1305 de 1976. *G.O Ord. N.º 8, del 7 de julio de 1976*; Art. 58, Ley Electoral, Ley N.º 37 de 1982. *G.O Ext. N.º 42, del 18 de septiembre de 1982*; y Art. 62, Ley Electoral, Ley N.º 72. *G.O Ext. N.º 9, del 2 de noviembre de 1992*.

¹⁰ Arts. 117-120 de la Ley N.º 1289, Código de Familia de la República de Cuba. *Vid. Divulgación del MINJUS, 1999, p. 17.*

La disposición normativa del Consejo de Estado y su reglamento no sistematizan un proceso de auditorías para nuestro registro electoral. La normativización de este proceder permitiría la revisión exhaustiva de los datos de los electores, y ayudaría a establecer si las personas inscritas existen físicamente o si aún mantienen la cualidad de elector, en tanto no se encuentran sometidas a algunas de las restricciones de sus derechos políticos que prevé la ley electoral¹¹. Igualmente, se hace necesario regular el proceso de compatibilización que desarrolla el registro electoral cubano. Como ya pudimos analizar antes, este proceder que hoy no está comprendido dentro de disposición normativa alguna, es vital en la matriz estadística que aporta el registro sobre los índices reales de participación política una vez que han finalizado las elecciones.

Debe agregarse que la hipotética acogida por parte del DL-248 o cualquier otra disposición normativa de este proceso en un futuro, deberá tener en cuenta que tendrá que ser desarrollado, de manera conjunta, por las autoridades de nuestro máximo ente electoral y de la Dirección de Identificación y Registro del Ministerio del Interior.

Así, la Comisión Electoral Nacional tendría acceso a los datos derivados del proceso de compatibilización mientras este se va desarrollando, y podría coordinar con los funcionarios del registro y con el resto de las autoridades electorales, que el citado proceder se desarrolle hasta el nivel municipal, la unidad territorial más pequeña de Cuba.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como hemos podido apreciar, el registro electoral es una institución que por su objeto social favorece la participación política de los electores,

¹¹ Prieto y Pérez, 2002, p. 59.

en tanto la inscripción en él es indispensable para el ejercicio efectivo del derecho al sufragio. Por tanto, dotarlo de mayores niveles de confiabilidad se vuelve una tarea de primer orden para las autoridades electorales y gubernamentales de cualquier estado que aspire a ser considerado como democrático. En este sentido, el apego al principio de confiabilidad se torna en vértice esencial y punto de partida del funcionamiento del registro de electores, aun cuando la plena realización de este principio no pueda ser posible, tal y como dijimos al inicio de estas líneas.

Por otra parte, el registro electoral en Cuba presenta puntos de ruptura con el principio de confiabilidad a partir de que en su regulación jurídica se evidencian deficiencias técnico-jurídicas que lesionan el principio de confiabilidad en la información que ese ordena, y que tienen repercusiones tanto en el orden normativo como práctico.

El registro de electores cubano debe perfeccionar algunos aspectos de su funcionamiento, con el objetivo de aumentar los niveles de confiabilidad de la información que maneja. Aún queda mucho por hacer en este sentido, y las acciones que en un futuro se realicen en el país en aras de perfeccionar su institucionalidad deberán tener en cuenta esta cuestión como un aspecto esencial, habida cuenta de la trascendencia del registro de electores en la concreción del derecho al sufragio activo de la ciudadanía.

En este sentido, creemos que es fundamental fomentar el estudio en torno al funcionamiento y estructura del registro electoral en los sectores académicos y gubernamentales de nuestro país, con el objetivo de ampliar el conocimiento que sobre esta institución se tiene en la actualidad. De igual forma, en el marco del proceso de transformaciones socioeconómicas que se lleva a cabo en estos momentos en nuestro país, creemos que

debe considerarse el reordenamiento jurídico de la institución del registro de electores. Esto con el objetivo de alcanzar una mayor coherencia de dicha institución con el principio de confiabilidad, consolidando de esta manera la unidad interna del ordenamiento jurídico cubano y, con ello, las bases teóricas de nuestro sistema jurídico y nuestra institucionalidad.

De igual forma, debería tenerse en cuenta la búsqueda de cooperación y asesoramiento internacional para obtener más y mejor información sobre el registro de electores, con el objetivo de perfeccionar el funcionamiento de esta institución en nuestro país. Esto último no significa copiar al calco experiencias foráneas que puedan resultar ajenas a la realidad política, económica y social de Cuba, sino realizar estudios comparativos a partir de experiencias positivas de nuestra región, como pueden ser los casos de Costa Rica o Venezuela.

LITERATURA CONSULTADA

Barraza *et al.* (Comps.). *Apuntes de Derecho Electoral, una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la*

- democracia*. México D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Nación. 2000.
- Butler, Penniman and Ranney Y. *Democracy at the Polls*. Washington D.C.: American Enterprise Institute. 1981.
- Butler, José. Manual de Derecho Civil Parte General. México D.F.: Ed. Porrúa S.A. 1990.
- Consejo Nacional Electoral. Auditorías al Sistema Electoral Venezolano. Resumen Ejecutivo. Caracas: Consejo Nacional Electoral Poder Electoral de la Nación. 2009.
- Constitución de la República de Cuba. La Habana: Ed. My. Gral. Ignacio Agramonte y Loynaz. 2012.
- Hopkins, Kenneth et al. Métodos estadísticos aplicados a las Ciencias Sociales. México D.F.: Ed. Prentice-Hall, 1996.
- Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral. Direct Democracy. Estocolmo, Suecia: The International IDEA Handbook. 2008.
- Islas, Alfredo y Lézé, Florence. Temas de Derecho Electoral y Político México D.F.: Ed. Porrúa. 2007.
- Jusidman, Clara. El padrón electoral en el camino de la democracia en México. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas: Tendencias *contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral* México D.F.: UNAM. 1993.
- Murillo, Carlos. Relevancia de un registro electoral confiable en los procesos electorales costarricenses. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones. Revista de Derecho Electoral n.º 8 2009.
- Peña, Daniel et al. Introducción a la Estadística para las Ciencias Sociales. Madrid, España: Ed. McGraw-Hill. 1977.
- Prieto, Marta y Pérez, Lissette (Comps.). Selección Legislativa de Derecho Constitucional Cubano. La Habana: Ed. Félix Varela. 2002.
- Rial, Juan. El Registro Electoral como herramienta para la consolidación democrática. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos (OEA). Unidad de Promoción de la Democracia (UPD). Asistencia Técnica Electoral. TRANSPARENCIA. 1999.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Libro de Texto de Derecho Electoral Mexicano. México D.F.: Centro de Capacitación Judicial Electoral. 2011.

Valdés, Caridad (Coord.). Derecho Civil Parte General. La Habana: Ed. Félix Varela. 2000.

Legislación cubana

Constitución de la República de Cuba del 24 de febrero de 1976, reformada en julio de 1992. Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 7, del 1ro de agosto de 1992.

Código de Familia de la República de Cuba, Ley N.º 1289 de 8 de marzo de 1975. Divulgación del MINJUS, La Habana, 1999.

Ley Electoral de la República de Cuba, Ley N.º 1305 del 7 de julio 1976. Ministerio de Justicia de la República de Cuba, Colección de Legislaciones, Vol.8, La Habana, 1976.

Ley Electoral de la República de Cuba, Ley N.º 37 del 15 de agosto de 1982. Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 42, del 18 de septiembre de 1982.

Decreto-Ley N.º 248 "Del Sistema de Identificación y del Registro de Electores".

Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 32, del 2 de julio de 2007.

Resolución N.º 6 del Ministro del Interior, reglamento del Decreto-Ley N.º 248 "Del sistema de identificación y del Registro de Electores". G.O Ext. N.º 43, del 31 de agosto de 2007.