

## La regulación del proceso electoral en Francia: entre política y derecho

Ariana Macaya\*

### Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 24 de setiembre de 2012.

**Revisión, corrección y aprobación:** 3 de diciembre de 2012.

**Resumen:** Este trabajo hace una presentación de la regulación del proceso electoral en Francia, a la luz de las recientes elecciones presidenciales y legislativas en este país. El sistema francés ha desarrollado una regulación estricta de los dos principales momentos del proceso electoral previos al sufragio: el acceso a la elección de los diferentes candidatos y el desarrollo de la campaña electoral. De esta forma, todo candidato debe contar con una presentación oficial y debe cumplir con un conjunto de obligaciones en materia de financiamiento y propaganda. Asimismo, el Estado juega un papel protagónico en la organización, financiamiento y regulación de la campaña. El sistema busca lograr un equilibrio entre, por un lado, la protección de diferentes libertades constitucionales, como la libertad de expresión o la libertad de hacer campaña, y, por otro lado, la garantía de la pureza del sufragio y del pluralismo político, sin embargo su excesivo formalismo y la dificultad de llevar a cabo los diferentes controles lo han hecho objeto de críticas. La exposición de este sistema, con sus defectos y virtudes, servirá para lanzar algunas pistas de reflexión sobre nuestro propio sistema de regulación, el cual ha sido objeto de debates y proyectos de reformas en los últimos meses.

**Palabras clave:** Elecciones presidenciales / Campaña política / Propaganda electoral / Medios de comunicación / Financiamiento del partido político / Francia.

**Abstract:** This paper presents the regulation of the electoral process in France, in light of the recent presidential and legislative elections in this country. The French system has developed a strict regulation of the two main moments of the electoral process prior to election day: the access to the election of the different candidates and the development of the electoral campaign. In this way, all candidates must have a formal presentation and must comply with a set of obligations with respect to financing and propaganda. In addition, the State plays a leading role in the organization, financing and regulation of the campaign. If this system seeks to achieve a balance between, on the one hand, the protection of different constitutional freedoms such as freedom of expression or freedom to campaign, and, on the other hand, the guarantee of the purity of suffrage and political pluralism, its excessive formalism and the difficulty of carrying out various controls made it the subject of criticism. The exposure of this system, with its strengths and weaknesses, will serve to shed some light on our own regulatory system, which has been subjected to discussion and reforms in recent months.

**Key Words:** Presidential elections / Political Campaign / Electoral Propaganda / Mass Media / Political party funding / France.

---

\* Costarricense, abogada, correo electrónico [arianamacaya@gmail.com](mailto:arianamacaya@gmail.com). Candidata al doctorado en Derecho Público y encargada de trabajos dirigidos del curso de Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional, Universidad de Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Miembro del Centro de Investigación en Derecho Constitucional de la Universidad de Paris 1 (CRDC por sus siglas en francés) y miembro de la Asociación Francesa de Derecho Constitucional

El 2012 es un año de importantes citas electorales: elección presidencial en los Estados Unidos, elecciones presidenciales y legislativas en Francia, elecciones legislativas en Grecia; estas últimas hicieron temblar la Unión Monetaria Europea. Si bien nuestro país no tiene este año una cita con las urnas, los recientes escándalos en materia de financiamiento de los partidos políticos y los posteriores proyectos de reforma<sup>1</sup>, así como la organización prematura de elecciones primarias en el marco de algunas estructuras partidarias, nos invitan a reflexionar sobre los procesos electorales. El presente artículo busca exponer la regulación del proceso electoral y, más precisamente, de la campaña electoral, en el sistema francés. Nuestra finalidad no es imponer soluciones extranjeras a nuestra vida política, sino lanzar algunas pistas de reflexión a la luz de la experiencia trasatlántica.

La regulación del proceso electoral es una necesidad democrática, como lo subraya el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos en su párrafo tercero: “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

Todo Estado democrático debe garantizar la periodicidad de las elecciones, al igual que la libertad del sufragio; para llegar a este fin, diferentes estrategias pueden ser adoptadas. Algunos países, siguiendo una tradición libertaria, buscan garantizar la pureza del voto con el menor intervencionismo estatal posible. El ejemplo de los Estados Unidos es el

---

<sup>1</sup> Proyecto de ley de traslado del financiamiento de los partidos políticos al Tribunal Supremo de Elecciones, expediente legislativo n.º 18.428 y Proyecto de modificación del artículo 96 de la Constitución política para fortalecer la transparencia del financiamiento estatal a los partidos políticos, expediente legislativo n.º 18.455.

primero que viene a la mente. Otros países han adoptado una estrategia mucho más intervencionista, regulando cada detalle de la campaña electoral. Los dos proyectos actualmente en trámite legislativo responden a dos modelos diferentes. El primero, promovido por el Movimiento Libertario, busca disminuir los controles y, según los términos de la exposición de motivos “la tramitomanía [sic] desbordada, la complejidad legal, financiera y contable”. El segundo, por el contrario, busca modificar la Constitución para darle rango constitucional al sistema de control y financiamiento público de los partidos políticos. El caso francés nos permitirá reflexionar sobre el alcance de la intervención del Estado para garantizar la protección del principio democrático y sobre el riesgo de caer en un formalismo excesivo.

Las primeras legislaciones sobre las campañas electorales aparecen al final del siglo XIX en Inglaterra con la “*Corrupt and Illegal Practices Prevention Act*” de 1883 que buscaba regular el financiamiento de los partidos políticos. A partir de la década de los años 1960 y 1970, este tipo de medidas se generalizan en la mayoría de las democracias occidentales. Durante la III y la IV República, Francia vivía bajo un verdadero régimen de Asamblea y la regulación del proceso electoral era garantizada por el propio Parlamento, siguiendo el sistema de verificación de poderes, los que las cámaras reglamentaban y controlaban directamente con la elección de sus propios miembros. Con el advenimiento de la V República, en 1958, y la creación del Consejo Constitucional, se institucionaliza el control externo de las elecciones. No obstante, no es sino hasta finales de la década de los años 1980 cuando, para hacer frente a una serie de escándalos políticos, Francia empieza a legislar ampliamente sobre el tema, llegando a ser uno de los sistemas más codificados y formalistas del mundo. Sin embargo, las recientes elecciones presidenciales y parlamentarias mostraron los límites de este tipo de regulación, en

particular frente al desarrollo de las nuevas tecnologías y la multiplicación de los gastos de los partidos políticos. En particular, la prohibición de publicación de encuestas de salida de urnas para los medios de comunicación nacionales, así como la regulación del tiempo de antena de los candidatos, medidas que no toman en cuenta el desarrollo de Internet y las redes sociales, muestran el desfase entre la regulación y las necesidades de un proceso electoral en mutación. Asimismo, la complejidad de las reglas electorales y la desproporción entre estas y las sanciones impuestas son motivo de debate y de recientes reformas electorales.

Trataremos de estudiar este sistema concentrándonos en la regulación de los dos tiempos que marcan la pauta del proceso electoral: el acceso a la elección y la selección de los candidatos (I) y el desarrollo de la campaña electoral hasta el momento del sufragio (II).

## **I. La regulación del acceso a la elección**

En nuestro país, la determinación de los candidatos a puestos electivos es, principalmente, una tarea realizada por los partidos políticos. En Francia, en cambio, si bien los partidos políticos son objeto de reglamentación (a), el proceso de candidatura no necesita obligatoriamente del apoyo de una estructura partidaria y, en el caso de la elección presidencial, está sujeto a un sistema de presentación oficial por parte de un colegio de representantes (b).

### **a) La regulación tardía de los partidos políticos**

Hasta la V República, los partidos políticos franceses no eran objeto de regulación precisa. Se trataba de grupos parlamentarios con contornos mal definidos y sujetos a cambios, producto de las constantes alianzas

entre las diferentes tendencias políticas. La Constitución de 1958 es la primera Constitución que consagra la existencia constitucional de los partidos políticos al establecer en su artículo 4: “Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se constituirán y ejercerán su actividad libremente dentro del respeto a los principios de la soberanía nacional y de la democracia”.

La afirmación “concurren a la expresión” subraya el carácter no obligatorio de la participación partidaria en el proceso electoral. Los partidos políticos en Francia son ciertamente actores principales del proceso electoral y juegan un papel central en el financiamiento de la campaña (ver *infra*). Sin embargo, un candidato a un puesto electivo no necesariamente debe apoyarse en una estructura partidaria para presentarse a una elección, como lo demuestra la multiplicación de los candidatos “sin etiqueta” o que se reclaman simplemente de una tendencia ideológica sin adherirse a un partido (los candidatos “*divers gauche*” o “*divers droite*”) en las elecciones locales. Este fenómeno no se reproduce a la misma escala para las elecciones nacionales, cabe mencionar el ejemplo del candidato José Bové quien se presentó a las elecciones presidenciales de 2007 sin etiqueta política y obtuvo 1.32% de los sufragios en la primera ronda.

Esta situación contrasta con el caso costarricense en donde la Constitución, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones y de la Sala Constitucional, excluye la posibilidad de presentarse a una elección sin el respaldo de un partido preexistente. En efecto, el artículo 138 sobre la elección presidencial subraya en su segundo párrafo “Los candidatos a Presidente y Vicepresidentes **de un partido**, deben figurar para su elección en una misma nómina, con exclusión de cualquier otro funcionario a elegir”. (el

subrayado es nuestro). De la misma manera el Código Electoral en su artículo 48 dispone “En las elecciones presidenciales, legislativas y municipales solo pueden participar individualmente, o en coalición, los partidos inscritos que hayan completado su proceso democrático de renovación periódica de estructuras y autoridades partidistas”.

La obligación constitucional de respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia, impuesta por el artículo 4 de la Constitución francesa, no cuenta con un sistema de sanción. Los partidos políticos en Francia, contrariamente a otras democracias militantes como Alemania, no están sometidos a un control que prohibiría la formación de agrupaciones cuyos objetivos serían contrarios a la democracia. El Consejo Constitucional, en una de sus primeras decisiones, censuró el artículo 19-3 del Reglamento de la Asamblea Nacional que permitía a esta última controlar la declaración política de un partido a la luz de las obligaciones dispuestas por el artículo 4 de la Constitución<sup>2</sup>. De esta forma, no existe un control preventivo en la formación de los partidos políticos.

Durante los primeros años de la V República, los partidos políticos no contaban con un estatuto preciso y eran regidos, en su mayor parte, por el derecho común de las asociaciones. La V República fue ideada para luchar contra los excesos del “régimen de los partidos” título dado a las dos Repúblicas anteriores, dominadas por los partidos políticos. Esta voluntad de racionalizar el régimen parlamentario explica el rol secundario que se les quiso dar a los partidos políticos en la arquitectura del régimen. Sin embargo, la bipolarización de la vida política, así como la necesidad de contar con estructuras permanentes para animarla implican un papel activo de las estructuras partidarias. Como lo explica el Profesor Guy

---

<sup>2</sup> Consejo Constitucional [Conseil constitutionnel, en adelante CC], decisión n.º59-2 DC, 24 de junio de 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale*, J.O. p. 6642, Rec. p. 58.

Carcassonne “por más limitada que sea, la acción de los partidos es determinante. Es ella la que selecciona los candidatos a las funciones electivas y los dota de temáticas y de medios económicos comunes. Es ella quien asegura posteriormente el mantenimiento de un conjunto de representantes locales que le permite sobrevivir a los reflujos de la política nacional”<sup>3</sup>.

El régimen de los partidos políticos no fue definido sino hasta finales del año 1980, gracias a la adopción de una legislación sobre el financiamiento público de las campañas electorales. Con la revisión constitucional del 2008, el artículo 4 de la Constitución francesa fue completado por dos nuevos párrafos que les dan un mayor rol a los partidos políticos al considerar que “estas entidades contribuirán a la aplicación del principio enunciado en el segundo párrafo del artículo 1.º de acuerdo con lo dispuesto por la ley [igualdad de acceso de las mujeres y los hombres a los puestos electivos]”. Asimismo, consagran una nueva garantía, el respeto de “las expresiones pluralistas de las opiniones y la participación equitativa de los partidos y las agrupaciones políticas a la vida democrática de la Nación”, principio que ya había sido consagrado por la jurisprudencia constitucional<sup>4</sup>. El papel de animador de la vida política de los partidos es así consagrado y protegido por la Constitución.

Si el apoyo de una estructura partidaria es crucial desde el punto de vista práctico y estratégico, la presentación de los candidatos a las elecciones no es un monopolio de los partidos políticos, en el caso francés. Sin embargo, y con el fin de evitar la multiplicación de candidaturas, un sistema de filtro debía ser operado, en particular en el marco de las elecciones presidenciales.

<sup>3</sup> Guy CARCASSONNE, *La Constitution*, Paris, Points, 2011, 10.<sup>a</sup> édition, p. 52.

<sup>4</sup> CC, decisión n.º 93-333 DC, 21 de enero de 1994, *Loi modifiant la loi n.º 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, J.O. p. 1377, Rec. p. 32.

## **b) El sistema de presentación oficial de los candidatos**

El presidente de la República francesa es elegido directamente por los ciudadanos. Esta característica de la V República sorprende, ya que los redactores de la Constitución, en 1958, habían recibido el mandato de establecer un régimen parlamentario<sup>5</sup>. No obstante, en el marco de la lucha contra los abusos del régimen de asamblea que habían marcado las repúblicas anteriores, los redactores decidieron poner en práctica un parlamentarismo racionalizado que le otorgaba mayores poderes al presidente de la República, en detrimento del Parlamento. En la primera versión de la Constitución, el presidente era electo, por un colegio electoral, mediante sufragio indirecto. Con el fin de darle una mayor legitimidad democrática al puesto de presidente, el general de Gaulle impulsó una reforma constitucional en 1962 para introducir la elección directa del presidente de la República<sup>6</sup>. De esta forma, y a partir de 1965, el presidente de la República es elegido por los ciudadanos por un período de 7 años (hasta la reforma del año 2000) y, actualmente, por un período de 5 años.

La selección de los candidatos a la elección presidencial representa un problema para todo régimen democrático. En efecto, dos principios deben ser confortados: el derecho de todo ciudadano a pretender ser electo y el objetivo de buena organización y transparencia de las elecciones. La multiplicación de candidaturas fantasiosas de personas que buscan simplemente forjarse un nombre en la escena política puede

---

<sup>5</sup> En efecto, la ley constitucional del 3 de junio de 1958, que permitió la transición de la IV a la V República, establecía como principio inderogable que debía guiar la redacción de la nueva Constitución "El Gobierno debe ser responsable frente al Parlamento", característica sine qua non de un régimen parlamentario.

<sup>6</sup> Ley n.º 62-1292 del 6 de noviembre de 1962 relativa a la elección del presidente de la República. Esta revisión de la Constitución fue controversial ya que el presidente De Gaulle decidió acudir directamente al voto popular por medio de un referéndum directo, sin respetar la etapa previa de voto parlamentario necesario para una revisión de la Constitución en virtud de lo establecido por el artículo 89 de la Constitución. Sin embargo, el Consejo Constitucional se consideró incompetente para censurar una ley aprobada por referendo, considerando que no puede sustituir la voluntad directa del pueblo (decisión n.º 62-20 del 6 de noviembre de 1962).

constituir un obstáculo al buen desarrollo del proceso electoral. Sobre todo si se toma en cuenta que en Francia, los candidatos cuentan con el apoyo económico y logístico del Estado para organizar su elección (ver infra).

Al no dejarse en manos de los partidos políticos<sup>7</sup>, el proceso de selección de candidaturas debía ser regulado por el legislador orgánico. Cualquier ciudadano francés mayor de 18 años<sup>8</sup> y que goce de la plenitud de sus derechos civiles y políticos puede presentarse a la elección. Sin embargo, para que esta precandidatura se convierta en una candidatura oficial, es necesario que el aspirante cuente con el apoyo de personas que ocupen un cargo de elección popular. Este sistema se conoce comúnmente como el sistema de “apadrinamiento”, no obstante, esta denominación resulta abusiva. En efecto, se trata simplemente de una presentación y no de un apoyo al programa o al partido del candidato.

El objetivo de este sistema es, como lo explica el profesor Frédéric Rolin “evitar la multiplicación de candidaturas más o menos fantasiosas y de centrar la competición electoral alrededor de las principales tendencias políticas del país”<sup>9</sup>. Los representantes que pueden presentar un candidato a la elección suman un grupo de más de 42 000 personas, compuesto por los diputados y los senadores, los alcaldes, los miembros elegidos de la Asamblea de los Franceses en el Extranjero, los presidentes de los órganos deliberantes de los establecimientos públicos de cooperación intercomunal, los concejeros generales de los departamentos, los concejeros regionales, los miembros del Parlamento Europeo elegidos en Francia, así como los representantes electos de las diferentes asambleas

<sup>7</sup> Sin embargo, en los últimos años, varios partidos políticos han generalizado la práctica de elecciones primarias para designar su candidato (tal es el caso del partido ecológico *Europe Ecologie - Les Verts* y del Partido socialista). No obstante, el proceso a lo interno del partido no exime de la necesidad de la presentación oficial del candidato por medio de la recolección de las 500 firmas que describiremos infra.

<sup>8</sup> Antes de la reforma intervenida por la ley orgánica del 14 de abril de 2011 era necesario contar con 21 años para pretender a la presidencia.

<sup>9</sup> Frédéric Rolin, « Les 500 signatures: derrière la stratégie électorale, une question de fond sur le devenir de l'élection présidentielle », *Recueil Dalloz*, 2012, p. 563.

deliberativas y de los gobiernos de las colectividades ultramarinas. Con el fin de que los candidatos cuenten con un apoyo que refleje la Nación como un conjunto y desincentivar las candidaturas regionales, es necesario que sean respaldados por representantes de por lo menos 30 departamentos o colectividades ultramarinas distintos, asimismo, no más de un décimo de los “padrinos” pueden provenir de un mismo departamento. En un principio, la ley orgánica relativa a la elección del presidente imponía el respaldo de sólo 100 representantes o padrinos. Gracias a una reforma de 1976, el número de padrinos necesarios fue aumentado a 500<sup>10</sup>. El Consejo Constitucional es el encargado de verificar las presentaciones oficiales, las cuales se materializan por medio de un machote que es enviado a todas las personas habilitadas. Cada representante sólo tiene derecho a presentar un candidato. La lista de los 500 padrinos de cada candidato oficial es posteriormente publicada<sup>11</sup>.

Este sistema de presentación fue fuertemente criticado durante la reciente campaña electoral, en particular por la candidata del *Front National* (partido de extrema derecha) Marine Le Pen. Esta última debió hacer frente a una situación paradójica: a pesar de contar con más del 15% de la intención de voto en las encuestas, su plataforma política no lograba encontrar el apoyo de suficientes representantes para reunir las 500 firmas necesarias para oficializar su candidatura. El carácter extremista de las tesis de su partido y la idea, errónea pero generalizada, de que la presentación de un candidato equivale a una adhesión a su partido e ideología dificultaba la obtención del apoyo de los representantes, reacios a ver su nombre publicado en una lista ligada a un

<sup>10</sup> Ley n.º76-528 del 18 de junio de 1976.

<sup>11</sup> Por medio de la decisión n.º 2012-150 PDR del 31 de marzo de 2012, el Consejo Constitucional publicó la lista de las personas habilitadas que presentaron los 10 candidatos a la elección presidencial. El Consejo constitucional únicamente publica los nombres a la altura de las 500 firmas necesarias. Las presentaciones supernumerarias eran anteriormente publicadas “para información”, pero esta práctica fue abandonada por el Consejo. En el caso de candidatos que cuentan con más de 500 presentaciones, el Consejo realiza un sorteo entre las presentaciones para determinar los 500 nombres que serán publicados.

partido de extrema derecha. Esta situación la motivó a presentar un recurso por exceso de poder acompañado de una pregunta de constitucionalidad ante el Consejo de Estado.

El juez administrativo, aprovechando la posibilidad abierta por la reciente reforma constitucional que introdujo el control de constitucionalidad *a posteriori*<sup>12</sup>, transmitió la pregunta de constitucionalidad al Consejo Constitucional<sup>13</sup>. Le Pen alegaba que el artículo 3 de la ley del 6 de noviembre de 1962, según el cual el nombre de las personas que presentaron un candidato a la elección presidencial es publicado por el Consejo Constitucional por lo menos ocho días antes de la primera vuelta del escrutinio presidencial, es contrario a los principios de igualdad y de secreto del sufragio. Asimismo consideraba, entre otros argumentos, que esta publicidad tiene un efecto disuasivo sobre las personas habilitadas a presentar candidatos y que, por consiguiente, es contraria al principio constitucional de pluralismo ideológico y de opinión garantizado por el artículo 4 de la Constitución<sup>14</sup>. El Consejo Constitucional concluyó en la constitucionalidad de la disposición legislativa criticada considerando que la presentación de los candidatos no debe asimilarse a la expresión de un voto, y que, por consiguiente, el alegato según el cual este sistema sería contrario al principio de igualdad y secreto del sufragio resulta inoperante. Asimismo, consideró que la disposición criticada asegura la publicidad del sistema de presentación de los candidatos, lo cual contribuye al objetivo de transparencia de las elecciones sin perjuicio del principio de garantía de

---

<sup>12</sup> Artículo 29 de la Ley constitucional n.º 2008-724 del 23 de julio de 2008 de modernización de las instituciones de la V República que mediante su artículo 29 introdujo el nuevo artículo 61-1 de la Constitución así redactado: "Cuando, con motivo de una instancia pendiente ante una jurisdicción, se alegue que una disposición legislativa perjudica a los derechos y las libertades que garantiza la Constitución, se podrá someter el asunto, tras su remisión por parte del Consejo de Estado o del Tribunal de Casación, al Consejo Constitucional que se pronunciará en un plazo determinado.

Una ley orgánica determinará las condiciones de aplicación del presente artículo".

<sup>13</sup> Consejo de Estado [Conseil d'État, en adelante CE], n.º 355137, 2 de febrero de 2012, *Mme Le Pen*.

<sup>14</sup> Artículo 4, párrafo tercero que dispone: "La ley garantizará las expresiones pluralistas de las opiniones y la participación equitativa de los partidos y las agrupaciones políticas a la vida democrática de la Nación".

las expresiones pluralistas de las opiniones<sup>15</sup>. Finalmente, Marine Le Pen logró conseguir las 500 firmas necesarias para presentarse a la elección en donde obtuvo más de 6 millones de sufragios.

El debate sobre el filtraje de las candidaturas se mantiene a pesar de la decisión del Consejo Constitucional. En efecto, diversos actores de la vida política critican este sistema que no ha logrado su principal objetivo: frenar la multiplicación de candidaturas<sup>16</sup> y que dificulta la emergencia de candidatos que no provienen de los partidos políticos tradicionales (partidos de los cuales proviene la mayoría de los representantes que pueden presentar un candidato a la elección)<sup>17</sup>. Asimismo, este sistema puede ser objeto de abusos y perversiones, como en el caso de los alcaldes que negocian su respaldo<sup>18</sup> o que son objeto de medidas de presión por parte del partido que los llevó al poder<sup>19</sup>. Para hacer frente a estas críticas, algunos preconizan ampliar el número de representantes habilitados a presentar un candidato o permitir la presentación por parte de cualquier ciudadano, aumentando el número de firmas necesarias para la candidatura. Otros aconsejan la presentación anónima para evitar la presión sobre los representantes y las eventuales represalias por una presentación disidente. De manera más radical, algunos pretenden

<sup>15</sup> CC, decisión n.º2012-233 DC, 21 de febrero de 2012, *Mme Le Pen [Publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités ayant présenté un candidat à l'élection présidentielle]*, J.O. p. 3023.

<sup>16</sup> En efecto, desde 1965 el número de candidatos no cesó de aumentar pasando de 6 candidatos en 1965 a 12 en 1974, durante 1980 el número se estabilizó en 10 candidatos, para llegar a un máximo de 16 candidatos en 2002. En las últimas dos elecciones hubo, respectivamente, 12 candidatos en el 2007 y 10 en el 2012.

<sup>17</sup> El Consejo Constitucional, en sus observaciones sobre las elecciones del 2012, advierte que "es posible constatar, sin embargo, que varios candidatos [que lograron las 500 firmas necesarias para la presentación oficial] obtuvieron un porcentaje de bajo a muy bajo de los sufragios expresados en la primera vuelta. De hecho, el dispositivo actual de presentación no reserva el acceso a la primera vuelta del escrutinio solamente a los candidatos que se benefician de un mínimo de representatividad en la vida política francesa. Además, este dispositivo suscita debates y deja subsistir una duda acerca de la posibilidad de participación a la primera vuelta de representantes de algunas formaciones políticas, presentes en los escrutinios anteriores, y que, en definitiva, obtienen un gran número de votos". (CC, decisión n.º 2012-155 PDR, 21 de junio de 2012, *Observations sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012*, J.O. p. 10354).

<sup>18</sup> El Consejo Constitucional, juez de la elección, definió a la autoridad judicial, en aplicación del artículo 40 del Código de Procedimientos Penales, el caso de un alcalde que pretendía determinar el candidato al cual daría su firma por medio de una lotería. El Consejo consideró que esta actuación era incompatible con la dignidad que debe acompañar todas las operaciones electorales.

<sup>19</sup> Sobre este punto se puede consultar el artículo del presidente de la Asociación de los Alcaldes rurales de Francia Vanik Berberian «Les maires ruraux, cibles des (éphémères) attentions des candidats à la présidentielle », *Le Monde*, 7 de marzo de 2012.

reemplazar el sistema de presentación por un sistema de elecciones primarias en el seno de los partidos políticos, similar al sistema practicado en nuestro país<sup>20</sup>.

## II. La regulación de la campaña electoral

La "libertad de hacer campaña"<sup>21</sup>, que puede deducirse de los artículos 10 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>22</sup>, del artículo 3 de su Protocolo adicional<sup>23</sup>, del artículo 25 del Pacto Internacional relativo a los derechos civiles y políticos<sup>24</sup>, así como de los artículos 6 y 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789<sup>25</sup>, está íntimamente ligada a la libertad de asociación, de expresión, de comunicación y de opinión. Sin embargo, como toda libertad, tiene sus limitaciones. De esta forma, es necesario que el legislador y el juez electoral combinen la protección de la libertad de hacer campaña con otros objetivos constitucionales tales como la transparencia de las elecciones y la lucha contra la corrupción. Trataremos de estudiar, en esta segunda parte, cómo el legislador francés ha intentado regular la campaña electoral con el fin de salvaguardar las libertades y los principios constitucionales antes mencionados. Para ello, nos interesaremos primero en la regulación del financiamiento de las campañas electorales (a) para

---

<sup>20</sup> Sin embargo, este sistema de primarias, que dan un papel mayor a los partidos políticos, parece ir en contra del espíritu de las instituciones de la V República. No se debe olvidar, siguiendo la ideología gaullista que impregna profundamente esa Constitución, que uno de los principales objetivos de este nuevo sistema era de hacer de la elección presidencial un punto de encuentro directo entre los ciudadanos y el futuro presidente, para disminuir el papel que los partidos políticos habían tenido durante la III y IV Repúblicas.

<sup>21</sup> Expresión de Xavier Bioy, « La liberté de faire campagne », dans Pierre Esplugas et Xavier Bioy (dir), *Faut-il adapter le droit des campagnes électorales?*, Paris: Montchrestien, Coll. Grands colloques, 2011, p. 69-86.

<sup>22</sup> El artículo 10 consagra la libertad de expresión, el artículo 14 prohíbe cualquier forma de discriminación.

<sup>23</sup> "Derecho a elecciones libres: Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo".

<sup>24</sup> "Artículo 25: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

<sup>25</sup> Principio de igualdad (artículo 6) y garantía de la libertad de expresión y de opinión (artículo 11).

luego analizar las reglas referentes a la regulación de la propaganda, el acceso a los medios de comunicación y las encuestas (b).

### **a) La regulación del financiamiento de las campañas electorales**

El financiamiento es uno de los temas más delicados de una campaña electoral. La búsqueda de fondos es, sin lugar a dudas, una de las principales tareas de las estructuras partidarias o de los candidatos para hacer frente a elecciones que se rigen actualmente por los códigos propios de la publicidad comercial. El desenlace de una campaña electoral depende cada vez más de los medios económicos movilizados para convencer al electorado. En esta búsqueda de financiamiento, numerosos abusos pueden ocurrir, como lo demuestra nuestra actualidad nacional.

Frente a este problema dos modelos o sistemas pueden ser distinguidos. Por un lado, se puede dejar abierta la posibilidad de un financiamiento privado ilimitado, privilegiando la libertad de expresión y de asociación, por otro, se puede limitar este tipo de financiamiento remplazándolo, en todo o en parte, por contribuciones estatales sometidas a una regulación estricta. En el primer caso, tenemos el ejemplo de los Estados Unidos. Si bien en este país existe la posibilidad de un financiamiento público de las campañas, la mayoría de los candidatos rechazan esta forma de financiamiento sometida a una regulación estricta. En efecto, la posibilidad de recurrir al financiamiento privado es particularmente atractiva para los candidatos a la Casa Blanca. En principio, las donaciones privadas están limitadas y las corporaciones, a partir del escándalo de Enron en 2002, no pueden hacer donaciones a los partidos y los candidatos. Sin embargo, nada impide a los particulares y, sobre todo, a las corporaciones hacer donaciones a los comités de acción política (los famosos *political action committees* o PAC), que no son asimilados a los partidos en sí. Los PAC pueden así recibir donaciones de

los particulares que no están sometidas al tope establecido para las donaciones a los candidatos y pueden obtener un financiamiento, sin límite, de parte de las empresas privadas. Lo anterior fue confirmado por la Corte Suprema en una polémica decisión del 2010, *Citizen United v. Federal Election Commission*. En nombre de la libertad de expresión, la Corte cambia su línea jurisprudencial desarrollada a partir de la decisión *Austin v. Michigan Chamber of Commerce* de 1990 para permitir a cualquier empresa participar en el financiamiento de cortos publicitarios que mencionen a un candidato a una elección política. Esta solución fue confirmada en una reciente decisión de la Corte del 25 de junio de 2012 *American tradition partnership v. Montana*, y permite a los candidatos, en la práctica, tener acceso a fondos privados sin ninguna limitación ni control para financiar su campaña electoral.

En Francia, por el contrario, el financiamiento público juega un papel protagónico. De esta forma, los fondos privados son estrictamente limitados: las personas jurídicas así como los extranjeros (personas físicas o jurídicas) no pueden contribuir de ninguna forma al financiamiento de la campaña electoral. No obstante, el legislador francés no prohíbe el financiamiento privado por parte de particulares, permitiendo a todo ciudadano hacer donaciones a los partidos políticos o a los candidatos, las cuales son deducibles de los impuestos. La idea es favorecer el financiamiento ciudadano y no el financiamiento corporativo, de esta forma las donaciones tienen un tope de 4600 euros por persona y por elección<sup>26</sup>.

El financiamiento público está compuesto de varios rubros. Primeramente, los gastos relativos a los documentos electorales (afiches oficiales, profesiones de fe de los candidatos, papeletas) son

---

<sup>26</sup> Artículo L52-8 del Código Electoral.

reembolsados por el Estado. Asimismo, los candidatos oficiales (autorizados por el Consejo Constitucional) tienen derecho a la atribución de una suma global de reembolso de los otros gastos de campaña<sup>27</sup>. Sin embargo, la obtención de esta suma global está sometida a ciertas condiciones. Sólo tienen derecho a este financiamiento los candidatos que obtuvieron por lo menos 5% del total de los votos válidos. Además, para pretender la ayuda estatal, los gastos del candidato no pueden sobrepasar los 16 851 millones de euros en el caso de participación únicamente en la primera ronda o los 22 509 millones de euros para los dos candidatos que se califican para la segunda ronda<sup>28</sup>. Si respetan estas obligaciones, los candidatos tienen derecho al reembolso de hasta 47.5% de la suma máxima de los gastos electorales permitidos<sup>29</sup>.

El financiamiento, ya sea de origen público o privado, está sujeto a una regulación estricta cuyo principal objetivo es, como lo recuerda el Consejo Constitucional, “la transparencia de la vida política”<sup>30</sup>. La regulación busca favorecer la igualdad entre los candidatos, la prevención de la corrupción y de la privatización de la elección, así como el mantenimiento de la independencia nación<sup>31</sup>, lo que justifica la prohibición del financiamiento por estados o personas extranjeras.

La primera obligación que pesa sobre todo candidato a una elección es la de nombrar un mandatario o administrador que puede ser una persona física o jurídica. Este administrador es el encargado de llevar las finanzas del candidato: abrir una cuenta bancaria que centraliza todas las

---

<sup>27</sup> El Estado otorga, sin embargo, un adelanto de esta suma global a todos los candidatos oficiales (a la altura de 153 000 euros). Si el candidato posteriormente no cumple con las condiciones necesarias para tener derecho a la contribución estatal, deberá devolver esta suma.

<sup>28</sup> Decreto del 30 de diciembre de 2009.

<sup>29</sup> Ley n.º 62-1292 del 6 de noviembre de 1962, modificada por la ley orgánica n.º 2012-272 del 28 de febrero de 2012, artículo 3.

<sup>30</sup> CC, decisión n.º 89-271 DC, 11 de enero de 1982, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques* (12<sup>e</sup> §), *Rec. Cons. const.*, p. 21.

<sup>31</sup> Xavier Bioy, *op. cit.*, p. 79.

operaciones financieras, recolectar las donaciones, administrar la contribución pública y llevar el detalle de las entradas y de los gastos de campaña realizados por el candidato o por terceros a nombre o a favor de la campaña de este candidato<sup>32</sup>, entre otras múltiples obligaciones contables. La cuenta de la campaña electoral debe ser certificada por un contador público que atestigüe que los principios de unidad, razonabilidad y universalidad fueron respetados.

La cuenta debe estar equilibrada o presentar un excedente al momento de su depósito el cual debe hacerse a más tardar el décimo viernes posterior a la primera ronda de la elección, ante la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y Financiamientos Políticos (CNCCFP). Esta autoridad administrativa independiente es la encargada de verificar todas las cuentas de campaña con el fin de autorizar o no el reembolso de los gastos por parte del Estado. La Comisión tiene el poder de autorizar o no la cuenta o de reducir el monto del reembolso si existen irregularidades menores. En el caso de un rechazo de la cuenta del candidato (si este último sobrepasó el monto de gastos máximos o cometió graves irregularidades), la Comisión transmite el caso al Consejo Constitucional que, en virtud del artículo 58 de la Constitución, es el juez de la elección presidencial. El Consejo puede confirmar el rechazo y, ante esta situación, la sanción prevista es la inelegibilidad del candidato por un año. Si la cuenta rechazada es la del candidato elegido, esta declaratoria implica la anulación de la elección.

Todas estas exigencias contables y legales hacen de la regulación del financiamiento electoral un sistema sumamente complejo, lo cual ha motivado la edición de múltiples agendas, guías oficiales y oficiosas a la

---

<sup>32</sup> La definición de los gastos de campaña es sumamente problemática. El juez ha decidido seguir un acercamiento casuístico a la definición (CE, 27 de junio de 2005, *M. Gourlot*, req. N.º 272551).

intención no sólo del candidato sino también del elector. Como lo explica la propia CNCCFP en su reporte anual: *"los candidatos tienen a veces dificultades para satisfacer las obligaciones impuestas por el Código Electoral y a comprender el alcance de las disposiciones aplicables para poder conformarse a ellas"*<sup>33</sup>. Para hacer frente a este problema, el legislador ha buscado simplificar el sistema gracias a un grupo de leyes adoptadas en la primavera del 2011.

La severidad de las sanciones previstas en caso de no cumplimiento de las exigencias ligadas al financiamiento da pie a un serio debate. En efecto, anteriormente, el sistema de validación de las cuentas de campaña obedecía a una lógica binaria de validación o rechazo que no permitía modular la sanción. El riesgo de anular una elección nacional como consecuencia de la sanción de inelegibilidad motivaba al Consejo Constitucional a ser menos severo con las cuentas de los grandes candidatos, lo cual implicaba una ruptura del principio de igualdad<sup>34</sup>. Actualmente la CNCCFP posee la facultad de imponer limitaciones al reembolso como medida de sanción frente a infracciones menores, lo cual permite paliar la lógica del todo o nada de la sanción de inelegibilidad.

## **b) La regulación de la propaganda y las encuestas electorales**

La otra faceta de la regulación de la campaña electoral consiste en el control de la propaganda electoral. Este control, en el sistema francés, se realiza de manera estricta durante el período oficial de campaña, pero puede extenderse al período anterior. En efecto, las elecciones presidenciales suelen prepararse durante períodos que exceden

---

<sup>33</sup> COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES (CNCCFP), *X<sup>ème</sup> rapport d'activité pour 2006*, Documentation française, 2007, p. 53.

<sup>34</sup> Tal fue el caso en 1995 en donde el Consejo constitucional validó las cuentas de campaña de dos de los principales candidatos: Balladur y Chirac (que resultaría electo). Sin embargo, el Consejo no dudó en anular la cuenta de un candidato minoritario, Jacques Cheminade, por inconsistencias menores, ya que su inelegibilidad no implicaría la anulación de las elecciones.

ampliamente la campaña oficial que, de acuerdo con la ley orgánica del 6 de noviembre de 1962, dura alrededor de treinta días (del segundo lunes que precede la primera vuelta a la víspera del escrutinio a las cero horas). El objetivo principal de la regulación es garantizar que los medios de propaganda utilizados no sirvan a maniobras susceptibles de alterar la sinceridad del sufragio y que todos los candidatos reciban el mismo trato de parte de los poderes públicos. Así, los poderes estatales juegan un rol protagónico no solo en la organización del sufragio, sino también en la organización de la campaña. Asimismo, la regulación de la campaña busca garantizar un respeto de la igualdad de armas en la batalla electoral, tratando de contrarrestar las diferencias de hecho entre los grandes partidos y los pequeños candidatos independientes<sup>35</sup>. La regulación de la campaña es realizada, principalmente, por la Comisión Nacional de Control de la Campaña Electoral, integrada por miembros de las principales jurisdicciones<sup>36</sup>.

El Estado debe garantizar un mínimo de publicidad a cada candidato: el envío de su programa a los electores es organizado y financiado por este; todos los candidatos oficiales cuentan con paneles estrictamente delimitados para colocar sus afiches<sup>37</sup> y se les garantiza un acceso mínimo a los medios de comunicación audiovisual. Nos vamos a interesar particularmente en este último aspecto ya que su difícil implementación genera un intenso debate, debate que podríamos extrapolar a nuestro país de aprobarse el proyecto de ley n.º18.428 que busca, entre otras

---

<sup>35</sup> Por ejemplo, el artículo L48-2 del Código electoral prohíbe a todo candidato exponer a la luz pública elementos nuevos de polémica electoral de tal forma que sus rivales no tengan la posibilidad de responder eficazmente antes del final de la campaña electoral.

<sup>36</sup> Artículos 13 y siguientes del decreto n.º 2001-213 del 8 de marzo de 2001 sobre la aplicación de la ley n.º 62-1292 del 6 de noviembre de 1962 relativa a la elección del presidente de la República, modificado, en última instancia, por el decreto n.º 2011-1837 del 8 de diciembre de 2011.

<sup>37</sup> La legislación francesa regula de manera particularmente minuciosa la propaganda electoral: prohibición de la utilización de los tres colores patrios, regulación del tamaño máximo de los afiches (594 mm de ancho por 841 mm de alto), regulación del número de espacios en donde es posible colocar afiches electorales.

reformas, agregar un artículo 90 quinquis sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación<sup>38</sup>.

El sistema francés va más allá de garantizar un acceso a los medios de comunicación, ya que es uno de los pocos países que implementa un sistema cuantitativo de desglose del tiempo de antena que reciben los candidatos y precandidatos a la elección presidencial. A partir del primero de enero y hasta el día de las elecciones presidenciales, las cadenas de radio y de televisión deben someterse a un sistema de control respecto al tiempo que dedican a entrevistas, intervenciones y reportajes sobre los candidatos a la elección. Las reglas que rigen este sistema son establecidas por el Consejo Superior del Audiovisual (CSA)<sup>39</sup>. Tres períodos deben ser distinguidos: del primero de enero al día de la publicación de la lista de los candidatos oficiales por el Consejo Constitucional (ver supra), los medios de comunicación deben de respetar un principio de equidad al repartir el tiempo de antena entre los diferentes precandidatos. Este principio de equidad toma en cuenta la representatividad del candidato o del partido (basada en los resultados de las últimas elecciones y en las encuestas de opinión) y su implicación efectiva en la campaña electoral<sup>40</sup>. A partir de la publicación de la lista oficial de candidatos y hasta el comienzo de la campaña oficial (fijado para las recientes elecciones para el 9 de abril 2012), las estaciones deben seguir respetando el principio de equidad para la repartición del tiempo de antena en lo que respecta a reportajes, y aplicar el principio de igualdad

---

<sup>38</sup> Según este proyecto, el TSE sería el encargado de otorgar a los partidos espacios televisivos, radiales y en la prensa nacional. La repartición se haría teniendo en cuenta el rating de audiencia y los niveles de venta de la prensa. 30% del espacio total (800h de TV, 1000h radiales y 2 páginas diarias de prensa), será distribuido por igual entre todos los partidos, el 70 % restante de manera proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección.

<sup>39</sup> Para las recientes elecciones presidenciales el CSA aprobó las reglas aplicables en la materia por medio de una recomendación del 30 de noviembre de 2011 publicada en el periódico oficial el 6 de diciembre de 2011.

<sup>40</sup> Para una explicación detallada de este principio, consultar la definición dada por el propio CSA disponible en la dirección <http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/Le-pluralisme-politique-et-les-campagnes-electorales/Le-pluralisme-en-periode-electorale>

de tiempo de palabra para las entrevistas e intervenciones de los candidatos. Durante el período de la campaña oficial, las estaciones deben aplicar el principio de igualdad entre los candidatos tanto en el tiempo de antena como en el tiempo de palabra, siguiendo lo establecido por el artículo 15 del decreto n.º 2001-213 del 8 de marzo de 2001 sobre la aplicación de la ley n.º 62-1292 del 6 de noviembre de 1962 relativa a la elección del presidente de la República, modificada, en última instancia, por el decreto n.º 2011-1837 del 8 de diciembre de 2011.

El respeto del objetivo de pluralismo en la expresión de las corrientes de pensamiento y de opinión, de carácter constitucional, justifica esta interferencia en la libertad de la comunicación audiovisual<sup>41</sup>. De esta forma, el CSA no solo está habilitado para fijar las reglas en materia de acceso a los candidatos al tiempo de antena, sino también para emitir recomendaciones, advertencias y sanciones a los medios de comunicación que no respeten los principios de equidad e igualdad<sup>42</sup>. El juez electoral, por su parte, verifica la correcta aplicación de las recomendaciones del CSA y su incidencia en los comicios.

Este sistema se aplica únicamente a los medios audiovisuales. Como lo explica Marie-Laure DENIS "si las televisoras y las estaciones de radios están obligadas a garantizar, en cada antena, la expresión de una pluralidad de puntos de vista (pluralismo interno), a la inversa, la prensa escrita e Internet sólo deben respetar las obligaciones derivadas del derecho común (sobre la difamación, la publicación de encuestas...). El

<sup>41</sup> Bernard Maligner. *Droit électoral*. Paris: Ellipses, collection Cours Magistral, 2007, pp. 363-364.

<sup>42</sup> La obligación del respeto del pluralismo se extiende más allá del período electoral. De esta forma, en virtud de la ley n.º 86-1067 del 30 de septiembre de 1986 relativa a la libertad de comunicación y sus diferentes modificaciones, los medios de comunicación audiovisual deben garantizar, aun fuera de los períodos electorales, un equilibrio entre los tiempos de intervención de los miembros del gobierno, las personalidades que pertenecen a la mayoría y aquellas que pertenecen a la oposición. De la misma forma, deben garantizar el acceso a la antena de las personalidades pertenecientes a agrupaciones políticas no representadas en el Parlamento. Salvo circunstancias especiales, el tiempo de antena dedicado a la oposición no puede ser menor a la mitad del tiempo acumulado dedicado a los miembros del gobierno y de la mayoría parlamentaria (deliberación del CSA del 8 de febrero de 2000).

lector debe entonces, gracias a la pluralidad de fuentes de información que va a consultar, equilibrar por sí mismo los diferentes puntos de vista en presencia (pluralismo externo)<sup>43</sup>.

El legislador francés decidió regular la comunicación audiovisual, dejando un amplio margen de libertad a la prensa escrita<sup>44</sup>. Esta escogencia se explica por varios factores. Primeramente, la libertad de la prensa escrita en Francia tiene un arraigo particular, su limitación, aun con fines de garantizar un interés público, podría asimilarse rápidamente a una forma de censura. De esta forma pueden existir periódicos partidarios, y aun los periódicos no ligados a estructuras partidarias pueden tomar posición a favor o en contra de un candidato o partido, ya sea como parte de su línea editorial o por medio de espacios pagados por particulares o por los mismos partidos políticos. La pluralidad de medios de prensa escrita permite garantizar un pluralismo externo sin tener que imponer un pluralismo interno a cada uno de los periódicos o revistas<sup>45</sup>. Un segundo factor, no menos importante, explica esta distinción. Los medios de comunicación audiovisual tienen un alcance mayor que la prensa escrita, por lo que juegan un rol estructurante de la opinión pública<sup>46</sup>. Además, no se debe olvidar que, a diferencia de la prensa escrita, los medios de comunicación audiovisual utilizan, para su explotación, un bien que forma parte del dominio público: las ondas hertzianas o espectro electromagnético<sup>47</sup>. Su concesión a grupos de

<sup>43</sup> Marie-Laure Denis. «La régulation audiovisuelle et l'élection présidentielle», *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012, p. 23 (traducción propia).

<sup>44</sup> Así lo subraya la jurisprudencia electoral al consagrar el "derecho reconocido a los órganos de prensa [escrita] de relatar libremente una campaña electoral" (CC, 11 de mayo de 1995, *AN Vendée*, 4<sup>ème</sup> circonscription, n.º 94-2053, *JO* 13 de mayo de 1995 p. 8129).

<sup>45</sup> El pluralismo "externo" reside en la diversidad de medios de comunicación, el pluralismo "interno" se refiere a la diversidad en el contenido de los programas / escritos mismos.

<sup>46</sup> Sobre este punto consultar BAUDIS Dominique, «Faut-il adapter les règles relatives aux campagnes dans les médias audiovisuels», en Pierre Espuglas et Xavier Bioy (dir), *op. cit.*, p. 145 y el estudio realizado por Jacques Gerstlé, «Médias et campagnes électorales», *Élections et campagnes électorales*, Regards sur l'actualité, La documentation française, n.º 329, marzo 2007, pp. 35 y ss.

<sup>47</sup> En efecto, en Francia, las ondas hertzianas son consideradas como un recurso escaso, un elemento del patrimonio público que es sometido a un sistema de concesiones que implica un proceso de selección de

interés privados implica, en contrapartida, el respeto de algunas obligaciones impuestas por el Estado.

Este sistema, si bien permite un acceso de todos los candidatos a los medios de comunicación sin importar el tamaño de su partido o su peso en las encuestas, debe hacer frente a numerosos obstáculos y críticas. Por un lado, el sistema de desglose del tiempo de antena, así como la elaboración de entrevistas y reportajes sobre todos los candidatos<sup>48</sup>, son sumamente complejos e implican un gran esfuerzo logístico y económico por parte de los canales y estaciones de radio, esfuerzo que es considerado por muchos como desproporcionado, sobre todo para los canales privados. Por otro lado, la aplicación del principio de igualdad durante el período de la campaña oficial puede implicar una distorsión en el debate político, al otorgarles el mismo tiempo de palabra a candidatos que no tienen ninguna probabilidad de acceder al puesto.

Asimismo, las reglas del desglose y de la compatibilidad adquieren una complejidad mayor cuando un presidente en ejercicio se presenta a su reelección, como fue el caso de Nicolas Sarkozy durante las últimas elecciones. ¿Cómo contabilizar una noticia o un reportaje de política nacional que trate del presidente de la República? , ¿se trata de tiempo de antena a favor del candidato del UMP o simplemente de una noticia de interés general? Si el presidente-candidato hace una declaración, ¿se debe contabilizar en el tiempo de antena de su partido o no? Sobre este punto,

---

candidaturas. Esta misma concepción la encontramos en nuestro sistema ya que, de acuerdo con nuestra Constitución, no pueden salir definitivamente del dominio del Estado los servicios inalámbricos, los cuales sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa (artículo 121).

<sup>48</sup> Debe tomarse en cuenta que Francia, a pesar de los mecanismos implementados para limitar el número de candidaturas (ver supra), cuenta con numerosos candidatos a la elección presidencial. En la última contienda electoral, 10 candidatos se enfrentaron en la primera ronda, lo que implicó para los medios de comunicación audiovisual, durante el tiempo de la campaña oficial, el deber de dedicarle el mismo tiempo de antena a cada uno de ellos, sin importar, por ejemplo, que solo contaran con un 0.5% de intenciones de votos en las encuestas.

el Consejo de Estado se pronunció en una decisión de 2009, considerando que, si bien de acuerdo a la tradición republicana el presidente de la República no se expresa en nombre de un partido o de un grupo político, sus intervenciones deben ser tomadas en cuenta a la hora de garantizar el principio de pluralidad y de equilibrio entre las diferentes corrientes de opinión política. Sin embargo, el Consejo de Estado no precisó la manera en que estas intervenciones debían ser contabilizadas, ya sea en período de campaña electoral o fuera de ella, dejándolo en manos del CSA<sup>49</sup>. Este último ha emitido varios lineamientos sobre cómo tomar en cuenta las intervenciones del presidente de la República. Así, se debe distinguir entre las intervenciones que relevan de su función presidencial y aquellas que contribuyen al debate político nacional, hechas en virtud de su candidatura. Sin embargo, la casuística pone en evidencia la dificultad de distinguir entre estos dos tipos de intervenciones, lo cual pone en manifiesto los límites de este sistema de “democracia formal”, para retomar la expresión del entonces candidato-presidente Sarkozy<sup>50</sup>.

El último punto al cual nos vamos a referir en esta presentación somera de la regulación de la campaña presidencial en Francia es el de las encuestas de opinión y la publicación de resultados parciales antes del cierre de todas las juntas electorales. En efecto, el recurso cada vez más generalizado a esta herramienta analítica, su difusión en los grandes medios de comunicación y su correlativa influencia en la opinión pública motivaron al legislador francés a intervenir en esta materia, para evitar las manipulaciones y lo que muchos denuncian como una “dictadura de las encuestas”.

---

<sup>49</sup> CE, 8 de abril de 2009, *MM. Hollande et Mathus*, n.º 311136, *RFDA*. 351, conclusiones de Salins.

<sup>50</sup> Como lo relata la noticia: « Sarkozy critique l'égalité du temps de parole », *Le Figaro*, 19/04/2012.

En un principio, la ley n.º 77-808 del 7 de julio de 1977 relativa a la publicación y difusión de ciertas encuestas de opinión prohibía, en su artículo 11, la publicación de cualquier encuesta durante la semana que precedía cada vuelta del escrutinio, así como el día de votación. Esta restricción fue considerada por el Consejo de Estado y la Corte de Casación como compatible con la libertad de expresión consagrada por el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>51</sup>. El artículo 5 de la ley n.º 2002-214 del 19 de febrero de 2002 reformó esta restricción: la publicación de encuestas es actualmente prohibida solo durante la víspera del escrutinio, así como el día de elección. De esta forma, en Francia, las encuestas de salida de urnas no pueden ser publicadas el día de la elección. Igualmente, está estrictamente prohibido publicar resultados parciales antes del cierre de todas las juntas electorales. El objetivo de esta restricción es el de limitar la influencia de encuestas de último minuto, así como de resultados parciales, sobre el votante indeciso. Para velar sobre el respeto de esta restricción, así como para garantizar principios básicos de deontología profesional, se creó la Comisión de Encuestas.

Sin embargo, tanto las elecciones de 2007 como las de 2012 demostraron los límites de esta regulación. En efecto, en la era de la globalización, de Internet y de las redes sociales, la prohibición de encuestas y de resultados parciales es difícil de llevar a cabo. Numerosos medios de comunicación de países vecinos, sobre los cuales la legislación no tiene efecto y el juez nacional no tiene jurisdicción, publican los resultados parciales y las encuestas de salidas de urnas, y los ponen al acceso del electorado francés vía Internet. Asimismo, en las recientes elecciones presidenciales, por medio de Twitter y del hashtag

---

<sup>51</sup> CE, 2 de junio de 1999, *M. Meyet*, n.º 207752 ; Cass crim., 14 de mayo de 1996, n.º 94-82440.

#radiolondres (guiño a la radio desde la cual el general De Gaulle hacía sus llamados a la resistencia durante la ocupación alemana), numerosos usuarios publicaban, gracias al uso de un lenguaje en código, resultados parciales de las juntas electorales<sup>52</sup>. Si bien la Comisión de Encuestas había advertido sobre las sanciones que enfrentarían todo medio de comunicación o particular que violara la prohibición de publicación anticipada de resultados<sup>53</sup>, la dificultad de llevar a juicios a miles de usuarios de Twitter así como medios de comunicación extranjeros disminuye el grado de efectividad de esta regulación. La difícil adaptación de esta regulación a la evolución de los medios de comunicación fue subrayada por el Consejo Constitucional, juez electoral de las elecciones presidenciales, en sus observaciones sobre la elección de este año<sup>54</sup>.

La regulación del proceso electoral pone en evidencia la dificultad de conciliar los diferentes objetivos y libertades constitucionales que entran en juego: derecho a elegir y ser elegido, libertad de expresión, pureza y transparencia del sufragio, lucha contra la corrupción, garantía del pluralismo de las diferentes corrientes de opinión, entre otros.

Si bien en nuestro país, el Tribunal Supremo de Elecciones ha velado desde su creación por la transparencia de nuestros procesos electorales; el desarrollo de la tecnología, los cambios en la estructura y el rol de los partidos políticos, así como los recientes escándalos en materia política nos obligan a reflexionar sobre las evoluciones posibles de nuestro

---

<sup>52</sup> Ejemplo de un twitter en "código": "Grand Prix de l'Élysée: Temps d'avance : Tulipe de Hollande 28, Agité du Palais 26, Fille du Menhir 17 Fleur de Stalingrad 13 » [Gran premio del Eliseo –en referencia al nombre del palacio presidencial–: Tulipán holandés – en referencia a François Hollande, candidato socialista–: 28; el agitado del palacio – en referencia a Nicolas Sarkozy, presidente saliente – 26; Hija del menhir – en referencia a Marine Le Pen, candidata del partido de extrema derecha -: 17 ; Flor de Stalingrado – en referencia a Jean-Luc Mélançon, candidato del partido de extrema izquierda-: 13]

<sup>53</sup> El artículo 52-2 del Código electoral prohíbe la comunicación por medio de la prensa o por cualquier medio de comunicación al público por vía electrónica, de todo resultado de elección, parcial o definitivo, antes del cierre de todas las juntas electorales. Aquel que viole esta prohibición tendrá una multa de 3 750 euros.

<sup>54</sup> CC decisión n.º 2012-155 PDR, 21 juin 2012, *Observations sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012*, op. cit.

sistema. Sea esta breve exposición del sistema francés, con sus bondades y limitaciones, una invitación al debate sereno y productivo.

### Principal bibliografía consultada

Guy Carcassonne. *La Constitution*. 10<sup>a</sup> edición. París: Points, coll. Essais, 2011.

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). *X<sup>ème</sup> rapport d'activité pour 2006*, Documentation française, 2007.

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). *XIV<sup>ème</sup> rapport d'activité pour 2011*, Documentation française, 2012.

Marie-Laure Denis. «La régulation audiovisuelle et l'élection présidentielle». *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012.

Pierre Esplugas et Xavier Bioy (dir). *Faut-il adapter le droit des campagnes électorales ?* París: Montchrestien, coll. Grands colloques, 2011.

Louis Favoreu, Loïc Philip. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*. 15<sup>o</sup> edición. París: Dalloz, 2009.

Jacques Gerstlé. "Médias et campagnes électorales". *Élections et campagnes électorales*. Regards sur l'actualité. La documentation française, n<sup>o</sup> 329, marzo 2007.

Bernard Maligner. *Droit électoral*. París : Ellipses, coll. Cours Magistral, 2007.

Frédéric Rolin. «Les 500 signatures: derrière la stratégie électorale, une question de fond sur le devenir de l'élection présidentielle». *Recueil Dalloz*, 2012.

Michel Verpeaux, Pierre de Montalivet, Agnès Roblot-Troizier, Ariana Vidal-Naquet. *Jueves 31: de 4 p.m. a 7 p.m.* Coll. Thémis Droit, 2011.