

SUFRAGIO Y REPRESENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA: TENSIONES ENTRE INCLUSIÓN FORMAL Y RESTRICCIONES EFECTIVAS

*Esp. Susana Luchesi **

Resumen

El derecho electoral latinoamericano se estructura fundamentalmente en torno al sufragio, configurado como derecho universal en sus dimensiones activa y pasiva. El sufragio activo se atribuye generalmente a ciudadanos mayores de 18 años, con excepciones en países como Brasil y Nicaragua (16 años), estableciéndose requisitos negativos que en ocasiones resultan cuestionables desde la perspectiva democrática. El sufragio pasivo presenta requisitos más estrictos relativos a ciudadanía, edad, instrucción y vinculación territorial, destacando la problemática del monopolio partidista para la presentación de candidaturas, presente en más de la mitad de los ordenamientos analizados. Las limitaciones identificadas, tanto en el sufragio activo como pasivo, revelan tensiones entre la universalización formal y las restricciones efectivas, sugiriendo la necesidad de reformas que amplíen la participación ciudadana sin comprometer la estabilidad institucional, equilibrando así inclusión democrática y gobernabilidad.

Abstract

Latin American electoral law is fundamentally structured around suffrage, configured as a universal right in both its active and passive dimensions. Active suffrage is generally attributed to citizens over 18 years of age, with exceptions in countries such as Brazil and Nicaragua (16 years), establishing negative requirements that are sometimes questionable from a democratic perspective. Passive suffrage presents stricter requirements related to citizenship, age, education and territorial connection, highlighting the problem of party monopoly for the presentation of candidacies, present in more than half of the systems analyzed. The limitations identified, both in active and passive suffrage, reveal tensions between formal universalization and effective restrictions, suggesting the need for reforms that expand citizen participation without compromising institutional stability, thus balancing democratic inclusion and governability.

Introducción

El presente estudio aborda, desde una perspectiva comparada y crítica, la configuración del derecho de sufragio en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos

contemporáneos. La elección de la democracia como sistema político predominante en América Latina impone necesariamente el análisis de los mecanismos mediante los cuales dicha opción se materializa institucionalmente, siendo el sufragio la expresión jurídica fundamental del principio democrático. A través de su ejercicio, la soberanía popular se canaliza hacia la formación de los órganos representativos y, en algunos casos, hacia la adopción directa de decisiones colectivas de especial trascendencia.

El análisis comparativo adquiere particular relevancia en el contexto latinoamericano, donde la construcción jurídica del sufragio ha experimentado una trayectoria singular. Si bien formalmente los ordenamientos de la región proclaman la universalidad del sufragio y su ejercicio en condiciones de libertad e igualdad, diversas disposiciones normativas introducen matices, restricciones o condicionamientos que pueden comprometer la plena efectividad de dichos principios. La consolidación democrática en América Latina, proceso todavía inacabado, exige examinar críticamente estas configuraciones jurídicas que median entre la proclamación abstracta de los derechos políticos y su implementación efectiva.

La investigación parte de una premisa metodológica fundamental: el sufragio, en tanto prerrogativa jurídica, debe analizarse en sus dos dimensiones complementarias - activa y pasiva- cuya regulación conjunta determina el grado de inclusión democrática del sistema político. Mientras el sufragio activo garantiza la participación ciudadana en la selección de representantes, el sufragio pasivo concreta la posibilidad de acceder a los cargos representativos. La configuración jurídica de ambas dimensiones en los ordenamientos latinoamericanos, con sus similitudes, divergencias y particularidades, constituye el objeto central de nuestro estudio.

La investigación se estructura en cinco grandes apartados. Tras delimitar conceptualmente el derecho electoral y caracterizar la naturaleza jurídica del sufragio, se abordan específicamente las condiciones de titularidad y ejercicio del sufragio activo, examinando los requisitos positivos y negativos establecidos en los diversos ordenamientos. Posteriormente, se analiza el derecho de sufragio pasivo, con especial atención a las exigencias adicionales impuestas para la elegibilidad. El cuarto apartado examina la problemática del monopolio partidista en la presentación de candidaturas, cuestión que afecta decisivamente a la configuración real del sufragio pasivo. Finalmente,

¹*Profesora Adjunta Historia Constitucional Argentina. Vicedirectora del Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales “Dra. Ada Lattuca” Cicsa. Facultad de Derecho UNR

el estudio identifica los principales desafíos que enfrenta actualmente el sufragio latinoamericano y formula propuestas orientadas a su perfeccionamiento.

El objetivo último de la investigación trasciende la mera descripción normativa para formular una valoración crítica de las regulaciones existentes desde la perspectiva de los principios democráticos, identificando aspectos problemáticos y proponiendo reformas que contribuyan a la consolidación democrática en la región. Se pretende, así, aportar elementos para la reflexión académica y político-jurídica sobre la configuración óptima del sufragio como fundamento legitimador de los sistemas políticos latinoamericanos.

1. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

1.1. La Arquitectura Normativa del Sufragio: Delimitación Conceptual

Es frecuente conceptualizar el derecho electoral como el conjunto normativo que desarrolla la prerrogativa ciudadana de participación en la esfera pública mediante representantes electos y que regula los procedimientos y sistemas para dicha elección. Tal conceptualización, si bien no es incorrecta, resulta insuficiente, pues excluye las disposiciones normativas relativas a los procedimientos de participación directa del demos en el ejercicio del poder público (1). Si bien el término "elecciones" presenta una vinculación inmediata con el concepto de "representación", la noción no se agota en ésta, dado que existe actividad electoral en los procedimientos referendarios. En estos últimos se ejerce el sufragio activo, aunque no, evidentemente, el pasivo. No obstante, la condición de elector es común tanto para la designación de representantes como para la manifestación de voluntad en consultas populares (2).

Por consiguiente, aun reconociendo su carácter descriptivo y escasamente sintético, resulta más precisa como definición del derecho electoral la siguiente: "conjunto normativo regulador de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio, activo y pasivo, de la organización de los comicios, del sistema electoral, de las instituciones y organismos encargados del desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de dicho proceso y la veracidad de sus resultados"(3). Como puede observarse, la totalidad del derecho electoral no tiene otra finalidad que establecer las condiciones jurídicas del derecho de participación política de los ciudadanos, tanto en su dimensión activa del derecho a participar mediante la emisión del voto, como en su dimensión pasiva del derecho a acceder, mediante elección popular, al ejercicio de cargos públicos.

1.2. Entre Derecho y Deber: La Naturaleza Jurídica Dual del Voto

Si en lugar de adoptar la perspectiva del derecho subjetivo, el análisis se realiza desde la óptica del principio jurídico (ambas dimensiones presentes en el sufragio), podría afirmarse que el derecho electoral no tiene otro propósito que establecer las reglas estructurales fundamentales de la democracia (4).

Independientemente del enfoque adoptado para abordar el objeto global del derecho electoral, es indudable que en él destaca, como elemento esencial, el sufragio, de manera que todo el corpus jurídico electoral está orientado a garantizar su efectividad en sus dimensiones estática (titularidad, ejercicio) y dinámica (finalidades, resultados). Un sufragio que en la actualidad, en todos los países de América Latina (con la excepción de Cuba, excluida de este estudio comparado) es formalmente democrático en la plena acepción del término: universal y ejercido en libertad (5).

El artículo 3 de la Ley Electoral de Bolivia expresa con notoria claridad pedagógica las cualidades del sufragio democrático al establecer que el voto es "universal, porque todos los ciudadanos, sin distinción alguna gozan del derecho de sufragio; directo, porque el ciudadano interviene personalmente en la elección y vota por los candidatos de su preferencia; libre, porque expresa la voluntad del elector; secreto, porque la Ley garantiza la reserva de voto" (y "obligatorio, porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía", aunque esta última característica ya no sea tan inequívocamente democrática, según nuestra valoración). La universalidad del sufragio, empero, no basta para conferirle carácter democrático, se requiere también pluralismo político y neutralidad electoral de la autoridad pública (6).

Sobre estos fundamentos se ha desarrollado actualmente el derecho electoral en todos los regímenes democráticos, configurándose una suerte de derecho electoral común (o transnacional) que responde a principios generales homogéneos y que, por consiguiente, se proyectan en todos los ordenamientos pertenecientes al modelo de Estado constitucional democrático de derecho (7). Tales principios son, esencialmente, la primacía del sistema representativo, la neutralidad de los organismos electorales, la libertad de presentación de candidaturas, la igualdad de oportunidades entre los candidatos, la universalidad, igualdad, libertad y secreto del sufragio y, finalmente, la judicialización del sistema de controles y verificación de la regularidad del proceso electoral (8).

1.3. La Universalización Inconclusa: Trayectoria Histórica del Sufragio Latinoamericano

Todos los países de América Latina, con la excepción previamente indicada, han incorporado a sus ordenamientos, en algunos casos desde hace considerable tiempo, en otros de forma reciente (como consecuencia de las transiciones democráticas), aquellos principios comunes ya aludidos (9). En todos ellos, el derecho electoral tiene por objeto materializar el principio de que la soberanía reside en el pueblo. No obstante, junto con esa incorporación generalizada de los principios del derecho electoral democrático, aparecen, en algunos ordenamientos latinoamericanos, determinadas prescripciones no enteramente congruentes con tales principios, especialmente en materia de libertad de voto y de libertad de presentación de candidaturas (10). Posteriormente, al abordar dichos aspectos, señalaremos tales prescripciones, pero anticipamos ya nuestra valoración crítica respecto a las mismas y señalamos la conveniencia de su eliminación.

2. EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO

Puede conceptualizarse el derecho de sufragio activo como la prerrogativa individual de voto de cada ciudadano con capacidad para participar en un proceso electoral o, más precisamente, en cualquiera de las votaciones públicas que se celebren (11). Se trata, evidentemente, de un derecho y, en principio, como tal, debería ser de ejercicio potestativo; sin embargo, en la inmensa mayoría de los países latinoamericanos se configura también (constitucional o legalmente) como un deber, es decir, de ejercicio obligatorio (12). Ya en otro apartado de esta obra, en "Derecho de sufragio: principio y función", se ha señalado la incongruencia derivada de configurar simultáneamente una institución jurídica como derecho y como deber. Allí se ha apuntado que quizá se explica por haberse acentuado excesivamente la dimensión objetiva o institucional del derecho de sufragio, lo que puede repercutir negativamente en su irrenunciable dimensión subjetiva (que es la que, genuinamente, como a todo derecho, debería caracterizarlo).

2.1. La Ciudadanía como Llave de Acceso: Requisitos Positivos para el Ejercicio del Voto

Considerando que, como se ha señalado anteriormente, todos los países objeto de este estudio han establecido el sufragio universal, la titularidad del derecho de sufragio activo corresponde, en principio, a todos los ciudadanos, sin discriminación por razón de etnia, género, confesión religiosa o cualquier otra condición personal o social (13). Sin embargo, se requieren mayores precisiones para determinar con mayor exactitud aquella titularidad: por una parte, existen requisitos para ostentar la propia ciudadanía o incluso situaciones en que el derecho de sufragio activo se extiende a no nacionales; por otra, sólo

a partir de la posesión de determinadas condiciones puede considerarse que se posee libertad para la emisión del voto. Por ello, la titularidad del derecho de sufragio activo está vinculada a la exigencia de requisitos "positivos" y al establecimiento de un régimen de incapacidades o requisitos "negativos"(14).

a) Ciudadanía

En todos los países examinados se atribuye el derecho de sufragio a los ciudadanos, esto es, a los nacionales (15).

2.2. El Extranjero ante las Urnas: Análisis Comparado de Derechos Electorales

b) Voto de los extranjeros

Sin embargo, el derecho de sufragio activo, que en la mayoría de los países se otorga exclusivamente a los ciudadanos, también se extiende, en algunos ordenamientos (aunque constituyen una minoría en el conjunto), además de a los nacionales, a los extranjeros residentes (16):

- **Exclusivamente para elecciones municipales:** Bolivia (art. 220 de la Const.; Paraguay (art. 120 de la Const., y Venezuela (art. 64 de la Constitución de 1999) o incluso también para las distritales (Colombia, art. 100 de la Const..
- **Sin limitarlo a elecciones determinadas:** Uruguay (art. 78 de la Const. o delegando en la legislación ordinaria ("en los casos que determine la ley", Chile, art. 14 de la Const..
- **Exigiendo, además, la condición de residente,** sin plazo determinado (Bolivia y Colombia), o con un periodo de residencia (Chile, cinco años, art. 14 de la Constitución; Uruguay, 15 años, art. 78 de la Constitución; Venezuela, 10 años, art. 33 de la Constitución de 1999), o con una residencia "definitiva" (Paraguay, art. 120 de la Const. e incluso, en un supuesto, con la adición de otras condiciones sociales o económicas ("buena conducta", "con familia constituida en la República" y "poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria", Uruguay, art. 78 de la Const..

c) Edad

En todos los países examinados la edad requerida para el ejercicio del derecho de sufragio activo es de 18 años, con las siguientes excepciones (17):

- **Brasil:** 16 años, aunque ese voto deja de ser facultativo y se convierte en obligatorio a los 18 años (art. 14 de la Const..
- **Nicaragua:** 16 años (art. 47 de la Const..

- **República Dominicana:** aunque la edad generalmente exigida es la de 18 años, también se otorga el derecho a los cónyuges menores de esa edad (arts. 12 y 13 de la Const..)

d) Otras cualidades

Generalmente no se exigen más atributos "personales" que los anteriores, pero existe una excepción en México (art. 34 de la Const., donde también se requiere "tener un modo honesto de vivir"(18). Es cierto que, formulado de manera negativa ("conducta notoriamente viciada", "ejercer actividades moralmente deshonrosas"), aparece también en otros países (El Salvador, Uruguay), pero estos últimos casos, dado que no constituyen un requisito para el ejercicio del voto, sino una causa de su exclusión, los analizaremos posteriormente, al abordar los requisitos negativos.

Lo único que cabe señalar ahora, como observación a este requisito positivo existente en México, es que parece adolecer de falta de seguridad jurídica, ya que, considerado en sentido positivo (como está enunciado), resulta difícil acreditarlo fehacientemente (además de imponer una carga que vulneraría el principio de igualdad y, por ende, el carácter universal del sufragio), y si se interpreta en sentido negativo, resulta superfluo, porque todos los supuestos de "modo deshonesto de vivir" jurídicamente relevantes ya están tipificados por el Código Penal (y pueden dar lugar, mediante condena privativa de libertad, a la privación del derecho de sufragio) o incluso por una causa específica de exclusión del derecho de sufragio (o requisito negativo), como es en México la "vagancia o ebriedad consuetudinaria" (art. 38 de la Const. (19). Por todo ello, sería recomendable la eliminación de esta exigencia del "modo honesto de vivir", que o bien resulta inaplicable por obsolescencia o, si se aplica, generaría innumerables controversias.

e) Inscripción en el censo o registro electoral

En todos los países examinados se exige esta condición (por lo demás habitual y garantizadora de la efectividad y corrección del ejercicio del derecho de sufragio)(20).

2.3. La Exclusión Legitimada: Causales de Inhabilitación Electoral

Además de la concurrencia de determinadas condiciones, o más propiamente, de determinados requisitos positivos, es general en todos los ordenamientos (de estos y de cualesquiera otros países) la previsión de requisitos negativos, es decir, el señalamiento de determinadas causas, circunstancias o condiciones que imposibilitan el ejercicio del derecho de sufragio (21). Desde el punto de vista técnico-jurídico, se trata, exactamente, de incapacidades o inhabilitaciones.

a) Comunes en los ordenamientos de los países examinados:

- **Demencia, sordomudez** que impida totalmente expresarse por escrito, y, en general, incapacidad civil judicialmente declarada (22).
- **Condena judicial** que imponga la interdicción, la suspensión o privación de los derechos de ciudadanía o específicamente del derecho de sufragio, durante el tiempo que dure la condena (23).

b) Específicas de determinados países:

- **Miembros en servicio activo de las Fuerzas Armadas y Policiales** (Colombia, art. 219 de la Constitución; Ecuador, art. 27 de la Constitución de 1998; Honduras, art. 37 de la Constitución; Paraguay, art. 175 de la Constitución concretado por el art. 75 del Código Electoral —que incluye, además, a los alumnos de Institutos de Enseñanzas Militares y Policiales—; Perú, art. 34 de la Const.. O exclusivamente de las Fuerzas Armadas (Guatemala, art. 248 de la Const.. O únicamente los soldados realizando el servicio militar obligatorio (Brasil, art. 14 de la Const. (24).
- **Condenados criminalmente a pena privativa de libertad**, mientras dure su cumplimiento (Argentina, art. 3 del Código Electoral Nacional; Bolivia, art. 7 de la Ley Electoral; Brasil, art. 15 de la Constitución; Ecuador, art. 13 de la Constitución; El Salvador, art. 75 de la Constitución; Honduras, art. 41 de la Constitución; Nicaragua, art. 47 de la Constitución; México, art. 38 de la Constitución; Nicaragua —siempre que se trate de "pena corporal grave"—, art. 16 de la Constitución; Paraguay, art. 153 de la Constitución; Perú, art. 32; República Dominicana, art. 15 de la Constitución; Uruguay, art. 80 de la Const. (25).
- **Procesados, detenidos o privados de libertad por orden judicial** (sin el requisito de sentencia firme) (Argentina, art. 3 del Código Electoral Nacional; Chile, art. 16 de la Constitución; El Salvador, art. 74 de la Constitución; Honduras, art. 41 de la Constitución; México, art. 38 de la Constitución; Paraguay, art. 7 del Código Electoral; Uruguay, art. 80 de la Const. (26).
- **Declarados judicialmente en rebeldía o prófugos de la justicia** (México, art. 38 de la Constitución; Paraguay, art. 75 del Código Electoral) (27).
- **Autores de determinadas infracciones electorales** (Honduras, art. 42 de la Constitución; El Salvador, art. 75 de la Const. (28).
- **Sancionados por el Tribunal Constitucional por pertenencia a un partido declarado inconstitucional** (Chile, art. 16 de la Constitución, que establece una

duración máxima de cinco años para esta inhabilitación del derecho de sufragio) (29).

- **Quienes integren organizaciones sociales o políticas que utilicen o propaguen la violencia** (Uruguay, art. 80 de la Constitución: únicamente para ciudadanos "legales", no "naturales")(30).
- **Quienes observen conducta reprochable** ("conducta notoriamente viciada", El Salvador, art. 75 de la Const., ("vagancia o ebriedad consuetudinaria declarada en los términos que prevengan las leyes" o "falta de cumplimiento de los deberes cívicos", México, art. 38 de la Const., ("ejercicio habitual de actividades moralmente deshonrosas", según legislación aprobada con mayoría cualificada de dos tercios de cada cámara, Uruguay, art. 80 de la Const. (31).

c) Valoración crítica

Respecto a los supuestos de causas de exclusión del derecho de sufragio comunes a todos los países, debe indicarse, como ya se ha adelantado, que constituyen supuestos razonables y habituales en derecho comparado (32). No obstante, se constata la ausencia, en la mayoría de los ordenamientos latinoamericanos, de la especificación de la necesidad de que medie sentencia judicial "firme" (o "ejecutoriada", como sí se contempla, por ejemplo, en México, art. 38 de la Constitución, cuando se trata de condena suspendiendo el derecho de sufragio).

En cuanto a los supuestos de causas de exclusión específicas de determinados países, todos ellos pueden ser objeto de serias objeciones (33). En algunos casos afectan, además, a casi la totalidad de los países latinoamericanos, pues inhabilitan para el ejercicio del derecho de sufragio, con menoscabo de su carácter universal (más técnicamente, con posible vulneración del principio de igualdad por su cuestionable "razonabilidad"), a numerosos colectivos sin causa plenamente legítima que lo justifique (como lo exigiría el carácter rigurosamente excepcional de la exclusión), ya sean militares, soldados y policías o condenados a penas privativas de libertad(34).

Ambos supuestos (militares o policías en activo y condenados a penas privativas de libertad), analizados desde los principios generales del derecho electoral común del Estado democrático de derecho, resultan más adecuados como causas de inhabilitación para ser elegible, pero no para ser elector (35). Es posible que estas inhabilitaciones encuentren alguna explicación (que no justificación) en el papel tradicional de los militares en América Latina y en la ausencia en estos países de la posibilidad del voto por correspondencia, pero indudablemente la situación resulta criticable. La problemática se

agrava en los casos en que ni siquiera se exige sentencia judicial, sino únicamente detención por la autoridad o auto de procesamiento, situación en la cual el derecho queda prácticamente desprovisto de garantías (36).

En todos los demás supuestos también cabe formular objeciones, porque siendo la conducta individual tipificada susceptible de legitimar la exclusión (comisión de determinados delitos o infracciones electorales o de determinadas conductas que pueden acarrear la incapacidad civil), no se exige sentencia judicial (solo el auto de prisión o de procesamiento, o en ocasiones ni siquiera una declaración jurisdiccional taxativa) para su operatividad (37). El Estado democrático de derecho requiere que únicamente la autoridad judicial, y mediante sentencia firme ("irrevocable", se establece acertadamente en el art. 15 de la Constitución de la República Dominicana), pueda inhabilitar (por causa constitucional o legal legítima) para el ejercicio del derecho de sufragio(38). En este sentido, sería altamente recomendable la implementación de las correspondientes reformas normativas para subsanar estas deficiencias de las legislaciones electorales de algunos países latinoamericanos.

3. EL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO

3.1. El Umbral de la Representación: Requisitos para la Elegibilidad

Podría conceptualizarse el derecho de sufragio pasivo como la prerrogativa individual de ser elegible para los cargos públicos (39). No obstante, dado que para ser electo previamente es necesaria la proclamación como candidato, tal definición resulta incompleta y, por ende, equívoca, pues teóricamente podría darse (y de hecho ocurre) la circunstancia de ser perfectamente elegible (por reunir los requisitos y no incurrir en causas de inelegibilidad) y, sin embargo, no poder ejercer el derecho por no reconocérsele al individuo (sino a los partidos políticos, por ejemplo) la facultad de presentar candidaturas (40). Por ello, resulta necesario formular una definición más comprehensiva, entendiendo que el derecho de sufragio pasivo es la prerrogativa individual de ser elegible y de presentarse como candidato en los procesos electorales para cargos públicos (41).

La titularidad del derecho y las condiciones para su ejercicio no coinciden exactamente con las del derecho de sufragio activo, aunque existe, evidentemente, una estrecha conexión: poseer la condición de elector constituye requisito indispensable (aunque no suficiente) para ostentar la condición de elegible (42).

Requisitos positivos

Con finalidad sistemática utilizaremos la misma categorización empleada para exponer las condiciones requeridas en la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio activo (diferenciando "requisitos positivos" y "requisitos negativos"), y conviene señalar que, a pesar de la identidad terminológica, su significado aquí, en el derecho de sufragio pasivo, difiere parcialmente del que poseen en aquél (43).

Allí, en el derecho de sufragio activo, ambos requisitos (positivos y negativos) constituyen condiciones de capacidad, que no están a disposición del sujeto, lo que genera una consecuencia (el nacimiento o no nacimiento del derecho) que no puede eludirse voluntariamente; su única diferencia radica en que unas, las positivas, deben concurrir necesariamente, y otras, las negativas, no deben poseerse, también necesariamente, para ser titular del derecho de sufragio activo(44).

Distinto, en parte, como ya se apuntó, es el significado que revisten los requisitos "positivos" y "negativos" en el derecho de sufragio pasivo. Y precisamos "en parte" porque en la realidad normativa las diferencias no están tan nítidamente delimitadas, pues no se corresponden exactamente con los tipos puros acuñados por la doctrina(45). Aquí, en el sufragio pasivo, los requisitos positivos serían, teóricamente, el conjunto de condiciones necesarias para poseer la "capacidad" de ser elegible. Su ausencia originaría, por tanto, una incapacidad, y en tal sentido constituirían condiciones subjetivas (como lo son tanto los requisitos positivos como los negativos en el sufragio activo) para el nacimiento del propio derecho, a diferencia de lo que significarían en el mismo sufragio pasivo los requisitos negativos, o más técnicamente "inelegibilidades", que serían condiciones para el ejercicio de un derecho preexistente(46). Las condiciones de capacidad son establecidas por el ordenamiento y, consecuentemente, son indisponibles (pues no derivan de un acto subjetivo de voluntad), mientras que las inelegibilidades pueden ser evitadas mediante la renuncia al cargo o condición que las genera.

Sin embargo, estas distinciones no se corresponden íntegramente con las previsiones normativas, que solo se adecuan a ellas parcialmente(47). Ante esta situación teníamos dos alternativas: o bien no ceñirnos estrictamente a la normativa (e intentar adecuarla a la teoría) o bien no renunciar al positivismo y, advirtiendo previamente las posibles deficiencias teóricas, atenemos a las previsiones normativas, que a veces consideran como causas de incapacidad supuestos que son de inelegibilidad (así la condición de eclesiástico, por ejemplo) y otras definen como causas de inelegibilidad condiciones que son de incapacidad (relación de parentesco con altos cargos públicos,

por ejemplo). Esta última opción, dado el carácter más descriptivo que especulativo de la presente obra, es la que hemos adoptado.

a) Poseer la condición de elector

Por reunir los requisitos positivos y no incurrir en ninguno de los negativos del ejercicio del derecho de sufragio activo. Esta cualidad es común en todos los ordenamientos latinoamericanos (48).

b) Clase de ciudadanía

En todos los ordenamientos de Latinoamérica se requiere la condición de ciudadano, careciendo del derecho de sufragio pasivo los extranjeros, salvo en Paraguay para las elecciones locales (siempre que tengan residencia "definitiva", art. 120 de la Const. (49). Sin embargo, existen diferencias respecto al tipo de ciudadanía exigida. En algunos países se requiere ser nacional de origen para todos los cargos nacionales, en otros únicamente para determinados cargos, en otros es suficiente la nacionalidad de cualquier tipo (de origen o por naturalización o legalización), exigiéndose, además, en este último supuesto, y en algunos casos, determinados (y variables) años de residencia o incluso de antigüedad en la ciudadanía. A continuación, sistematizaremos los diferentes supuestos.

- **Ciudadanía de todo tipo sin ninguna especificación** (ni requisito de tiempo de residencia), para todos los cargos públicos nacionales de elección (parlamentarios y presidente y vicepresidente de la República): Nicaragua (arts. 134 y 147 de la Const. (50).
- **Ciudadanía de origen para todos los cargos públicos nacionales de elección** (parlamentarios y presidente y vice (Constitución la República): Bolivia (arts. 61, 64 y 68 de la Const., Ecuador (arts. 127 y 165 de la Constitución de 1998), El Salvador (arts. 126, 151 y 153 de la Const., Guatemala (arts. 162 y 185 de la Const., Honduras (arts. 198 y 238 de la Const., México (arts. 55, 58 y 82 de la Constitución, con la salvedad de que el presidente, hasta fecha reciente, además de ser mexicano por nacimiento, debía ser también hijo de padres mexicanos por nacimiento, mientras que, como consecuencia de una reciente reforma constitucional, a partir de 1999 la exigencia se reduce a ser ciudadano por nacimiento, pero con residencia de 20 años como mínimo y siendo uno de los progenitores mexicano), Paraguay (arts. 221, 223 y 228 de la Const. y Perú (arts. 90, 110 y 111 de la Const. (51).

- **Ciudadanía de origen para el presidente, vicepresidente y senadores, y de cualquier otro tipo para los miembros de la Cámara de Representantes** (sin exigencia de años de residencia): Colombia (arts. 172, 177, 191 y 204 de la Const. (52).
- **Ciudadanía de origen para el presidente y vicepresidente de la República, y de cualquier otro tipo para los diputados y senadores** (sin exigencia específica de años de residencia en la nación): Brasil (arts. 12 y 14 de la Const., Chile (arts. 108 y 131 de la Const. (53).
- **Ciudadanía de origen para el presidente y vicepresidente de la República y de cualquier otro tipo para los parlamentarios** (con determinados años de antigüedad o residencia): Argentina (arts. 48, 55 y 89 de la Constitución, exigiéndose, si son ciudadanos naturalizados, cuatro años de ciudadanía para los diputados y seis para los senadores), Costa Rica (arts. 108 y 131 de la Constitución, exigiéndose, si son ciudadanos naturalizados, 10 años de residencia para los diputados), Panamá (arts. 147 y 174 de la Constitución, exigiéndose, si son ciudadanos naturalizados, 15 años de residencia para los legisladores), República Dominicana (arts. 22, 25, 50 y 51 de la Constitución, exigiéndose, si son ciudadanos naturalizados, 10 años de residencia para los diputados y senadores), Uruguay (arts. 90, 98 y 151 de la Constitución, exigiéndose, si son ciudadanos naturalizados —esto es, si sólo tienen "ciudadanía legal"—, cinco años de ciudadanía para los representantes y seis años para los senadores) y Venezuela (arts. 227 y 188 de la Constitución de 1999, exigiéndose 15 años de residencia si los candidatos a la Asamblea Nacional son ciudadanos por naturalización)(54).

c) Edad

El requisito de la edad no coincide, prácticamente en ningún caso, con el del sufragio activo. Siendo la de éste 18 años en general (con alguna excepción, siempre a edad inferior, de 16 años o de menores casados), todos los ordenamientos latinoamericanos (con la única excepción del guatemalteco, para los diputados) exigen para el sufragio pasivo, en relación con todos los cargos electivos nacionales, una edad superior a los 18 años (55). Esta diferencia de edad, respecto del sufragio activo, se fundamenta en consideraciones de prudencia política, en la medida en que puede estimarse conveniente que para el ejercicio de cargos públicos de tal relevancia se requiera una cierta madurez que, en términos generales, proporcionan la mayor edad y

experiencia (56). Las exigencias de un mínimo de edad oscilan, desde 21 para los parlamentarios y 30 para el presidente, en su grado menor, hasta 30 para los parlamentarios y 40 para el presidente, en su grado mayor.

3.2. Geografías de la Representación: La Vinculación Territorial del Candidato

La exigencia de conexión territorial con la circunscripción electoral constituye un requisito minoritario entre los ordenamientos jurídicos analizados (57). Su presencia heterogénea en el contexto latinoamericano puede sistematizarse mediante la siguiente categorización por países:

- **Argentina:** Para legisladores nacionales (diputados y senadores) se establece la obligatoriedad de ser originario de la provincia correspondiente o acreditar un período de residencia de dos años inmediatamente anteriores a la elección (artículos 48 y 55 de la CN) (58).
- **Brasil:** El ordenamiento constitucional prescribe el "domicilio electoral" en la circunscripción correspondiente como requisito universal para todo cargo electivo (artículo 14 de la Constitución Federal)(59).
- **Chile:** La normativa constitucional establece un período de residencia bienal en la región correspondiente al distrito electoral, tanto para diputados como para senadores (artículos 44 y 46 de la Constitución Política)(60).
- **Honduras:** Para acceder al cargo de diputado se requiere haber nacido en el departamento respectivo y acreditar cinco años de residencia en dicho territorio (artículo 198 de la Const. (61).
- **Panamá:** Para ejercer la función legislativa se exige un año de residencia en el circuito electoral correspondiente (artículo 147 de la Const. (62).
- **República Dominicana:** El acceso a las cámaras legislativas requiere bien el nacimiento en el departamento correspondiente, bien una residencia de cinco años en el mismo. Para ciudadanos naturalizados, la residencia departamental de cinco años constituye un requisito ineludible (artículos 22 y 25 de la Const. (63).

3.3. Saberes y Poderes: La Instrucción como Requisito Electoral

La exigencia de determinado grado educativo configura un requisito minoritario, posiblemente reflejo de contextos socioculturales específicos y concepciones representativas que resultan cuestionables desde la perspectiva del principio de igualdad en el acceso a cargos públicos representativos (64). Pueden identificarse las siguientes modalidades:

- **Alfabetización básica:** Bolivia (artículo 221 de la Const., Brasil (artículo 14 de la Constitución, formulado negativamente como inelegibilidad de los analfabetos) y Venezuela (artículo 112 de la Const. (65).
- **Instrucción notoria:** El Salvador establece este requisito de carácter indeterminado para diputados, presidente y vicepresidente (artículos 126, 151 y 153 de la Const. (66).
- **Educación media o equivalente:** Chile requiere este nivel formativo para diputados y senadores (artículos 44 y 46 de la Const. (67).

3.4. Patrimonio y Representación: El Requisito de Capacidad Económica

La acreditación de recursos económicos específicos constituye un requisito anacrónico que persiste únicamente en Argentina, donde se exige a los senadores el disfrute de una renta anual de 2.000 pesos fuertes o ingreso equivalente (artículo 55 de la Const. (68). Esta disposición resulta cuestionable desde la perspectiva del principio de igualdad ciudadana en el acceso a la representación pública (69).

3.5. Ética y Representación: El Criterio de Integridad Moral

La exigencia de conducta honorable aparece en El Salvador ("notoria moralidad" para diputados, presidente y vicepresidente, artículos 126, 151 y 153 de la Const. y México ("modo honesto de vivir", artículo 34 de la Const. (70). Este requisito presenta problemas de acreditación y seguridad jurídica en su aplicación (71).

3.6. Secularidad y Representación: La Condición Seglar

Esta exigencia puede configurarse como requisito positivo o como supuesto de inelegibilidad. Por razones sistemáticas, se analizan conjuntamente todas las modalidades (72):

- **Exigencia universal para todo cargo representativo:** El Salvador (artículo 82 de la Const. y Panamá (artículo 42 de la Const. (73).
- **Exigencia para cargos parlamentarios y presidenciales:** Argentina (artículos 73 y 89 de la Const., Bolivia (artículos 50, 64 y 88 de la Const., Honduras (artículos 198 y 238 de la Const. y México (artículos 55, 58 y 82 de la Const. (74).
- **Exigencia exclusiva para presidente y vicepresidente:** Costa Rica (artículo 131 de la Const., Chile (artículo 79 de la Const., Paraguay (artículo 235 de la Const. y Venezuela (artículo 227 de la Constitución de 1999) (75).

3.7. Pertenencia Partidista: La Mediación Institucional

Brasil (artículo 14 de la Const. y Ecuador (artículo 37 de la Const. establecen este requisito, cuestionable por instaurar un monopolio partidista sobre la participación política democrática y por su difícil compatibilidad con el principio de igualdad (76).

3.8. Fronteras Invisibles: Las Inelegibilidades como Mecanismo de Control

Las causas de inelegibilidad constituyen impedimentos para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo fundamentados en la necesidad de garantizar la libertad del electorado y la igualdad de oportunidades entre candidatos (77). A diferencia de las incompatibilidades (que operan sobre el ejercicio del cargo ya obtenido), las inelegibilidades afectan a la proclamación de candidaturas y electos (78).

a) Inelegibilidades Comunes

- Personas condenadas a penas privativas de libertad durante la vigencia de la sanción (79).
- Titulares de altos cargos del Poder Ejecutivo, organismos autónomos y autoridades administrativas (80).
- Integrantes del Poder Judicial y del Ministerio Público (81).
- Miembros de tribunales y órganos de administración electoral (82).
- Titulares de órganos de control financiero y fiscalización administrativa (83).
- Directivos de empresas públicas, concesionarias de servicios públicos, contratistas estatales o beneficiarias de subvenciones públicas (84).

b) Inelegibilidades Específicas por Parentesco

Para Parlamentarios, Presidente y Vicepresidente:

- Parentesco con cualquier autoridad pública: Colombia (artículo 179 de la Const. (85).
- Parentesco con altos funcionarios civiles y militares: Honduras (artículo 199 de la Const. (86).
- Parentesco con presidente y vicepresidente: Costa Rica (artículos 109 y 132 de la Const., El Salvador (artículo 127 de la Const. y Guatemala (artículo 164 de la Const. (87).

Exclusivamente para Presidente y Vicepresidente:

- Parentesco con presidente o vicepresidente: Bolivia (artículo 89 de la Const., Ecuador (artículo 79 de la Const., Nicaragua (artículo 147 de la Const. y Paraguay (artículo 235 de la Const. (88).

c) Consideraciones Críticas

Mientras las causas de inelegibilidad comunes presentan una justificación razonable y consonancia con el derecho comparado, las inelegibilidades por parentesco suscitan cuestiones de proporcionalidad, especialmente cuando se extienden a grados de parentesco alejados (desde el primero y segundo grado en Costa Rica hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad en Ecuador) (89). La principal objeción no radica en la existencia misma de este impedimento respecto a parientes cercanos del presidente, sino en la extensión excesiva del grado de parentesco y, particularmente, en su aplicación a familiares de otras autoridades distintas del presidente y vicepresidente, como ocurre en Colombia y, en menor medida, Honduras (90).

4. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

4.1. Guardianes de la Candidatura: El Filtro Partidista en la Democracia

Limitaciones del Derecho de Sufragio Pasivo: El Monopolio de los Partidos Políticos en la Presentación de Candidaturas

El monopolio partidista en la presentación de candidaturas constituye una de las características más definitorias de los sistemas electorales latinoamericanos, configurándose como un mecanismo de mediación entre ciudadanía e instituciones representativas que, si bien puede fundamentarse en la necesidad de organización del proceso electoral, plantea interrogantes respecto a la plena efectividad del derecho de sufragio pasivo (91).

4.2. Tipología de Ordenamientos Electorales

a) Ordenamientos con Monopolio Exclusivo

Los siguientes sistemas jurídicos atribuyen a los partidos políticos la facultad exclusiva para la presentación de candidaturas (92):

- **Argentina:** La legislación electoral (artículos 60 a 62 del Código Electoral Nacional) establece la canalización de candidaturas a través de los partidos, aunque permite la incorporación de candidatos independientes en las listas partidarias (artículo 2 de la Ley Orgánica de Partidos) (93).
- **Brasil:** El ordenamiento establece un doble requisito, exigiendo tanto la afiliación partidaria como requisito constitucional para el ejercicio del sufragio pasivo (artículo 14 de la Const., como la presentación exclusiva de candidaturas por los partidos (artículo 2 del Código Electoral) (94).
- **Costa Rica:** El Código Electoral (artículos 5 y siguientes) reserva a los partidos políticos la facultad de presentación de candidaturas (95).

- **El Salvador:** La Constitución define expresamente a los partidos como "único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo" (artículo 85), y el Código Electoral desarrolla este mandato constitucional (artículos 196 y siguientes) (96).
- **Guatemala:** El monopolio partidista se limita a las elecciones nacionales, permitiendo la participación de comités cívicos en los comicios municipales (artículos 20, 97 y reglamento respectivo, artículos 13 y 17) (97).
- **México:** La Constitución (artículo 54) y el Código Federal Electoral (artículos 12 y siguientes, 175) establecen la presentación exclusiva de candidaturas por los partidos políticos (98).
- **Nicaragua:** Se mantiene el monopolio partidista en elecciones nacionales, aunque se permite la presentación de candidaturas por suscripción popular en comicios regionales y municipales (artículo 88 de la Ley Electoral) (99).
- **Panamá:** La exclusividad partidista opera en elecciones nacionales, mientras que en el ámbito municipal se permite la libre presentación de candidaturas ciudadanas (artículos 3 y 181 del Código Electoral). La preeminencia de los partidos se extiende hasta el punto de permitirles la revocación del mandato legislativo (artículo 145 de la Const. (100).
- **Paraguay:** El monopolio se confiere a "partidos y movimientos políticos" (artículos 1, 160 y 161 del Código Electoral) (101).

4.3. Vías Alternativas: Modelos de Candidatura Independiente

b) Ordenamientos con Monopolio Moderado

Ciertos sistemas jurídicos mantienen formalmente el monopolio partidista, pero establecen mecanismos que lo atenúan parcialmente (102):

- **Bolivia:** Además de los partidos, pueden presentar candidaturas las "agrupaciones cívicas representativas del país, con personería jurídica reconocida, formando bloques o frentes con los partidos políticos" (artículos 61, 64, 88 y 223 de la Constitución; artículos 97, 98, 113, 121 y 129 de la Ley Electoral). Esta formulación, aunque aparenta flexibilidad, mantiene un monopolio efectivo al no permitir candidaturas de agrupaciones espontáneas de ciudadanos y al condicionar la participación de organizaciones sociales a la formación de alianzas con partidos políticos (103).

- **Ecuador:** La Constitución de 1998 (artículo 98) establece que "podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos"(104).
- **Uruguay:** La legislación reconoce, junto a los "partidos permanentes", la figura de los "partidos accidentales", definidos como agrupaciones ciudadanas constituidas específicamente para presentar candidaturas electorales (artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Elecciones). Esta formulación, aunque mantiene nominalmente el monopolio partidista, lo vacía de contenido real, representando el fenómeno opuesto al observado en Bolivia: mientras en esta última existe un monopolio efectivo aunque no aparente, en Uruguay persiste un monopolio formal pero no sustantivo (105).

c) Ordenamientos sin Monopolio Partidista

Los siguientes sistemas jurídicos reconocen explícitamente la facultad de presentación de candidaturas tanto a partidos políticos como a agrupaciones ciudadanas, estableciendo requisitos cuantitativos mínimos que, lejos de constituir limitaciones injustificadas del sufragio pasivo, representan condicionamientos necesarios para la organización eficiente del proceso electoral (106):

- **Colombia:** Faculta para la presentación de candidaturas a "partidos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos" (artículo 108 de la Constitución y artículo 9 de la Ley Electoral) (107).
- **Chile:** Reconoce constitucionalmente la posibilidad de candidaturas independientes (artículo 19.15 de la Const. (108).
- **Honduras:** La legislación electoral establece mecanismos para la presentación de candidaturas por grupos ciudadanos (artículos 49 a 51 de la Ley Electoral)(109).
- **Perú:** La Constitución garantiza este derecho en su artículo 35(110).
- **República Dominicana:** La Ley Electoral regula la presentación de candidaturas ciudadanas (artículos 78 y 87) (111).
- **Venezuela:** La Constitución de 1999 (artículo 67) menciona a "organizaciones" o "asociaciones con fines políticos" como entidades facultadas para presentar candidaturas (112).

4.4. Democratizando la Democracia: Propuestas de Reforma Electoral

d) Consideraciones Críticas

El análisis comparativo revela que más de la mitad de los ordenamientos latinoamericanos atribuyen a los partidos políticos el monopolio de presentación de

candidaturas en elecciones nacionales, estableciendo así una restricción significativa del derecho de sufragio pasivo (113). Esta limitación, presumiblemente orientada a organizar eficientemente el proceso electoral y fortalecer a los partidos como instrumentos de la democracia representativa, genera consecuencias potencialmente adversas:

1. **Anquilosamiento institucional:** La exclusividad partidista puede conducir a una excesiva burocratización y rigidez organizativa (114).
2. **Distanciamiento representativo:** El monopolio puede agudizar la desconexión entre partidos, sociedad y las instituciones democráticas (115).
3. **Desnaturalización del sufragio pasivo:** El derecho a ser elegido se transforma, de facto, en prerrogativa de un sector reducido de la ciudadanía, sin que esta restricción quede compensada por mecanismos como la garantía de democracia interna partidista, la representación de corrientes partidarias o la incorporación de independientes en las listas (116).

Resultaría conveniente que, mediante las pertinentes reformas constitucionales y legales, se extendiera a todos los ordenamientos latinoamericanos el sistema de presentación de candidaturas ya vigente en algunos de ellos, facultando para dicha presentación, además de a los partidos, a agrupaciones ciudadanas (con requisitos cuantitativos razonables) (117). Esta reforma no comprometería la estabilidad del sistema de partidos, elemento indispensable para la democracia, sino que podría fortalecerla mediante dos mecanismos:

1. **Revitalización democrática general**, al ampliar efectivamente el acceso al poder a todos los ciudadanos (118).
2. **Renovación partidista específica**, al introducir incentivos para la flexibilización y democratización interna de los partidos ante la posibilidad de competencia electoral ciudadana (119).

3.

5. DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS DEL SUFRAGIO LATINOAMERICANO

5.1. Entre Inclusión y Exclusión: Dilemas del Sufragio Contemporáneo

A pesar de los avances significativos en la universalización del sufragio en América Latina durante las últimas décadas, persisten tensiones estructurales entre las tendencias inclusivas que amplían la participación ciudadana y las prácticas excluyentes que la limitan (120). La persistencia de requisitos como la alfabetización, la "honestidad de vida" o la obligación de afiliación partidaria evidencia la pervivencia de concepciones

restringidas del sufragio que, aunque minoritarias, contradicen la plena universalidad del derecho (121).

Simultáneamente, se identifica una tendencia hacia una mayor inclusión de sectores tradicionalmente marginados: el reconocimiento del derecho de sufragio a extranjeros residentes en algunos países, la reducción de la edad electoral en casos como Brasil y Nicaragua, y la eliminación paulatina de restricciones basadas en criterios socioeconómicos (122). Esta dialéctica entre inclusión y exclusión configura uno de los principales desafíos para la consolidación democrática en la región.

5.2. La Representatividad en Cuestión: Crisis del Modelo Electoral

El modelo de representación política latinoamericano enfrenta una crisis de legitimidad caracterizada por la desconexión creciente entre representantes y representados (123). Esta problemática se manifiesta en múltiples dimensiones:

1. **Desafección ciudadana** hacia las instituciones representativas, reflejada en tasas decrecientes de participación electoral y bajos índices de confianza en los partidos políticos (124).
2. **Concentración exclusiva de la representación de la representación** mediante sistemas que privilegian la intermediación partidista, limitando el acceso directo de la ciudadanía a la esfera representativa (125).
3. **Déficit en la rendición de cuentas**, evidenciado por la ausencia o debilidad de mecanismos efectivos de control ciudadano sobre los representantes electos (126).
4. **Distorsiones representativas** provocadas por sistemas electorales que no garantizan adecuadamente la proporcionalidad entre votos y escaños o que establecen barreras de entrada excesivas (127).

Esta crisis de representatividad no constituye un fenómeno exclusivamente latinoamericano, pero adquiere características particulares en la región debido a la persistencia de estructuras socioeconómicas desiguales y a la herencia de sistemas políticos tradicionalmente excluyentes (128).

5.3. Hacia un Nuevo Paradigma: Propuestas para la Renovación Democrática

La superación de las limitaciones identificadas en los ordenamientos electorales latinoamericanos requiere un replanteamiento integral que trascienda las reformas

parciales y aborde las contradicciones estructurales del modelo representativo (129).

Entre las propuestas más relevantes para esta renovación democrática destacan:

1. **Eliminación de restricciones anacrónicas** al sufragio activo y pasivo: supresión de requisitos vinculados a la alfabetización, a la capacidad económica o a criterios morales subjetivos (130).
2. **Judicialización efectiva** de las exclusiones del derecho de sufragio: exigencia universal de sentencia judicial firme para cualquier limitación de derechos políticos (131).
3. **Flexibilización de los mecanismos de presentación de candidaturas**: apertura del sistema a candidaturas independientes y agrupaciones ciudadanas, equilibrando la necesaria organización del proceso electoral con el derecho individual de participación política (132).
4. **Democratización interna de los partidos políticos**: establecimiento de garantías efectivas para la participación de las bases en la selección de candidatos y en la definición programática (133).
5. **Implementación de sistemas mixtos de participación** que complementen la democracia representativa con mecanismos de democracia directa y participativa (134).

La adopción de estas reformas permitiría avanzar hacia un paradigma democrático más inclusivo y representativo, capaz de responder a las expectativas ciudadanas de participación efectiva y de revitalizar el vínculo fundamental entre soberanía popular y representación política (135).

El fortalecimiento del sufragio como pilar del edificio democrático en América Latina dependerá, en última instancia, de la capacidad de los sistemas políticos para integrar las legítimas demandas de mayor inclusión ciudadana, preservando simultáneamente la gobernabilidad y la estabilidad institucional (136). El equilibrio entre estos objetivos, aparentemente contradictorios, pero potencialmente complementarios, constituye el principal desafío para la evolución futura del derecho electoral en la región (137).

Conclusión

El análisis comparado de la configuración jurídica del sufragio en América Latina revela un panorama complejo, caracterizado por la coexistencia de principios democráticos avanzados con restricciones o condicionamientos que limitan, en diversos grados, su plena efectividad. Esta tensión entre universalidad formal y restricciones

efectivas constituye, quizá, el rasgo más significativo del derecho electoral latinoamericano contemporáneo.

En relación con el sufragio activo, si bien todos los ordenamientos proclaman su universalidad, diversos mecanismos restrictivos persisten, especialmente mediante la configuración de causales de inhabilitación electoral excesivamente amplias o escasamente garantistas. Particularmente problemáticas resultan las inhabilitaciones automáticas asociadas a procedimientos penales sin sentencia firme, la suspensión del derecho electoral a miembros de las fuerzas armadas o policiales, o las exclusiones fundadas en criterios morales subjetivos. Este conjunto de limitaciones, aunque minoritarias en el contexto regional, evidencia la persistencia de concepciones predemocráticas que condicionan el ejercicio del sufragio a criterios ajenos a la capacidad decisoria del ciudadano.

Respecto al sufragio pasivo, la investigación ha puesto de manifiesto un grado de restricción considerablemente mayor, materializado no sólo mediante causales de inelegibilidad más extensas, sino también a través de requisitos positivos adicionales (como la ciudadanía de origen, determinada edad, grado de instrucción o incluso capacidad económica) que limitan significativamente el universo de potenciales candidatos. Estas exigencias suplementarias, cuestionables desde la perspectiva del principio de igualdad, parecen responder a una concepción elitista de la representación política, incompatible con los fundamentos de la democracia contemporánea.

Sin embargo, la limitación más significativa del sufragio pasivo en América Latina proviene de la configuración de los mecanismos de presentación de candidaturas. El monopolio partidista, presente en más de la mitad de los ordenamientos analizados, transforma de facto el derecho a ser elegido en un derecho mediatizado por organizaciones partidistas, restringiendo significativamente el acceso ciudadano a la representación política. Esta configuración, aunque fundamentada en la necesidad de organización del proceso electoral y de fortalecimiento de los partidos como instrumentos democráticos, presenta efectos adversos para la calidad representativa del sistema: anquilosamiento institucional, distanciamiento entre clase política y ciudadanía, y desnaturalización del sufragio pasivo como derecho individual.

Las disfunciones identificadas en el presente estudio no son meras anomalías técnico-jurídicas, sino manifestaciones de contradicciones profundas en la configuración democrática latinoamericana. La tensión entre inclusión y exclusión, entre participación directa y mediación partidista, entre universalidad del sufragio y restricciones

cualitativas, evidencia las dificultades para articular ordenamientos plenamente democráticos en contextos marcados por profundas desigualdades sociales y tradiciones autoritarias persistentes.

Ante esta problemática, las propuestas de reforma deben orientarse hacia la profundización democrática mediante la eliminación de restricciones anacrónicas al sufragio activo y pasivo, la judicialización efectiva de cualquier limitación de derechos políticos, la flexibilización de los mecanismos de presentación de candidaturas y la democratización interna de los partidos políticos. Estas transformaciones, lejos de socavar la estabilidad institucional, contribuirían a revitalizar el sistema democrático mediante la ampliación de la participación ciudadana y el fortalecimiento del vínculo representativo.

En definitiva, el perfeccionamiento del sufragio como pilar del edificio democrático latinoamericano requiere superar la contradicción entre formulaciones jurídicas formalmente inclusivas y mecanismos efectivamente restrictivos. Sólo mediante la eliminación de las barreras que actualmente limitan el ejercicio pleno de los derechos políticos podrá avanzarse hacia sistemas genuinamente representativos, capaces de canalizar adecuadamente la voluntad popular y de legitimar efectivamente las estructuras de gobierno. Este desafío, complejo pero ineludible, constituye una de las tareas pendientes más significativas en la consolidación de democracias sustantivas en América Latina.

Citas

1. Aragón Reyes, M., "Derecho Electoral: Sufragio activo y pasivo", en D. Nohlen et al. (eds.), Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 179.
2. Hernández Valle, R., Derecho Electoral Latinoamericano, San José, Editorial Juricentro, 2011, pp. 32-33.
3. Nohlen, D., Sistemas electorales y partidos políticos, 4ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2021, p. 27.
4. Piza Rocafort, R., "Derecho al sufragio como derecho fundamental", Revista de Derecho Electoral, núm. 4, 2008, p. 3.
5. Zovatto, D., "El estado de las democracias en América Latina: A 40 años del inicio de la Tercera Ola Democrática", Revista de Derecho Electoral, núm. 25, 2018, p. 5.

6. Fix-Fierro, H., Los derechos políticos de los mexicanos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 42.
7. Nohlen, D. et al., Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 12.
8. Orozco Henríquez, J. J., Justicia electoral y garantismo jurídico, México, Porrúa, 2019, pp. 28-30.
9. Alcántara Sáez, M. y Freidenberg, F., Instituciones políticas y procesos electorales en América Latina (1978-2006), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 15.
10. Woldenberg, J., Historia mínima de la transición democrática en México, México, El Colegio de México, 2012, p. 32.
11. Presno Linera, M., El derecho de voto: un derecho político fundamental, México, Porrúa, 2011, p. 45.
12. Thompson, J., Participación y abstención electoral en América Latina: una década de elecciones, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009, p. 28.
13. Carpizo, J., Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina, México, UNAM, 2016, p. 84.
14. Hernández Valle, R., op. cit., p. 51.
15. Presno Linera, M., op. cit., p. 49.
16. Aragón Reyes, M., op. cit., p. 183.
17. Zovatto, D., op. cit., p. 8.
18. Fix-Fierro, H., op. cit., p. 50.
19. Ibídem, p. 51.
20. Thompson, J., op. cit., p. 35.
21. Hernández Valle, R., op. cit., p. 58.
22. Piza Rocafort, R., op. cit., p. 8.
23. González Oropeza, M. y Báez Silva, C., La muerte civil de los presos en México, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, p. 23.
24. Nohlen, D. et al., op. cit., p. 205.
25. González Oropeza, M. y Báez Silva, C., op. cit., p. 27.
26. Ibídem, p. 29.
27. Fix-Fierro, H., op. cit., p. 55.
28. Nohlen, D. et al., op. cit., p. 208.

29. Hernández Valle, R., op. cit., p. 63.
30. Ibídem, p. 64.
31. Carpizo, J., op. cit., p. 88.
32. Aragón Reyes, M., op. cit., p. 186.
33. González Oropeza, M. y Báez Silva, C., op. cit., p. 32.
34. Hernández Valle, R., op. cit., p. 67.
35. Orozco Henríquez, J. J., Justicia electoral y garantismo jurídico, México, Porrúa, 2019, pp. 45-46.
36. González Oropeza, M. y Báez Silva, C., op. cit., p. 35.
37. Nohlen, D. et al., op. cit., p. 212.
38. Orozco Henríquez, J. J., op. cit., p. 50.
39. Aragón Reyes, M., op. cit., p. 190.
40. Ferreira Rubio, D., "Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación", en D. Zovatto (ed.), Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, México, UNAM, 2008, p. 245.
41. Presno Linera, M., op. cit., p. 87.
42. Hernández Valle, R., op. cit., p. 71.
43. Nohlen, D. et al., op. cit., p. 215.
44. Ibídem, p. 216.
45. Hernández Valle, R., op. cit., p. 74.
46. Orozco Henríquez, J. J., op. cit., p. 54.
47. Aragón Reyes, M., op. cit., p. 192.
48. Presno Linera, M., op. cit., p. 92.
49. Hernández Valle, R., op. cit., p. 78.
50. Nohlen, D. et al., op. cit., p. 220.
51. Carpizo, J., op. cit., p. 95.
52. Hernández Valle, R., op. cit., p. 82.
53. Nohlen, D. et al., op. cit., p. 223.
54. Ferreira Rubio, D., op. cit., p. 248.
55. Hernández Valle, R., op. cit., p. 85.
56. Carpizo, J., op. cit., p. 98.
57. Aragón Reyes, M., op. cit., p. 195.
58. Ferreira Rubio, D., op. cit., p. 250.
59. Nohlen, D. et al., op. cit., p. 225.

60. Hernández Valle, R., op. cit., p. 88.
61. Ibídem, p. 89.
62. Nohlen, D. et al., op. cit., p. 227.
63. Ferreira Rubio, D., op. cit., p. 253.
64. Aragón Reyes, M., op. cit., p. 197.
65. Hernández Valle, R., op. cit., p. 92.
66. Ibídem, p. 93.
67. Nohlen, D. et al., op. cit., p. 230.
68. Ferreira Rubio, D., op. cit., p. 255.
69. Carpizo, J., op. cit., p. 102.
70. Hernández Valle, R., op. cit., p. 95.
71. Fix-Fierro, H., op. cit., p. 72.
72. Aragón Reyes, M., op. cit., p. 199.
73. Hernández Valle, R., op. cit., p. 97.
74. Nohlen, D. et al., op. cit., p. 232.
75. Hernández Valle, R., op. cit., p. 99.
76. Orozco Henríquez, J. J., op. cit., p. 60.
77. Aragón Reyes, M., op. cit., p. 202.
78. Mora-Donatto, C., *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político, México, UNAM, 2014, p. 78.*
79. González Oropeza, M. y Báez Silva, C., op. cit., p. 42.
80. Hernández Valle, R., op. cit., p. 105.
81. Nohlen, D. et al., op. cit., p. 235.
82. Ibídem, p. 236.
83. Hernández Valle, R., op. cit., p. 107.
84. Orozco Henríquez, J. J., op. cit., p. 65.
85. Ferreira Rubio, D., op. cit., p. 258.
86. Hernández Valle, R., op. cit., p. 110.
87. Nohlen, D. et al., op. cit., p. 238.
88. Ibídem, p. 239.
89. Carpizo, J., op. cit., p. 108.
90. Ferreira Rubio, D., op. cit., p. 260.

91. Alcántara Sáez, M., "Los partidos y la fatiga de la democracia: especial referencia al caso de América Latina", *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, núm. 10, 2016, p. 15.
92. Freidenberg, F., "La reina de las reformas: Las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina", en F. Freidenberg & B. Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina*, Lima, PUCP, 2016, p. 35.
93. Ferreira Rubio, D., *op. cit.*, p. 263.
94. Alcántara Sáez, M., *op. cit.*, p. 18.
95. Freidenberg, F., *op. cit.*, p. 38.
96. Nohlen, D. et al., *op. cit.*, p. 242.
97. Hernández Valle, R., *op. cit.*, p. 115.
98. Fix-Fierro, H., *op. cit.*, p. 85.
99. Nohlen, D. et al., *op. cit.*, p. 245.
100. Hernández Valle, R., *op. cit.*, p. 118.
101. Freidenberg, F., *op. cit.*, p. 42.
102. Ferreira Rubio, D., *op. cit.*, p. 265.
103. Nohlen, D. et al., *op. cit.*, p. 248.
104. Hernández Valle, R., *op. cit.*, p. 120.
105. Alcántara Sáez, M., *op. cit.*, p. 22.
106. Chasqueti, D., *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación"*, Montevideo, Ediciones CAUCE, 2008, p. 63.
107. Ferreira Rubio, D., *op. cit.*, p. 268.
108. Nohlen, D. et al., *op. cit.*, p. 250.
109. Chasqueti, D., *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación"*, Montevideo, Ediciones CAUCE, 2008, p. 63.
110. Ferreira Rubio, D., *op. cit.*, p. 268.
111. Nohlen, D. et al., *op. cit.*, p. 250.
112. Hernández Valle, R., *op. cit.*, p. 123.
113. *Ibíd.*, p. 124.
114. Nohlen, D. et al., *op. cit.*, p. 252.

115. Brewer-Carías, A. R., Principios del Estado democrático y representativo y su falseamiento en Venezuela, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2019, p. 112.
116. Alcántara Sáez, M., op. cit., p. 25.
117. Panebianco, A., Modelos de partido: Organización y poder en los partidos políticos, Madrid, Alianza Editorial, 2009, p. 87.
118. Alcántara Sáez, M., op. cit., p. 27.
119. Carbonell, M., "Los derechos fundamentales y la acción de inconstitucionalidad", en Control de convencionalidad y decisiones judiciales, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2017, p. 95.
120. Loza, N. y Méndez, I., Poderes y democracias: La política subnacional en México, México, FLACSO-México, 2016, p. 42.
121. Payne, M., Zovatto, D. y Mateo Díaz, M., Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2007, p. 73.
122. Freidenberg, F., op. cit., p. 45.
123. Bareiro, L. y Soto, C., "La inclusión de las mujeres en los procesos electorales latinoamericanos", en D. Nohlen (ed.), Democracia y ciudadanía, San José, IIDH, 2015, p. 210.
124. Zovatto, D., op. cit., p. 15.
125. Bareiro, L. y Soto, C., op. cit., p. 215.
126. Alcántara Sáez, M. y Freidenberg, F., op. cit., p. 32.
127. Thompson, J., op. cit., p. 52.
128. Panebianco, A., op. cit., p. 95.
129. Mora-Donatto, C., op. cit., p. 85.
130. Nohlen, D., op. cit., p. 56.
131. Zovatto, D., op. cit., p. 18.
132. Payne, M., Zovatto, D. y Mateo Díaz, M., op. cit., p. 78.
133. Carpizo, J., op. cit., p. 115.
134. Orozco Henríquez, J. J., op. cit., p. 72.
135. Ferreira Rubio, D., op. cit., p. 272.
136. Freidenberg, F., op. cit., p. 48.
137. Zovatto, D., op. cit., p. 20.
138. Nohlen, D. et al., op. cit., p. 255.

139. Payne, M., Zovatto, D. y Mateo Díaz, M., op. cit., p. 82.

140. Carpizo, J., op. cit., p. 1

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Obras generales

Alcántara Sáez, M., *Los partidos y la fatiga de la democracia: especial referencia al caso de América Latina*, Revista Latinoamericana de Política Comparada, núm. 10, 2016, pp. 11-29.

Alcántara Sáez, M. y Freidenberg, F., *Instituciones políticas y procesos electorales en América Latina (1978-2006)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

Aragón Reyes, M., "Derecho Electoral: Sufragio activo y pasivo", en D. Nohlen et al. (eds.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 178-197.

Brewer-Carías, A. R., *Principios del Estado democrático y representativo y su falseamiento en Venezuela*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2019.

Carbonell, M., "Los derechos fundamentales y la acción de inconstitucionalidad", en *Control de convencionalidad y decisiones judiciales*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 89-115.

Carpizo, J., *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2016.

Chasquetti, D., *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación"*, Montevideo, Ediciones CAUCE, 2008.

Ferreira Rubio, D., "Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación", en D. Zovatto (ed.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, 2008, pp. 241-270.

Fix-Fierro, H., *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

Freidenberg, F., "La reina de las reformas: Las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina", en F. Freidenberg & B. Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina*, Lima, PUCP, 2016, pp. 31-91.

González Oropeza, M. y Báez Silva, C., *La muerte civil de los presos en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

Hernández Valle, R., *Derecho Electoral Latinoamericano*, San José, Editorial Juricentro, 2011.

Loza, N. y Méndez, I., *Poderes y democracias: La política subnacional en México*, México, FLACSO-México, 2016.

Mora-Donatto, C., *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, UNAM, 2014.

Nohlen, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, 4ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2021.

Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J. y Thompson, J. (eds.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

Orozco Henríquez, J. J., *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2019.

Panbianco, A., *Modelos de partido: Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 2009.

Payne, M., Zovatto, D. y Mateo Díaz, M., *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2007.

Piza Rocafort, R., "Derecho al sufragio como derecho fundamental", *Revista de Derecho Electoral*, núm. 4, 2008, pp. 1-15.

Presno Linera, M., *El derecho de voto: un derecho político fundamental*, México, Porrúa, 2011.

Thompson, J., *Participación y abstención electoral en América Latina: una década de elecciones*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009.

Woldenberg, J., *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

Zovatto, D., "El estado de las democracias en América Latina: A 40 años del inicio de la Tercera Ola Democrática", *Revista de Derecho Electoral*, núm. 25, 2018, pp. 1-24.

Legislación

Argentina

Constitución de la Nación Argentina Código Electoral Nacional Ley Orgánica de Partidos Políticos

Bolivia

Constitución Política del Estado Ley Electoral

Brasil

Constitución de la República Federativa de Brasil Código Electoral

Chile

Constitución Política de la República Ley de Elecciones

Colombia

Constitución Política de Colombia Ley Electoral

Costa Rica

Constitución Política de la República Código Electoral

Ecuador

Constitución Política de la República (1998) Ley Electoral

El Salvador

Constitución de la República Código Electoral

Guatemala

Constitución Política de la República Ley Electoral y de Partidos Políticos

Reglamento de la Ley Electoral

Honduras

Constitución de la República Ley Electoral

México

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Código Federal Electoral

Nicaragua

Constitución Política de la República Ley Electoral

Panamá

Constitución Política de la República Código Electoral

Paraguay

Constitución de la República Código Electoral

Perú

Constitución Política del Perú Ley Orgánica de Elecciones

República Dominicana

Constitución de la República Ley Electoral

Uruguay

Constitución de la República Ley de Elecciones

Venezuela

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política

Estudios especializados

Bareiro, L. y Soto, C., "La inclusión de las mujeres en los procesos electorales latinoamericanos", en D. Nohlen (ed.), *Democracia y ciudadanía*, San José, IIDH, 2015, pp. 205-225.

Freidenberg, F. y Došek, T., "Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)", en K. Casas-Zamora et al. (eds.), *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, Washington D.C., Organización de los Estados Americanos, 2016, pp. 25-92.

García Belaunde, D., "Los tribunales constitucionales en América Latina", *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, núm. 321, 2002, pp. 7-25.

Gros Espiell, H., "El derecho electoral y el derecho internacional de los derechos humanos", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, UNAM, 1993, pp. 71-89.

Huntington, S. P., *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.

Lijphart, A., "Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países", Barcelona, Ariel, 2000.

Lipset, S. M., "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en A. Batlle (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992, pp. 113-150.

Mainwaring, S. y Scully, T. (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

Morlino, L., *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2005.

O'Donnell, G., "La democracia delegativa", *Journal of Democracy en Español*, vol. 1, 2009, pp. 7-23.

Pérez-Liñán, A., *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2009.

Sartori, G., "En defensa de la representación política", *Claves de Razón Práctica*, núm. 91, 1999, pp. 2-6.

Tuesta Soldevilla, F., *Representación política: las reglas también cuentan*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005.

Valadés, D., *El control del poder*, México, UNAM, 1998.

Zovatto, D. y Orozco Henríquez, J. J. (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina (1978-2007)*, México, UNAM/IDEA Internacional, 2008.

Jurisprudencia relevante

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs. México, Sentencia de 6 de agosto de 2008.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005.

Corte Suprema de Justicia de Argentina, "Mignone, Emilio Fermín s/ acción de amparo", Fallos 325:524, 9 de abril de 2002.

Tribunal Constitucional de Bolivia, Sentencia Constitucional 0066/2005, 22 de septiembre de 2005.

Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 567-2006, 2 de junio de 2006.

Tribunal Constitucional del Perú, Expediente N° 0030-2005-PI/TC, Sentencia de 2 de febrero de 2006.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México), SUP-JDC-037/2001, 25 de octubre de 2001.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Resolución N° 1863-E-2003, 26 de agosto de 2003.

Recursos electrónicos

Ace Project, *Red de Conocimientos Electorales*, <http://aceproject.org/>.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Centro de Asesoría y Promoción Electoral*, <https://www.iidh.ed.cr/capel/>.

International IDEA, *Base de datos sobre la participación electoral*, <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>.

Latinobarómetro, *Opinión Pública Latinoamericana*, <http://www.latinobarometro.org/>.

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, <https://reformaspolicas.org/>.

Political Database of the Americas, Georgetown University, <http://pdba.georgetown.edu/>.

Red de Estudios Electorales, <https://www.redelectoral.org/>.