

Justicia Electoral

Revista del TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Año 2000 No. 11

Sección doctrinal

Europa a fin de siglo: comportamiento electoral,
crisis partidista y legitimidad del sistema democrático
Roberto L. Blanco Valdés

Solución de los conflictos en los sistemas democráticos
Juan José Toharia

Justicia electoral y resolución de conflictos
J. Jesús Orozco Henríquez

Prospectiva para el establecimiento de un órgano jurisdiccional y de un sistema de medios de
impugnación en materia electoral del Distrito Federal
Rodolfo Terrazas Salgado

Democracia e instituciones de democracia semidirecta.
Una aproximación teórico-conceptual
Geraqrd Puertas Gómez

La normativa electoral y la participación popular en la República Argentina
Rodolfo Emilio Munné

Sección Estados

El procedimiento de asignación de regidores por el principio de representación proporcional en
los ayuntamientos del Estado de Veracruz. Análisis y vías de solución
José Alfredo García Solís

El sistema de medios de impugnación electoral en el
Estado de México y el control de la constitucionalidad
Juan Carlos Silva Adaya

Sección de bibliohemerografía

I. Reseñas bibliohemerográficas

II. Bibliografía temática sobre medios de impugnación en materia electoral

Sección documental

Legislación vigente para el voto en el exterior, Ministerio del interior de Argentina



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



Justicia ***Electoral***

Revista del
TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Año 1998

No. 11



Revista
342.702

Justicia Electoral : revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación. --
Vol. I, n° 1, 1992. -- México : El Tribunal, 1992- •
v. ; 27 cm.

ISSN: 0188-7998

1. Derecho electoral. 2. Legislación electoral.
3. Publicaciones periódicas. I. Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación (México).

Justicia Electoral. Revista del TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, es una publicación periódica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Año 1998, No. 11.

Título registrado en la Dirección General del Derecho de Autor, mediante certificado de reserva de derechos al uso exclusivo No. 1258-93. Certificado de licitud de título No. 6764 y de contenido No. 7275, expedidos el 20 de enero de 1993 por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero No. 5000, Edif. "A", Colonia Culhuacán C.T.M., Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480, tels. 728-23-00 y 728-24-00 exts. 2213 y 2210.

Edición: Lic. Argelia Zarahy Cuevas Mendoza

Impresión: Corporación Editorial Grafik, S.A. de C.V., Allori No. 173, Santa María Nonoalco (Mixcoac), C.P. 01420, México, D.F.

Distribución: Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico y Secretaría Administrativa. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero No. 5000, Edifs. "C" y "B", Colonia Culhuacán C.T.M., Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480; tel. 728-23-00 exts. 2196 y 2320.

Las opiniones expresadas en los artículos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de los autores. Su distribución es gratuita.

Impreso en México

ISSN: 0188-7998

Directorio

Sala Superior

Magdo. José Luis de la Peza

Presidente

Magdo. Leonel Castillo González

Magdo. Eloy Fuentes Cerda

Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo

Magdo. J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Magdo. José de Jesús Orozco Henríquez

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Dr. Flavio Galván Rivera

Secretario General de Acuerdos

Lic. Gerardo Suárez González

Subsecretario General de Acuerdos

Lic. José Luis Díaz Vázquez

Secretario Administrativo

Lic. Edmundo Elías Musi

Director del Centro de Capacitación

Judicial Electoral

Lic. Noé Corzo Corral

Coordinador de Asesores de la Presidencia

Dra. Ma. Macarita Elizondo Gasperín

Coordinadora de Jurisprudencia y Estadística Judicial

Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez

Coordinador de Documentación y Apoyo Técnico

Lic. Jaime Esperón Díaz Ordaz

Coordinador de Comunicación Social

Lic. Marcelo Bitar Letayf

Coordinador Administrativo

C.P. Roberto Govea Araiza

Coordinador Financiero

Comisión de Administración

Magdo. José Luis de la Peza

Presidente

Magdo. Leonel Castillo González

Dr. Mario Melgar Adalid

Dr. Alfonso Oñate Laborde

Magdo. Luis Gilberto Vargas Chávez

Comisionados

Lic. José Luis Díaz Vázquez

Secretario

1a. Circunscripción Sala Regional Guadalajara

Magdo. Gabriel Gallo Álvarez

Presidente

Magdo. Arturo Barraza

Magdo. José Luis Rebollo Fernández

Lic. Raymundo Pérez Gándara

Secretario General de Acuerdos

2a. Circunscripción Sala Regional Monterrey

Magdo. Carlos Emilio Arenas Bátiz

Presidente

Magdo. Francisco Bello Corona

Magdo. Maximiliano Toral Pérez

Lic. Carlos Carmona Gracia

Secretario General de Acuerdos

3a. Circunscripción Sala Regional Xalapa

Magdo. David Cetina Menchi

Presidente

Magda. Martha Leonor Bautista de la Luz

Magdo. José Luis Carrillo Rodríguez

Lic. Alberto Islas Reyes

Secretario General de Acuerdos

4a. Circunscripción Sala Regional Distrito Federal

Magdo. Fco. Javier Barreiro Perera

Presidente

Magdo. Javier Aguayo Silva

Magda. María Silvia Ortega Aguilar de Ortega

Lic. Roberto Rodríguez Flores

Secretario General de Acuerdos

5a. Circunscripción Sala Regional Toluca

Magdo. Ángel Rafael Díaz Ortiz

Presidente

Magdo. Salvador Castro Zavaleta

Magdo. Carlos Ortiz Martínez

Lic. Juan Manuel Mendoza Chávez

Secretario General de Acuerdos

Justicia Electoral

Consejo Editorial



Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata
Presidente

Magdo. José de Jesús Orozco Henríquez
Lic. Edmundo Elías Musi
Lic. José Luis Díaz Vázquez
Dr. Héctor Fix Zamudio
Dr. José Ramón Cossío
Dr. Jaime del Arenal
Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez
Vocales

Lic. Jaime Esperón Díaz Ordaz
Secretario Técnico

Lic. Argelia Zarahy Cuevas Mendoza
Jefe de la Unidad de Publicaciones

***Sección
doctrinal***

Europa a fin de siglo: comportamiento electoral, crisis partidista y legitimidad del sistema democrático

Roberto L. Blanco Valdés*

SUMARIO: 1. Comportamiento electoral y crisis partidista. 2. Financiación de los partidos y corrupción política: la agudización extrema de la crisis. 3. Crisis partidista y legitimidad del sistema democrático: la «democracia interna» en los partidos. 4. Los caminos del futuro: de la oferta oligárquica a la oferta democrática, del monopolio a la pluralidad. 4.1 Mirando hacia los partidos. 4.2 Mirando hacia la sociedad. a) De la oferta oligárquica a la oferta democrática. b) Del monopolio a la pluralidad.

Hace casi veinte años, y en un libro de tan corta extensión como densa enjundia argumental, que de inmediato iba a convertirse en un texto clásico sobre teoría de la democracia, C.B. Macpherson afirmaba la notable trascendencia de las opiniones políticas de la sociedad en la dinámica de funcionamiento de los sistemas políticos: «Lo que cree la gente acerca de un sistema político no es algo ajeno a éste, sino que forma parte de él», escribía el politólogo canadiense. Y añadía, incidiendo en esa misma idea: «Esas creencias, cualquiera que sea la manera en que se formen, determinan efectivamente los límites y las posibilidades de evolución del sistema; determinan lo que puede aceptar la gente y lo que va a exigir».¹

Los acontecimientos que han venido sucediéndose en la vida política de una buena parte de las democracias europeas desde finales de la década de los ochenta y, sobre todo, desde comienzos del presente decenio, intensificados hasta el paroxismo en los dos últimos años —y que podrían encontrar su ejemplo prototípico en la insólita imagen de Giulio Andreotti, senador vitalicio de la República Italiana, siete veces presidente del Consejo y ministro en veintiuna ocasiones, procesado por asociación mafiosa y sentado en el banquillo de los acusados ante la magistratura de Palermo— han influido de tal forma en la generalización de una conciencia social contraria a los partidos políticos que, parafraseando

al filósofo de Tréveris, bien podría decirse que un nuevo fantasma, el del «antipartidismo», recorre en la actualidad nuestro continente.² Ese fenómeno parece por momentos que infrenable desconfía hacia los partidos como sujetos vertebradores de los regímenes políticos de tipo democrático ha acabado por incidir directamente, demostrando la certeza de las citadas reflexiones de Macpherson, en la propia crisis de funcionamiento de algunos de los principales regímenes de democracia representativa existentes en Europa, y ello con relativa independencia de la tradición de aquéllos y de su correlativo nivel de consolidación.

Aunque será, precisamente, en algunas de las formas de manifestación de esa incidencia en las que pretendo detenerme en las páginas que siguen, aportando de paso varias reflexiones respecto de como creo que podría contribuirse a corregir una dinámica política que amenaza por la base al propio sistema democrático, debo comenzar, en buena lógica, por la primera de las cuestiones apuntadas. De este modo, antes de centrarme en las actuales disfunciones generadas por la desconfianza social en los partidos me referiré, aunque sea con toda concisión, a los síntomas más destacados a través de los que aquélla se viene poniendo de relieve.

1. Comportamiento electoral y crisis partidista

Las múltiples expresiones de la progresiva desconfianza social hacia las organizaciones partidistas están hoy bien a la vista. Comenzando por la que

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela.

¹ C.B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, 1976. Hemos manejado la traducción española de Fernando Santos Fontela, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1981, pp. 15-16 (subrayado en el original).

² Cfr. Roberto L. Blanco Valdés, «El nuevo fantasma europeo», en revista *Sistema*, No. 118-119 (1994), pp. 45-54.

resulta ser, sin duda, la más transparente, por ser, obviamente, la más elemental: la desconfianza referida ha generado una creciente apatía de la opinión pública respecto de las fuerzas políticas tradicionales que han venido conformando los más importantes sistemas de partidos europeos, apatía cuyas manifestaciones esenciales se han concretado en un descenso lento, pero generalizado, de la participación electoral³ y en la paralización, cuando no en la inversión, de la tendencia hacia el crecimiento de la afiliación de la que se habían venido beneficiando los partidos en la Europa democrática, en términos globales, desde el final de la Segunda Guerra Mundial.⁴

Pero la apatía generada por la desconfianza no se ha detenido ahí, sino que ha influido también en la propia persistencia electoral de algunas de las principales organizaciones partidistas configuradoras de democracias europeas dotadas de un alto nivel de solidez, llegando incluso en ciertos casos a adquirir un efecto letal para los partidos afectados. Así, frente a la notable capacidad de persistencia demostrada por los

partidos históricos hasta comienzos de la presente década —y ello tanto en países cuyos sistemas democráticos habían presentado una gran continuidad a lo largo de este siglo (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza o el Reino Unido) como en aquellos otros cuya continuidad se vio interrumpida por regímenes de tipo autoritario (Austria, Alemania o Italia)—,⁵ a partir de los años noventa las cosas parecen haber comenzado a cambiar de forma significativa. Aunque el caso más llamativo ha sido, obviamente, el de la República Italiana —país en el que las elecciones generales de 27-28 de marzo de 1994 significaron el hundimiento casi generalizado de las fuerzas políticas históricas que habían nucleado el sistema de partidos italiano desde la postguerra—,⁶ también otros Estados europeos, por más que en mucha menor medida, han sufrido las consecuencias de ese alejamiento, por parte del cuerpo electoral, de los partidos en los que aquél había venido confiando a lo largo de decenios.

La crisis ha afectado con especial intensidad a algunas de las más importantes y añejas organizaciones de la izquierda, tanto a las conformadoras de la socialdemocracia europea, como a las vincula-

³ Ya en 1976 apuntaba Macpherson en relación con la cuestión que «las funciones que debe desempeñar un sistema de partidos en una sociedad desigual con sufragio masivo requieren que se difuminen las cuestiones y disminuya la responsabilidad de los gobiernos ante los electorados, y ambas cosas reducen el incentivo de los votantes». La democracia liberal y su época, cit., p. 107. Por lo que se refiere a las variaciones en la participación electoral, datos muy actualizados para una buena parte de las más añejas democracias europeas pueden consultarse en los diversos estudios contenidos en Josep María Colomer (director), *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*, Ariel, Barcelona, 1995. La tendencia apuntada no parece admitir demasiada discusión: así, por ejemplo, y siempre para elecciones generales, la participación ha descendido en Irlanda (del 76.9 en 1969 al 68.5 en 1992), en Alemania (del 91.1 en 1972 al 79.1 en 1994), en España (del 79.1 en 1977 al 70 en 1989), en Portugal (del 91.7 en 1975 al 75.4 en 1985), en Holanda (del 95 en 1967 al 78 en 1994), en Finlandia (del 85.1 en 1962 al 72.1 en 1991), en Noruega (del 85.4 en 1965 al 75.1 en 1993) y en Suecia (del 91.8 en 1976 al 86.8 en 1994). Cfr. Josep María Colomer, *op. cit.*, pp. 33, 81, 205, 208, 224, 299, 300 y 301, respectivamente.

⁴ Aunque es indudable que, como demuestran los datos exhaustivos de Klaus von Beyme, el cambio de la tendencia en favor de un crecimiento sostenido de la afiliación no es un fenómeno reciente, sino observable ya desde finales de la década de los setenta, no es menos cierto que los más recientes estudios monográficos por países resaltan, en general, la aceleración de ese cambio de tendencia en relación con los partidos básicos de cada sistema, como una de las características definidoras de los procesos de crisis política abiertos en Europa a partir de comienzos de los noventa. Cfr. los datos de K. von Beyme en *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, CIS, Madrid, 1986, pp. 209-241 y tablas 15-18 y los estudios monográficos, por ejemplo, para Alemania (Adolf Kimmel, «De la crise des partis a la crise de la démocratie?», *Pouvoirs*, No. 66, 1993) o para Italia (Tobias Abse, «The Triumph of Leopard», *New Left Review*, No. 199, 1993 y Mario Caciagli, «Italie 1993 vers la Seconde République?», *Revue Française de Science Politique*, vol. 32, No. 2, 1993). El propio Von Beyme se ha referido muy recientemente a la cuestión, desde una perspectiva más analítica que descriptiva, dedicando unas páginas breves, pero excelentes, a analizar los factores sobre la base de los cuales oscilan las tendencias a la afiliación. Cfr. *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, pp. 48-56.

⁵ Cfr. en tal sentido las conclusiones de Maurizio Cotta, quien, a partir de las series de datos de T.T. Mackie y R. Rose (*The International Almanac of Electoral History*, London, MacMillan, 1982), documenta cómo los valores porcentuales medios de voto obtenido conjuntamente durante los decenios que van del de 1920-1930 al de 1980-1990 (para los países de continuidad democrática) y del de 1940-1950 al de 1980-1990 (para los países discontinuos) por los partidos que habían tenido un papel dominante en el sistema político después de la Primera Guerra Mundial han experimentado variaciones muy poco o poco significativas, de tal forma que esos partidos seguían conservando en el decenio 1980-1990 un notable predominio en los sistemas respectivos. Las únicas excepciones a esta tendencia han sido las de Francia, afectada hasta los años sesenta por fuertes turbulencias en su sistema político, y las de los tres países que acceden a la democracia en la década de los setenta (España, Grecia y Portugal), países estos en los cuales han desaparecido o han sufrido un fuerte redimensionamiento partidos que en los primeros momentos del proceso democrático habían jugado un papel decisivo: la Unión de Centro Democrático (España), la Unión del Centro (Grecia) y el Centro Democrático y Social (Portugal). En los demás casos, los datos son suficientemente significativos por sí mismos: Bélgica (89.2 en 1920-1930 y 73.2 en 1980-1990), Dinamarca (97.1 y 67.7), Finlandia (79.1 y 70.8), Holanda (82.8 y 80.8), Noruega (87.9 y 80.2), Suecia (90.7 y 89.4), Suiza (90.1 y 75) y Reino Unido (73 y 71.5), para los países con continuidad democrática; Austria (88.5 en 1940-1950 y 87.5 en 1980-1990), República Federal de Alemania (72.5 y 94.1) e Italia (77.1 y 74.7), para los discontinuos. Cfr. Maurizio Cotta, «Continuità e discontinuità nei sistema partitici europei», en Mauro Calise (edit.), *Come cambiano i partiti*, Il Mulino, Bolonia, 1992, pp. 218-240 y tablas 2-3.

⁶ Cfr. Alfonso Botti, «Sistema político y crisis de la Primera República», en Alfonso Botti (edit.), Italia. 1945-94, Marcial Pons, Madrid, 1994, pp. 160 y ss. y Gianfranco Pasquino, «Italia: un régimen democrático en reforma», en Josep María Colomer (director), *op. cit.*, pp. 163-197.

das a la familia comunista:⁷ baste con recordar, a este respecto, y en relación con la socialdemocracia, lo acontecido con el Partido Socialista Italiano (PSI) —prácticamente desaparecido de la escena política tras las últimas elecciones generales de marzo de 1994 y con un líder, Bettino Craxi, huido de la justicia en su refugio norteafricano—, con el Partido Socialista Francés (PSF) —sometido a un durísimo proceso de división interna y de crisis electoral tras el desastre de las generales de marzo de 1993 que le suponen pasar de 276 a 54 escaños en la Asamblea Nacional, y del que no consiguió sacarlo siquiera el célebre *big bang* rocardiano en su antológico llamamiento a la refundación realizada en el mitin de Montlouis-sur-Loire, en febrero de 1993, como lo demostrarían los magros resultados electorales del candidato socialista, Lionel Jospin, en la primera vuelta de las elecciones presidenciales francesas—, o finalmente, con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), superado electoralmente ya en dos ocasiones, desde su victoria espectacular en 1982, por el Partido Popular —en las elecciones europeas de 1994 y en las municipales y autonómicas de 1995— e inmerso desde comienzos de la década en un proceso de crisis que amenaza no sólo con desalojarle del gobierno, sino incluso con afectar a su posición absolutamente hegemónica dentro de la izquierda española, posición que ha conseguido mantener sin variaciones sustanciales desde la restauración de la democracia en 1977.

Por lo que se refiere a los partidos comunistas, la evolución política de los países en que los mismos habían conseguido mantener un significativo grado de influencia tras la Segunda Guerra Mundial —sobre todo los de la Europa del Sur: Francia, Italia, España, Grecia y Portugal—⁸ demuestra que aquéllos sólo han sido capaces de resistir el vendaval anticomunista derivado de la caída del muro de Berlín y de la desaparición de los regímenes de tipo comunista en los países del este europeo, en aquellos lugares —España e Italia— donde los antiguos partidos comunistas se transforman, en el tránsito de

la década de los ochenta a la de los noventa, en algo diferente —en España, en Izquierda Unida, a partir de los restos del PCE y en Italia, en el Partido Democrático de la Izquierda, sobre los cimientos, mucho más sólidos, del antiguo PCI,⁹ procesos de reconversión que, pese a las notables diferencias apreciables entre ellos, han obtenido una indiscutible respuesta electoral—, quedando en los restantes casos reducidos a comparsas cada vez más patéticas de un mundo que a los comunistas se les ha hundido bajo los pies mientras los afectados seguían agitando las banderas representativas de un fantasma: la mención del Partido Comunista Portugués (PCP) y, sobre todo, el Partido Comunista Francés (PCF), hace innecesario cualquier comentario adicional.

En todo caso, más allá del retroceso, en unos casos, o de la práctica desaparición, en otros, de algunas de las organizaciones de la izquierda cuya contribución a la construcción de la actual Europa democrática había sido más fundamental —piénsese, por ejemplo, en el Partido Socialista Francés (PSF) o en el Partido Comunista Italiano (PCI)—, el proceso de pérdida de apoyos de los partidos tradicionales al que me vengo refiriendo no se ha detenido, en modo alguno, en las fronteras de las organizaciones entroncadas con la tradición ideológica marxista.

En efecto, además del ya mencionado caso de la República Italiana, en donde las legislativas de 1994¹⁰ reducen a cenizas a las pequeñas fuerzas laicas del centro —Partido Republicano (PRI), Partido Socialdemócrata (PSDI) y Partido Liberal (PLI)— y dejan prácticamente pulverizada a la antigua Democracia Cristiana (DC) —que pasa de 206 escaños a los 46 que obtienen sus herederos (el Pacto para Italia, formado por el Partido Popular Italiano y el Pacto Segni)— retrocesos también muy significativos, aunque ciertamente no tan demoleedores, de los partidos históricos se han producido igualmente en otros países europeos en varias de las elecciones celebradas desde comienzos de la

⁷ Cfr. Perry Anderson, «La izquierda europea», en *Debats*, No. 50, Número extra: «Hacia el fin de siglo: un mundo en transformación», pp. 84-97. También, y por más que los trabajos que conforman el libro sean fruto de reflexiones vinculadas con la crisis de los setenta y ochenta y no con la de los noventa, son de lectura imprescindible algunos de los ensayos que Ludolfo Paramio ha reunido en su, desde tantos puntos de vista espléndido, *Tras el diluvio. La izquierda ante el fin de siglo*, Siglo XXI, Madrid, 1988.

⁸ Sobre la configuración de esos sistemas tras la recuperación de la democracia, cfr. los trabajos respectivos contenidos en Julián Santamaría, *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1982.

⁹ El proceso de reconversión del comunismo italiano ha sido tratado, rigurosa y documentadamente, por Piero Ignazi, *Dal PCI al PDS*, Il Mulino, Bolonia, 1992.

¹⁰ Téngase en cuenta que con un índice de volatilidad cercano al 42%, las legislativas italianas de 1994 han sido, junto con las legislativas españolas de 28 de octubre de 1982, las elecciones de más alta volatilidad de todas las generales celebradas en Europa a lo largo de la presente centuria.

década.¹¹ Aun sin pretensión de ser exhaustivo, pueden mencionarse a ese respecto, para Francia, las elecciones generales de marzo de 1993, las europeas de junio de 1994 o la primera vuelta de las presidenciales de 1995, en las que se consolidan o emergen fuerzas no tradicionales, como el derechista Frente Nacional, —que tuvo en sus manos, en gran medida, el resultado final de las presidenciales, en función del candidato al que sus votantes decidieron apoyar en segunda vuelta— el Movimiento de los Radicales de la Izquierda o la lista La Otra Europa; para Alemania, las generales de octubre de 1994, en las que los verdes experimentan un avance impresionante, al pasar de 8 a 49 escaños, frente a un retroceso muy significativo de las fuerzas de centroderecha (CDU/CSU y FDP) que pierden en conjunto 57 escaños, muchos más de los que gana el SPD, que aumenta 13 escaños en el Bundestag,¹² o las elecciones regionales para la elección de los Parlamentos de Renania del Norte-Westfalia y Bremen, en las que el ascenso de los verdes contrasta con el descalabro del Partido Liberal (FDP) que no consigue llegar a la barrera del 5% en ninguno de los Estados y se queda, por tanto, fuera de ambos Parlamentos regionales; para Austria, las generales de octubre de 1994, en las que el avance espectacular de la extrema derecha —el FPOE de Jörg Haider— que consigue superar todas las barreras previas de los movimientos extremistas de derecha en Europa, al alzarse con el 23% de los sufragios, y, los resultados, aunque mucho más discretos, de los verdes y del Foro Liberal —formado por disidentes del derechista Haider—, se producen a costa de los dos partidos tradicionales conformadores de la coalición gobernante: los socialdemócratas (SPOE) y los democristianos (ÖEVP); o, finalmente, para Suecia, las elecciones generales de septiembre de 1994, en las que los verdes, que pasaron de ser extraparlamentarios a contar con 18 asientos en la Cámara, se configuraron como la gran revelación de los comicios.

La conclusión general, aunque bien es cierto que todavía muy provisional, que podría obtenerse de la lectura conjunta de los datos que acabo de apuntar no es otra, en mi opinión, que la de que la quiebra en la persistencia electoral de las organizaciones partidistas más tradicionales, que se ha venido produciendo en algunos países europeos desde comienzos de la década, se ha operado en general en beneficio de fuerzas o movimientos políticos que se presentan ante la opinión pública de las sociedades a las que dirigen sus ofertas como organizaciones que pretenden superar el marco organizativo estrecho y burocratizado de los partidos históricos, concebidos así como los partidos por antonomasia, es decir, como organizaciones supuestamente inservibles para hacer frente a los nuevos retos que la sociedad tiene ante sí. Eso es, en gran medida, lo que tienen en común, por encima de sus abismales diferencias ideológicas y políticas, las ligas, los foros y los movimientos que, según acabo de exponer, han venido recogiendo el descontento que los partidos han ido sembrando, por omisión o por acción, a lo largo de decenios.

La diagnosis realizada por Salvatore Lupo para Italia tras las elecciones del 94, resulta así extensible, en mayor o menor medida, a otros países en los que también han acabado por brotar, con más o menos fuerza, movimientos para los que la lucha contra la partitocracia se ha convertido en una de sus principales banderas de combate: «Como sujeto político nuevo (el *leghismo*) puede presentarse como candidato a la sucesión ante una opinión pública para la que los partidos en general, la DC y el PSI en particular, están ampliamente desacreditados» —escribe Lupo. Y continúa: «En esta situación el partido puede parecer de hecho una propiedad exclusiva de la clase política, un aparato sordo a las demandas de la colectividad. El nombre mismo de partido se vuelve obsoleto, como demuestra la definición de movimiento que se atribuye La Lega y la otra novedad política menor: la Rete; naturalmente, por movimiento se entiende algo diferente e incluso opuesto a lo que se entendía en los años sesenta. El movimiento de los últimos años ochenta da por descontado el fin de las últimas identidades colectivas: es ligero, fuertemente identificable con un líder carismático (Umberto Bossi, Leoluca Orlando o Marco Panella) se caracteriza por una crítica moral, o moralista, de la política, que es

¹¹ Los resultados electorales referidos en el texto para 1993 y 1994 pueden consultarse, respectivamente, en los anuarios *El País*, correspondientes a 1994 y 1995, pp. 26 (1994) y 23 (1995). Los datos de Alemania, para 1995, en el diario *El País*, de 15, 16 y 19 de mayo de 1995, pp. 5, 7 y 4, respectivamente.

¹² Las generales no hicieron, así, otra cosa que confirmar la tendencia a la baja de los partidos tradicionales que se había ya anunciado previamente en las elecciones celebradas en el *Land* de Baja Sajonia y el de Schleswig-Holstein a lo largo de marzo de 1994. Puede verse al respecto el diario *El País*, de 14 y 22 de marzo de 1994, pp. 5 y 7.

expresada con lenguaje apodíctico y siempre enfático, estudiado adrede para la comunicación televisiva».¹³

2. Financiación de los partidos y corrupción política: la agudización extrema de la crisis

«El ya de por sí pobre capital de confianza del que disfrutaban los partidos políticos establecidos se redujo todavía más a causa del *affaire Flick*».¹⁴ Es probable que ni el propio Claus Offe —que escribía estas palabras referidas a Alemania a comienzos del 1990, varios años después, por tanto, del estallido del escándalo Flick en la ex República Federal— fuera del todo consciente en esas fechas de las incontables turbulencias que aparecerían con la década en relación con la compleja problemática de la financiación de las organizaciones partidistas y de sus vinculaciones con fenómenos de corrupción, turbulencias que acabarían por desbordar el vaso del descrédito que aquéllas no habían sido capaces de evitar se fuera colmando poco a poco.

Aunque también aquí, de nuevo, el paradigma ha de volver a ser Italia, el vendaval ha ido afectando en dominó, de modo lento pero inexorable, a una buena parte de los sistemas democráticos, por encima incluso de las regulaciones diferentes establecidas en cada país a los efectos de hacer frente legalmente a la necesidad de financiar a los partidos.¹⁵ En la República Italiana la serie ininterrumpida de escándalos relacionados con casos de financiación ilegal que se han proyectado sobre la vida política desde comienzos de los noventa desembocará en la conocida en medios periodísticos como operación «manos limpias», operación tras la que la magistratura de la República se coloca en la primera línea de batalla en la lucha contra una corrupción vinculada también, aunque no sólo, a la financiación de los

partidos.¹⁶ Buena prueba de cómo el descubrimiento paulatino de la espesa red de «tangentópolis» ha afectado a la opinión pública italiana es el resultado del referéndum celebrado en abril de 1993 en relación con la abrogación o no de la Ley de Financiación Pública de los Partidos vigente desde 1974: mientras que en un referéndum de contenido similar desarrollado en 1978 el porcentaje de votos contrarios a la ley se quedó en el 43.7%, en el referéndum del 93 el 90.3% de los votantes se pronunciaron en contra de la norma mencionada.

Pero, como antes apuntaba, Italia ha estado acompañada en este poco honorable pelotón por muchos otros países europeos.¹⁷ Por España, en donde desde 1989 se han sucedido las denuncias derivadas de casos de financiación ilegal de los partidos y, más en general, de corrupción política,¹⁸ lo que, como es obvio, ha contribuido, sin que ello hiciera por desgracia falta alguna, al desprestigio no sólo de cada uno de los partidos afectados, sino también de los partidos en cuanto formas de organización de la sociedad civil, instituciones cuya valoración por la opinión pública española venía ya estando por los suelos antes incluso de la aparición de los escándalos vinculados con su financiación irregular.¹⁹ Por Francia, país en el que la corrupción política —que marcó ya la última época de la

¹⁶ Cfr., específicamente sobre el tema, D. Della Porta, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bolonia, 1992 y G. Sapelli, *Cleptocrazia. Il «meccanismo unico» della corruzione tra economia e politica*, Milán, 1994.

¹⁷ Klaus von Beyme aporta interesantísimas consideraciones sobre los diversos factores que el Estado de partidos, y la consolidación creciente en él de una clase política a través de los partidos, condiciona para la eventual extensión de la corrupción (duración en el poder de los partidos, diferentes ámbitos en que se desarrolla la actividad política, profesionalización de la clase política, internacionalización de la economía, cultura de las actuales campañas electorales, etc.). Cfr. *La clase política en el Estado de partidos*, cit., pp. 92-99. Un *dossier* periodístico, con información para Francia, Reino Unido, Italia, Bélgica y Alemania, puede verse en el diario *El País*, de 26 de febrero de 1995, pp. 6 y 7 del especial «Domingo».

¹⁸ Un listado exhaustivo de los principales «escándalos políticos» sacados a la luz desde 1989 hasta 1993, con detalles sobre el (los) partido(s) afectado(s), el año de la denuncia o del inicio de diligencias, la o las personas investigadas, condenadas o absueltas y, en su caso, destituidas o dimitidas, puede verse en el diario *El País*, de 25 de mayo de 1993, pp. 24-25. Cfr. al respecto Roberto L. Blanco Valdés, «La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma», en *Revista de Estudios Políticos*, No. 87 (1995), pp. 163-197.

¹⁹ Así lo demuestran sin duda alguna y sin ningún género de paliativos los datos contenidos en sucesivos estudios de opinión realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas y publicados a lo largo de 1989, 1990 y 1991. Pueden verse, por ejemplo, los publicados en la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 48 (octubre-diciembre de 1989), 49 (enero-marzo 1990), 52 (octubre-diciembre de 1990) y 56 (octubre-diciembre de 1991). En el de octubre-diciembre de 1990, por ejemplo, tan sólo el 2% de los encuestados reconocen pertenecer a algún partido político, frente al 97% que afirma lo contrario. Véase *infra* nota 27.

¹³ Cfr. Salvatore Lupo, «La crisis italiana», en *Debats*, No. 50, cit., p. 180 (cursivas y entrecomilladas en el original).

¹⁴ Claus Offe, «Una pavorosa tosiedad (Sobre la formación de adicciones en los partidos)». El artículo, aparecido originalmente en *Die Zeit*, fue publicado en el diario *El País*, de 17 de mayo de 1990, pp. 10 y 11 del especial «Temas de nuestra época» (subrayados en el original).

¹⁵ Cfr. Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS-SIGLO XXI, 1985 y, más actualizado, Arthur B. Gunlicks (edit.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Westview Press, San Francisco, 1993.

mayoría socialista (casos Pechiney o Urba) y que fue, sin ningún género de dudas, determinante de su fin estrepitoso— reapareció en toda su crudeza durante el período de gestión de centroderecha, —en los últimos meses de 1994 han sido constantes los casos de dirigentes políticos manchados por sospechas de corrupción (desde el caso Longuet, hasta los casos Méry o Noir), viéndose afectados por ellas incluso varios ministros del gobierno de Edouard Balladur—²⁰ y no ha tardado en salpicar al nuevo Primer Ministro francés designado por Jacques Chirac tras las presidenciales, Alain Jupé, acusado por el diario *Liberation* de estar implicado en operaciones de financiación ilegal del gaullista RPR en 1991, cuando Jupé era secretario general del partido. Por el Reino Unido, después de que en junio de 1993 saltaran a los medios de comunicación las acusaciones de que el Partido Conservador se había visto favorecido por financiación irregular procedente de la monarquía saudí y del financiero turcochipriota Asil Nadir, acusaciones que han vuelto a producirse a finales de 1994, señalándose en esta ocasión como la fuente de financiación ilegal al financiero egipcio Al Fayed.²¹ Por Alemania, en donde la Unión Social

Cristiana, el partido del histórico líder Franz Josef Strauss, en el poder en el *Land* de Baviera desde poco después de la creación de la República Federal, se ha visto mezclado, a lo largo de 1994, en una larga cadena de escándalos, que implican al partido en el que *Der Spiegel* consideraba, en el momento de sacar los supuestos hechos a la luz, como uno de los mayores episodios de evasión fiscal de la historia del *Land*: la que la Unión Social Cristiana en el gobierno habría consentido al empresario Eduard Zwick —el rey de los balnearios— a cambio de financiación ilegal para la organización del partido y sus más destacados dirigentes. Y, finalmente, por Bélgica, en donde se ha producido, en abril de 1995, la dimisión de Frank Vandenbroucke, Ministro de Asuntos Exteriores y Viceprimerministro, tras reconocer su implicación en 1991 —cuando era presidente del Partido Socialista Flamenco— en la operación de limpieza del dinero negro cobrado por su Partido, en concepto de comisiones ilegales derivadas de la compra de helicópteros italianos «Augusta».

Aunque probablemente es aún demasiado pronto para pretender obtener conclusiones definitivas de un proceso de crisis que continúa abierto, no parece exagerado afirmar, sin embargo, que esta cascada de acontecimientos, que se han venido agolpando día a día en los titulares de muchos de los más importantes diarios y semanarios europeos, y que han llegado a monopolizar en ciertos casos el desarrollo de la vida política en algunos de los países mencionados hasta ahora, ha acabado por tener un efecto demoledor sobre la percepción de la opinión pública respecto de sus sistemas políticos, o, por retomar la formulación de Macpherson a la que aludía al comienzo de estas páginas, sobre lo que «cree la gente» acerca del modo en que es gobernada. Nada tiene de extraño, entonces, que algunos autores hayan ya hablado de una auténtica metamorfosis en la sociedad civil: «Somos testigos —afirma convincentemente Helmut Dubiel, recogiendo buena parte de los fenómenos a los que me he venido refiriendo— de dramáticas pérdidas de reputación de la clase política, de la erosión a corto plazo de partidos enteros con casi medio siglo, de un alto grado de abstención electoral y de apatía política en

²⁰ A comienzos de marzo de este año se iniciaba el juicio por el caso Urba, en el que Henri Emmanuelli, primer secretario del Partido Socialista Francés (PSF), y tesorero de la organización entre 1988 y 1992, aparecía como el principal acusado de la financiación ilegal de su partido. El socialista galo declaraba, con tal motivo, que en realidad más que a él personalmente se estaba juzgando a «todo un sistema político». El Tribunal Correccional de Saint-Brieuc condenaría a Emmanuelli, en mayo de 1995, a un año de prisión por financiación ilegal de su partido, en su calidad de ex-tesorero del mismo. *Vid.* diario *El País*, de 3 de marzo y 16 de mayo de 1995, pp. 8 y 5, respectivamente.

²¹ En relación con los sucesos de 1993, que dieron lugar a la dimisión del viceministro para Irlanda del Norte, Michael Mates, el prestigioso semanario liberal *The Economist*, subrayaba en su edición de 27 de junio la gravedad de una situación a la que el Reino Unido había hasta entonces parecido permanecer inmune: «El sexo ha sido la causa de la caída de muchos políticos británicos; la corrupción financiera, de realmente muy pocos (...) En setenta y un años, después de que David Lloyd George financiara su Partido Liberal vendiendo títulos, el lodo rara vez había manchado un partido gobernante como ahora está manchando a los conservadores (...) Una solución podría ser un acuerdo entre todos los partidos para relacionar en una lista las grandes donaciones (...) Pero la experiencia americana demuestra que los ingeniosos pueden evitar la norma (...) ¿Qué más debe hacerse? —se preguntaba *The Economist*—. Primero debe ponerse un techo al gasto de los partidos (...) Segundo, no deberían tener que pasar la gorra por cada penique que necesitan (...) La subvención estatal limitada, como se practica en otros países europeos, tiene ventajas. Pero la financiación estatal no garantiza el fin de la corrupción, como se ha demostrado en Italia (...) En Italia —concluía *The Economist*—, la corrupción ha causado una revolución; en Japón, la caída de un Gobierno». Los sucesos de octubre y noviembre de 1994 (acusaciones al Partido Conservador de haber recibido financiación ilegal de Al Fayed, dimisión del viceministro para Irlanda) decidieron al Primer Ministro John Major a proceder a la creación de un comité destinado a investigar la conducta ética en la vida pública. *Cfr.* *The Guardian*, de 18, 19, 20 y 21 de octubre de 1994. El «Informe Nolan», así llamado por estar presidida dicha comisión por el juez Michael Nolan, fue publicado a mediados de mayo de 1995 y ocasionó de

inmediato un duro debate en el Parlamento británico ante la cerrada negativa de los conservadores a aceptar algunas de las medidas propuestas, como, por ejemplo, la relativa a que los miembros de la Cámara de los Comunes aceptasen el compromiso de revelar sus ingresos externos. *Cfr.* el diario *El País*, de 13 y 20 de mayo de 1995, pp. 5 y 6, respectivamente.

general, de la disolución de antiguos electorados fieles, del brusco crecimiento de electores de protesta, en su mayoría de extrema derecha». ²² Metamorfosis que, como correctamente apunta, a mi juicio, el propio Dubiel, no se ha traducido —al contrario de lo que sostienen algunos agoreros del autoritarismo de forma interesada— en un rechazo *in toto* al sistema democrático —y ello al margen de la subida en algunas partes de fuerzas de extrema derecha, que siguen siendo, pese a ello, claramente marginales en el conjunto de los países de la Unión Europea, tal y como lo demuestran los resultados de las últimas elecciones europeas—; ²³ sino que se ha centrado, sobre todo, en la institución que por protagonizar, en gran medida, el funcionamiento del sistema, ha sufrido de manera más aguda las consecuencias de lo que se ha denominado, justamente, el «tedio por la democracia», es decir, en los partidos: «Las modernas formas de una “deserción civil” no apuntan en absoluto al sistema democrático en su totalidad. Más bien se refieren a esas organizaciones de la democracia liberal que se encuentran entre Estado y sociedad civil, y cuya tarea consistiría en aunar la formación social de opinión y la formación de intereses, traduciéndola a la lógica del sistema político: los partidos. Su situación interna y su dramática pérdida de credibilidad son los síntomas más claros de un profundo “tedio por la democracia” que ha afectado a todas las sociedades occidentales». ²⁴

Llegados a este punto, y a la vista de lo expuesto, cabría preguntarse: ¿Qué es lo que piensa la gente de los partidos? O, por formular este interrogante de modo más preciso: ¿cómo se ha traducido finalmente, en lo que se refiere a los partidos, y desde el punto de vista de la percepción de los mismos por parte de la sociedad civil, ese «tedio por la democracia» al que acabo de aludir, tras analizar algunos de sus síntomas y apuntar la contribución que en su difusión han acabado por tener los fenómenos de corrupción en que se han

visto implicados desde el comienzo de la década una buena parte de los partidos europeos?

El politólogo Julián Santamaría resumía con toda claridad, en mi opinión, y en el curso de un debate organizado por el Centro de Estudios Constitucionales a comienzos de 1994 en relación con la problemática de los partidos en la actualidad, los elementos esenciales que según los científicos sociales definen la percepción social mayoritaria respecto de las organizaciones partidistas: «Hay una amplia coincidencia en torno a la idea de que el funcionamiento interno de los partidos no es suficientemente democrático y en reconocer que si nos preocupa es porque esa insuficiencia podría afectar al sistema democrático debilitando su legitimidad y empobreciendo su rendimiento». ²⁵ En efecto, si una idea ha acabado por calar nuevamente ²⁶ entre la opinión pública, —condicionando una ideología difusamente antipartidista en que de modo paradójico resulta perfectamente compatible la afirmación de la indispensabilidad de los partidos para la democracia y el claro desafecto hacia los mismos, ²⁷

²² Cfr. Centro de Estudios Constitucionales, *Régimen jurídico de los partidos y Constitución*, CESCO-BOE, Madrid, 1994, p. 116. En el debate celebrado el día 14 de febrero de 1994 —y a partir de dos ponencias presentadas por Manuel Ramírez «Partidos políticos en España: hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual» y Javier Jiménez Campo «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español»— intervinieron Roberto Blanco, José Luis Cascajo, Iñigo Caverro, Ricardo Gatzagaetxebarria, Miguel Herrero de Minón, José María Mohedano, Joaquín Molins, Juan Antonio Ortega Díaz-Ambroja, Ricardo Peralta, Julián Santamaría y Virgilio Zapatero.

²⁶ Digo nuevamente en la medida en que esa idea entronca, como es obvio —y tras un período, el de posguerra, en que los partidos, debido en gran parte a su contribución a la lucha para derrotar a los fascismos y recuperar la democracia, gozaron en Europa de un inmenso y bien merecido prestigio— con las concepciones que vertebraban la reflexión de los autores que dieron lugar al nacimiento de la moderna estasiología: señaladamente Robert Michels —en su *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie*, de 1911— y Moisei Ostrogorski, en su *Democracy and the Organization of Political Parties*, de 1902. Cfr., al respecto, sobre la significación de la aportación de uno y otro en la teoría de los partidos políticos, Roberto L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 54-61.

²⁷ Sirvan de ejemplo de lo que digo las respuestas contenidas en dos estudios de opinión realizados por el CIS, sobre una muestra de ámbito nacional, en enero de 1989 y en noviembre de 1994. Ante la aseveración de que «Los partidos políticos sólo sirven para dividir a la gente», en 1989, ya un 33% de los encuestados manifestaba estar de acuerdo con la misma, frente a un 47% que manifestaba su desacuerdo; el porcentaje de acuerdo se elevará hasta el 43.8% en 1994. De igual forma, ante la aseveración «Los partidos se critican mucho entre sí, pero en realidad todos son iguales», el porcentaje de encuestados de acuerdo se elevaba, en 1989, hasta el 47%, frente a sólo un 33% en desacuerdo, y alcanzaba el 64.7% en 1994. Por último, el equilibrio existente en la opinión pública en 1989 al ser preguntada sobre si «los intereses que persiguen los partidos tienen poco que ver con los de la sociedad» (de acuerdo el 32% y en desacuerdo el 33%) se rompió en 1994, al llegar el grupo de los que están de acuerdo con ese juicio hasta el 55.7%. Juicios tan derogatorios son compatibles, sin embargo, con el reconocimiento de la indispensabilidad de los partidos en el sistema democrático, identificación que no ha descendido, sino todo lo contrario, entre 1989 y 1994: así, cuando

²² Cfr., con gran interés, Helmut Dubiel, «Metamorfosis de la sociedad civil. Autolimitación y modernización reflexiva», en *Debats*, No. 50, cit., pp. 108-123; ahora la cita en p. 114.

²³ Las dos fuerzas fundamentales de extrema derecha fueron el Frente Nacional francés, que obtuvo 10 escaños y la italiana Alianza Nacional, que obtuvo 11 escaños. El Partido Republicano Alemán, que había conseguido 6 escaños en las europeas de 1990, se quedó sin representación parlamentaria. Cfr. anuario *El País* 1995, pp. 62-64.

²⁴ Helmut Dubiel, «Metamorfosis de la sociedad civil», cit., p. 114 (cursivas y entrecorridas en el original).

en la medida en que se les percibe como facciones que vienen a dividir a una ciudadanía que, de no ser por ellos, mantendría mayores niveles de reconciliación interna—²⁸ es la de que los partidos políticos son organizaciones cerradas, oligárquicas y profundamente burocratizadas, que presentan una marcada tendencia a secuestrar —valga la expresión— una buena parte de las formas de manifestación de la pluralidad política y social. La razón última de que esta percepción haya calado hasta tal punto no es otra, a fin de cuentas, que la propia certeza de la misma, es decir, que la coincidencia más o menos efectiva entre lo que los ciudadanos piensan sobre cómo funcionan los partidos y la forma real en que aquellos vienen funcionando en todos los países.²⁹ Ello pone de relieve la necesidad de situar en primer plano la cuestión, siempre central por lo demás,³⁰ de la «democracia interna» en los partidos.

en 1989 se aseveraba «Sin partidos no puede haber democracia», sólo el 12% se manifestaba en desacuerdo, frente a una 62% que coincidía en el juicio, porcentaje que subirá hasta el 65.5% en 1994; o cuando se afirmaba «Los partidos son necesarios para defender los intereses de los distintos grupos y clases sociales», aseveración sobre la que, en 1989, el desacuerdo era tan sólo del 12%, frente a un 67% de acuerdo, que alcanzará el 70% en 1994; por último, ante la afirmación «Los partidos no sirven para nada», únicamente decía estar de acuerdo en 1989 el 17%, frente a un 60% que declaraba su desacuerdo. *Cfr. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 49 (1990), pp. 373-375, para los datos de 1989 y el diario *La Voz de Galicia*, de 8 de junio de 1995, de donde procede la referencia a los datos de 1994, p. 21.

²⁸ Giovanni Sartori demostró lo poco original que resultaba esta forma de percibir a los partidos, en su ya clásico *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980. *Cfr.* el Cap. I «El partido como parte» y, especialmente, su epígrafe 1o. «De la facción al partido», edic. cit., pp. 19-35.

²⁹ Javier Pérez Royo lo expresaba con su habitual claridad en un largo artículo, de lectura imprescindible, publicado en el diario *El País*: «A pesar de lo insatisfechos que están con los partidos políticos, los ciudadanos saben que son necesarios y no hay ningún estudio de opinión que detecte añoranza alguna cuantitativa y cualitativamente importante respecto de un régimen político sin partidos o con partido único (...) No es por esa vía por la que se puede dar respuesta al problema. Al contrario. La respuesta tiene que venir del reconocimiento de que la sociedad no se está equivocando en su valoración del partido político. Los ciudadanos tienen una opinión política sobre el partido como institución, opinión que se forma a través de elementos heterogéneos (...) Hay que partir, por tanto, de que, políticamente, la sociedad tiene una determinada percepción del partido político y de que en esa percepción tiene razón. Los ciudadanos saben que ha sido un instrumento útil en el pasado y que lo es mucho menos hoy. Y en esto no se equivocan. Es más democrático de lo que lo ha sido nunca en el pasado, pero sirve menos para la organización de la democracia hoy. Estos son los términos en que el problema está planteado». *Cfr.* «La raíz del problema», en *El País*, de 17 de marzo de 1994, especial «Temas de nuestra época: El conclave socialista», pp. 6-7 (todas las cursivas en el original).

³⁰ De tal centralidad es buena prueba, aparte del artículo 6o. de nuestra Constitución, la exigencia contenida en los preceptos respectivos de la Constitución italiana de 1947 —según la cual los partidos deberán «concurrir con procedimiento democrático a la determinación de la política nacional»— y de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que exigía, que «su ordenamiento interno deberá responder a los principios de la democracia». *Cfr.*, al respecto, Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986,

3. Crisis partidista y legitimidad del sistema democrático: la «democracia interna» en los partidos

La quiebra de los tradicionales sistemas de partidos vigentes en Europa desde la posguerra —quiebra en la que, según he intentado poner de relieve anteriormente, ha tenido una influencia decisiva el cambio paulatino de la percepción social sobre el papel de los partidos en el funcionamiento de la democracia— ha terminado por incidir, como obviamente no podía ser de otra manera, tanto sobre la eficacia (rendimiento) como sobre la representatividad, y la consiguiente legitimidad, del sistema democrático. Pero —y a ello me referiré a continuación— esa incidencia ha sido bien distinta en uno y otro plano.

En cuanto a lo primero, y dado que no es ese el objeto que fundamentalmente me interesa en estas páginas, me limitaré a reproducir las consideraciones al respecto del profesor Porras Nadales, con cuyos juicios coincido plenamente: «La esfera del bienestar —escribe Antonio Porras— se ha configurado durante la etapa de apogeo del Estado de bienestar como un circuito deslegalizado y asumido de forma autónoma por el Ejecutivo, alejándose de la esfera institucional representativa por excelencia, es decir, el Parlamento. De esta manera —continúa el profesor sevillano— el impacto del circuito de la representación sobre la esfera de la gobernabilidad tiende a quedar considerablemente atenuado, en la medida en que la acción del gobierno debe implementarse a través de exigencias programáticas o burocráticas propias dotadas de un relativo margen de autonomía. Y así, finalmente, la representación quedaría reducida a un mero mecanismo de legitimación indirecta respecto de quien gobierna, pero no respecto del qué o del cómo, elementos que se entiende responden a claves autónomas de racionalidad y de eficacia tecnocrática emanados de la propia esfera del ejecutivo».³¹ En efecto, por más que

pp. 47 y ss.; también Roberto L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, cit., pp. 73 y ss.

³¹ *Cfr.* Antonio Porras Nadales, *Representación y democracia avanzada*, CESCO, Madrid, 1994, p. 17. El propio Porras subraya agudamente el erróneo *parti pris* a partir del cual se ha venido abordando la cuestión de la gobernabilidad: «El problema de la gobernabilidad se suele plantear doctrinalmente desde una sola perspectiva, la de la integración centripeta de la sociedad sobre el Estado a través del sistema político de partidos

deba señalarse que a partir de un cierto extremo — Italia podría ser en tal sentido un buen ejemplo— las disfuncionalidades del mecanismo de la representación provocadas por la crisis de los tradicionales sistemas de partidos llegan a tener una indiscutible proyección sobre el rendimiento del sistema democrático, pues afectan de manera esencial al proceso de legitimación de algunos de los órganos fundamentales del Estado y, en consecuencia, a la propia legitimidad de las decisiones (legislativas o ejecutivas) adoptadas por los mismos, parece que la experiencia viene demostrando que esa proyección ni es inmediata ni resulta de una intensidad proporcional en los dos ámbitos —el de la representatividad y el de la gobernabilidad—, de tal forma que sólo de forma paulatina y de modo diferido llegan las disfunciones de la representación a condicionar disfunciones en la eficacia del sistema democrático.

Bien diferentes son las cosas en lo relativo al circuito de la representatividad-legitimidad. En este ámbito, no parece ser hoy ya objeto de seria discusión, ni entre los científicos sociales que se han ocupado del asunto, ni entre los líderes políticos, la estrecha conexión existente entre la crisis partidista en la que estamos en mayor o menor grado inmersos y la pérdida de legitimidad del sistema democrático. La razón de esa conexión resulta, por lo demás, bastante fácil de explicar: si los partidos se comportan como grupos altamente burocratizados y oligárquicos, que controlan, muchas veces de forma claramente monopolística, algunos de los fundamentales procesos del mecanismo democrático (la proposición de candidaturas en los diversos tipos de elecciones, las campañas electorales, los canales de reproducción de una buena parte de las élites políticas) resulta poco convincente no reconocer que la falta de democracia interna en el funcionamiento de las organizaciones partidistas habrá de traducirse en un claro déficit en el propio funcionamiento del mecanismo democrático, lo que contribuye claramente a su deslegitimación. En un trabajo reiteradamente citado desde su publicación en 1982, Claus Offe apuntaba con acierto a la cuestión, insistiendo en el problema al que me vengo

refiriendo, al afirmar que «en cuanto se expresa la voluntad popular a través de los instrumentos del partido competitivo que trata de acceder al gobierno, lo que se expresa deja de ser la voluntad popular, transformándose en un artefacto que cobra la forma y desarrolla una dinámica de acuerdo con los imperativos de la competencia política».³² En efecto, la problemática que indudablemente pone en primer plano la reconocida ausencia de funcionamiento democrático en el interior de las organizaciones partidistas no es otra, como ya hace varios años señalé,³³ que la relativa a la propia posibilidad de que los partidos, organizaciones estables, burocratizadas y con una tendencia general a la oligarquización en el proceso interno de toma de decisiones puedan cumplir adecuadamente su papel, es decir, puedan actuar como sujetos organizadores —recordémoslo, casi en monopolio— de todas las fases del funcionamiento del sistema democrático.

Y a ese respecto parece haberse ido asentando progresivamente la idea de que ello no resulta ya posible. La pregunta, claro está, surge de inmediato: ¿por qué ya no es posible?, ¿por qué el *cuasi* monopolio partidista de la dinámica de funcionamiento del mecanismo democrático ha sido socialmente aceptado sin problemas de mayor envergadura durante varias décadas? y ¿por qué hoy en día esto ha dejado de ocurrir?, ¿es que los partidos han incrementado sus niveles de oligarquización?, ¿son hoy las organizaciones partidistas mucho menos democráticas de lo que lo han venido siendo en el pasado? Estos son los interrogantes esenciales. Las respuestas a los mismos parece no deben buscarse mirando a los partidos, sino, por el contrario, mirando a la propia sociedad, pues son los cambios que aquélla ha experimentado y no los de los partidos que la representan —que continúan presentando un funcionamiento interno similar al que los caracterizó en los últimos veinte o treinta años— los que explican que en muy diversas latitudes, y de forma sospechosamente simultánea, hoy resulte de forma creciente socialmente insoportable lo que durante mucho tiempo se consideró el modo más normal de funcionamiento democrático.

(concretándose por lo tanto en la estabilidad parlamentaria), y no desde la perspectiva de la acción del propio Estado sobre la sociedad a través de las políticas públicas, conforme a un cierto paradigma mecanicista de dudosa validez en la práctica según el cual todo gobierno estable tiende a conseguir *per se* cuotas sustanciales de gobernabilidad o de eficacia en la acción del gobierno», *ibidem*, p. 16 (todas las cursivas en el original). Respecto del proceso de elaboración de políticas públicas *cf.* Edward S. Quade, *Análisis de formación de decisiones políticas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.

³² *Cf.* Claus Offe, «Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y desorganización», en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988, p. 62 (cursivas en el original).

³³ Roberto L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, *cit.*, pp. 68-69.

Aunque ello va a exigirme ahora una larga cita, recogeré a continuación las reflexiones al respecto del profesor Pérez Royo, reflexiones que a mi juicio no se limitan a explicar lo que está sucediendo en la actualidad en muchos Estados democráticos de Europa, sino que aportan elementos esenciales a la hora de plantearse algunas de las posibles vías de salida del atolladero en que en el presente nos hallamos, materia ésta de la que habré de ocuparme de inmediato. «La sociedad de nuestros días — escribe Pérez Royo— con una población mucho más rica y totalmente alfabetizada, con una enseñanza secundaria generalizada y una escolarización universitaria del 30% en las cohortes entre 18 y 25 años, que va a ser del 50% a finales de siglo, con una jornada laboral mucho más reducida y con mucho más volumen de información, difícilmente puede considerar satisfactorio limitarse a optar entre lo que se le ofrece sin participar en la definición de la oferta. Y por eso es por lo que resulta insoportable la conducta del partido político. En el pasado, la sociedad delegaba en el partido político la tarea de hacer frente al primero de los momentos esenciales de todo proceso electoral democrático y entendía que el partido político era un instrumento útil en el ejercicio de dicha función. Hoy considera que el partido político ha secuestrado una función esencial de la democracia, que ha pasado a considerarla como propia y la ha sustraído a todo control de la sociedad. No se trata de que el partido político se esté comportando de manera sustancialmente distinta a como se ha comportado en el pasado. Al contrario. Hace lo mismo: continúa siendo un instrumento de control de la oferta electoral, mediante el cual un número relativamente reducido de ciudadanos sustituye a la sociedad en la definición de un momento esencial del proceso de legitimación democrática del Estado y la fuerza a optar por alternativas cerradas. Esto es lo que cada vez resulta más insoportable en la sociedad contemporánea. Es lo que explica la irritación de la sociedad con los partidos políticos. La sociedad sabe que no puede prescindir de los partidos, que continúan siendo instrumentos indispensables para articular políticamente a la sociedad y para ordenar el proceso electoral, y sabe también que no está en estos momentos en condiciones de sustituirlos por otros instrumentos distintos. De ahí —concluye Pérez Royo— que se produzca la paradoja de que los ciudadanos participan en el proceso electoral y votan

a los partidos de los que están despotricando y que, al día siguiente de haberlos votado, vuelven a despotricar contra ellos. Es una mezcla de rabia e impotencia la que se traduce en sondeos de opinión y resultados electorales.»³⁴

Estoy personalmente persuadido de que ésta es una cabal e inteligente descripción del panorama en que nos encontramos y de que la misma pone de relieve con absoluta claridad uno de los dos principales agentes causales que contribuyen a la actual crisis partidista. Por mi parte creo, en todo caso, que junto a ese factor, es decir, junto a la naturaleza oligárquica del proceso de definición de las ofertas electorales en todos los países democráticos,³⁵ debe tenerse en cuenta también la influencia que en la crisis referida ha acabado por tener el rechazo social ante las cada vez más insoportables consecuencias de lo que podríamos denominar el congelamiento burocrático de las élites representativas —congelamiento favorecido por las posibilidades casi ilimitadas de permanencia de las élites y de acumulación de cargos por parte de las mismas—, factor éste que ha contribuido a la generalización y a la consolidación de algunos de los vicios más nefastos de la profesionalización política y, a la postre, a un desprestigio del oficio político que probablemente no tiene fácil parangón en el período democrático que se abre en Europa tras la Segunda Guerra Mundial.

Consciente de la concisión extrema de la diagnosis que acabo de aportar, entraré ya, pese a ello, en el debate sobre las posibles vías de salida a la crisis partidista, pues, con ocasión de la exposición tanto de las diferentes propuestas que en tal sentido se han venido manejando como de las que aquí se consideran de mayor oportunidad y utilidad, volveré a tratar, necesariamente, y en algún caso incluso con mayor profundidad, de los problemas que hasta ahora tan escuetamente se han diagnosticado.

³⁴ Javier Pérez Royo, «La raíz del problema», *cit.*, p. 7 (cursivas en el original).

³⁵ «La democracia, tal como ha funcionado en Europa hasta nuestros días y tal como funciona todavía hoy, es un sistema político en el cual la sociedad decide democráticamente entre opciones definidas por los partidos sin control democrático de ningún tipo. La democracia se reducía en el pasado y se reduce todavía hoy al momento final del proceso electoral: a la elección democrática por parte de la sociedad entre opciones oligárquicamente definidas por los partidos. Se trata de sistemas en los que se combina un momento oligárquico con otro democrático». Javier Pérez Royo, «La raíz del problema», *cit.*, pp. 6-7 (cursivas en el original).

4. Los caminos del futuro: de la oferta oligárquica a la oferta democrática, del monopolio a la pluralidad

4.1 Mirando hacia los partidos

El debate sobre cómo hacer frente al creciente peso de las organizaciones partidistas en el funcionamiento de los regímenes de tipo democrático es ya un debate añejo que se remonta al momento en que la consolidación del modelo partidista generado por el nacimiento de los primeros partidos de masas — en sentido estricto, los primeros partidos socialistas y, de forma muy sobresaliente, el Partido Socialdemócrata alemán— comenzó a dejar sentir sus poderosos efectos institucionales.³⁶ Así lo demuestran cumplidamente, por ejemplo, las polémicas que tanto en el ámbito de la teoría constitucional (Hans Kelsen *versus* Heinrich Triepel), como en el ámbito de la teoría sociológica (Robert Michels, Moisei Ostrogorski, Max Weber)³⁷ enfrentaron a algunos de

³⁶ Es probablemente insuperable la descripción de Gerhard Leibholz, cuando refiere a esos efectos sobre la institución central del Estado democrático, es decir, sobre el parlamento: «(...) en nuestros días ya no son los parlamentos legisladores aquellas instituciones representativas en que los diputados sin otra coacción que la de su conciencia y el prestigio propios, seguros de la confianza de sus electores, tomaban sus decisiones políticas y acordaban sus leyes con los ojos puestos en el interés general del pueblo; en la realidad política, y a pesar de que en la Ley Fundamental se proclame la devoción a la democracia representativa parlamentaria, se han convertido más bien en centros en los que los diputados, bajo la coacción del partido (...), llegan a sentirse en un laberinto de compromisos, que se reflejan luego de modo decisivo en sus discursos y votaciones, de suerte que su efectivo papel se reduce al de unos delegados de partido, asistentes a los plenos parlamentarios para obtener en ellos la sanción de acuerdos adoptados fuera de allí. Esta radical modificación en la estructura del Parlamento actual es una consecuencia del hecho de que en el transcurso del siglo pasado haya ido sustituyendo a la clásica democracia representativo-parlamentaria el moderno Estado de partidos, asentado en la democracia masiva». *Cf.* «El legislador como amenaza para la libertad en el moderno Estado democrático de partidos», en *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, IEP, Madrid, 1971, pp. 26-28. Como en otro lugar he señalado, la descripción de Leibholz, aunque mixtificadora de un pasado que, ciertamente, nunca fue exactamente como se nos presenta, tiene el valor de marcar el contraste entre la realidad de aquél y la del presente. *Cf.* mi obra *Los partidos políticos*, cit., p. 86 y ss. Según Von Beyme «hasta la teoría del Estado de partidos de Gerhard Leibholz no se dio cuenta de la transformación de las condiciones de representación», en *La dase política en el Estado de partidos*, cit., pp. 41-42.

³⁷ Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia* (1929); Heinrich Triepel, *La Constitución y los partidos políticos* (1927); Robert Michels, *Sociología de los partidos en la democracia moderna* (1911); Moisei Ostrogorski, *Democracia y organización de los partidos políticos* (1902); Max Weber, *Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán. Crítica política de la burocracia y de la vida de los partidos* (1919). Una referencia a este debate, con mención de ediciones de las diversas obras que acaban de citarse, en Roberto L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, cit., pp. 47-67. Puede consultarse también el excelente tratamiento de la cuestión en Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, cit., pp. 29 y ss.

los más destacados científicos sociales en el período que media entre las dos guerras mundiales.

En efecto, y por más que a veces tienda a olvidarse, lo cierto es que tanto las preocupaciones que hoy sentimos como las propuestas con las que actualmente trabajamos, —cuando menos, muchas de las preocupaciones y una parte nada despreciable de las propuestas— pertenecen al pasado, pues siguen mirando fundamentalmente hacia los partidos y no se atreven todavía a dirigirse hacia la sociedad. A mi juicio estos acercamientos desenfocan el problema y, en buena lógica, no atinan a acertar en la proposición de soluciones. Si hubiera que agruparlos, a los efectos de un tratamiento sistemático, creo que podría hacerse como sigue:

A) Algunos autores han creído adivinar que la hora final de los partidos puede haber llegado ya y que la crisis partidista en la que estamos hoy inmersos debería entenderse como el redoble de campanas que nos anuncia el comienzo del proceso de progresiva desaparición de los viejos partidos nacidos con el siglo. Frente a esas arcaicas organizaciones, la nueva centuria que ya puja por entrar traería de la mano la alternativa a los partidos, los «nuevos movimientos sociales», que se habrían ido incoando de modo paulatino en los últimos veinte años de la vieja. La solución al «problema de los partidos», estaría así, en la superación de los partidos mismos. Aunque esta apuesta en favor de la superación de la partitocracia se ha planteado, en ocasiones, desde perspectivas antidemocráticas, no son éstas, sin embargo, las que ahora me interesan. Por el contrario, las visiones a las que aquí deseo referirme son las que plantean la posible superación de los partidos como una forma de profundizar la democracia en los modernos Estados de bienestar existentes en Europa.

Las previsiones —¿o sería mejor decir las intuiciones?— de Claus Offe han destacado en esta línea: ya en su trabajo, antes citado, de 1982, señalaba el sociólogo alemán la posibilidad de «una desintegración del partido político como la forma dominante de la representación democrática de las masas» y la probabilidad de «su sustitución gradual por otras formas que posiblemente sean menos indicadas que la competencia entre partidos para “usar consecuentemente” el poder del Estado».³⁸ Para Offe, las formas de participación política de la

³⁸ Claus Offe, «Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y de desorganización», cit., p. 66.

sociedad civil canalizadas a través de los tradicionales sistemas de partidos habrían «agotado mucha de su eficacia para reconciliar el capitalismo con la política de masas» lo que haría «plausible que el declive del sistema de partidos dé paso a que surjan prácticas menos encorsetadas y reguladas de participación y conflicto político, de las que podría resultar el potencial con el que desafiar eficazmente y superar los supuestos institucionales de la forma capitalista de organización social y económica».³⁹ Tales prácticas menos encorsetadas estarían representadas, según Offe, por los denominados nuevos movimientos sociales (feminismo, ecologismo, pacifismo, movimientos juveniles, etc.), formas organizacionales que estarían permitiendo la recuperación de las «identidades colectivas» que la consolidación de los que Otto Kirchheimer llamara *catch-all* «people's» party había contribuido decisivamente a disolver:⁴⁰ «No habría que interpretar fenómenos como el “rechazo de los partidos” como un estado de ánimo transitorio, ni menos aun como manifestación de un cambio súbito en la escala de valores, y ni qué pensar hay que pueda tratarse de una renacimiento de conciencia de clase revolucionaria. Habría que entenderlos más bien como reacciones frente a una estructura política que ha desarrollado el principio de la diferenciación funcional con las cargas subjetivas que implica hasta un límite en que surgen movimientos masivos contrarios orientados hacia la “desdiferenciación”. Se encuentran indicios de movimientos contrarios “desdiferenciadores” en actividades de participación política organizadas de forma que se corresponden las manifestaciones de voluntad política con los horizontes de experiencia de la vida social de los participantes en ellas».⁴¹

Frente a estas previsiones, y por más que sea indudable la importancia creciente de ciertos movimientos sociales y de ciertos grupos de acción ciudadana en el desarrollo de la vida política de

muchas democracias de Occidente,⁴² los éxitos de aquéllos parecen haberse concretado más, a la postre, digámoslo con claridad, en el hecho de haber sido capaces de transmitir sus preocupaciones y reivindicaciones a las fuerzas políticas tradicionales, convirtiendo así a unas y a otras en acervo común del discurso democrático y en parte insoslayable de la «agenda» política, que en su capacidad para desplazar a tales fuerzas de forma estable y duradera del primer plano de la mecánica de la representación.⁴³ La experiencia histórica del ecologismo sueco o alemán, que desaparece y reaparece,⁴⁴ sin que en todo caso su presencia llegue a suponer un cambio cualitativo y de irreversibles consecuencias para las organizaciones políticas históricas, constituye la mejor prueba de lo que acabo de decir. También contribuye a apoyar esta impresión el hecho, no menos notorio, de que en el único caso en el que las fuerzas antipartidistas parecen haber sido capaces de desplazar de forma definitiva a las fuerzas tradicionales conformadoras

⁴² Offe destacaba ya a comienzos de los años ochenta cómo «los grupos de acción ciudadana, que se centran en asuntos como la renovación urbana, políticas educativas, energía y protección ambiental, se han convertido en un gran movimiento en Alemania y otros países de Europa occidental durante la última década, e incluyen más individuos como participantes activos que todos los partidos políticos juntos». Cfr. su trabajo «La separación de forma y contenido en la democracia liberal», en *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1990, p. 159.

⁴³ «... es demasiado pronto» —afirma Klaus von Beyme polemizando explícitamente con Claus Offe— para proclamar el «fin de los partidos», en *La clase política en el Estado de partidos*, cit., p. 56. Cfr., en sentido coincidente, Ferrán Requejo Coll, *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar*, Ariel, Barcelona, 1990, p. 176. Ludolfo Paramio, por su parte, ha desarrollado rigurosa y convincentemente la hipótesis de que los nuevos movimientos sociales son una variante de los grupos de interés cuyo auge durante los setenta debe ser puesto en relación con la crisis de un sistema político dual, basado, de un lado, en la democracia de partidos y, de otro, en un pacto corporativo entre los grupos de interés dominantes hasta entonces: los sindicatos y la patronal. Así las cosas, para el sociólogo madrileño, «los movimientos sociales no pueden verse como una superación del sistema de partidos, en el sentido en que algunos autores lo han venido interpretando», afirmación a partir de la cual Paramio ha destacado, con gran acierto a mi juicio, los eventuales peligros del renacer de un nuevo corporativismo ligado a los movimientos sociales, abriendo así una perspectiva de acercamiento a los mismos nada ingenua —si se me permite la expresión— que parece especialmente necesaria en estos momentos de profundo desconcierto en que resulta fácil confundir galgos y podencos. Cfr. su muy elaborado trabajo «Los nuevos movimientos sociales, la izquierda y la democracia», en *Tras el diluvio. La izquierda ante el fin de siglo*, Siglo XXI, Madrid, 1988, pp. 218-240; la cita en p. 218.

⁴⁴ Los ecologistas suecos obtuvieron un buen resultado electoral en las legislativas de septiembre de 1994, según hemos visto en su lugar, después de haber sido barridos del parlamento en las de septiembre del 91. Los verdes alemanes, por su lado, también lograron un éxito espectacular en las generales de octubre de 1994, tras sucesivas victorias y derrotas y tras una profunda crisis interna que dividió al movimiento ecologista entre «fundamentalistas» y «pragmáticos», crisis ligada al propio crecimiento del movimiento a lo largo de los años ochenta. Cfr. Roberto L. Blanco Valdés, «O soberano impersonal. Algunas reflexiones acerca dos partidos, a democracia e a democracia de partidos», en *Grial*, No. 117 (1993), pp. 80-81 y Ferrán Requejo Coll, *op. cit.*, pp. 161 y ss.

³⁹ *Ibidem*, pp. 67 y 70.

⁴⁰ Cfr. su conocido trabajo «The transformation of Western European Party Systems», en Joseph La Palombara y Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1966, pp. 177-200. Kirchheimer había puesto de relieve, según el propio Offe destaca con acierto, cómo la consolidación de los partidos «atrapalotodo» se había traducido en un proceso de creciente heterogeneidad estructural y cultural entre quienes los apoyan, lo que, a su vez, habría dado lugar a la disolución de las identidades colectivas que los partidos socialistas y católicos contribuyeron a mantener durante décadas. Cfr. su «Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y de desorganización», cit. y, sobre todo, su trabajo «Partido competitivo e identidad política colectiva», en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, cit., pp. 89-109.

⁴¹ Claus Offe, «Partido competitivo e identidad colectiva», cit., p. 100.

del sistema de partidos —es decir, en el de Italia— los beneficiarios del derrumbe no hayan sido en caso alguno organizaciones encuadrables dentro del conjunto de los nuevos movimientos sociales. Como certeramente apuntaba Salvatore Lupo para Italia, según pudimos ver páginas atrás, lo que define a las ligas o a la rete —al contrario de lo que caracteriza a los movimientos sociales nacidos en la década de los setenta» es precisamente el que todos esos movimientos dan por descontado el fin de las identidades colectivas lejos de pretender su reconstrucción. No parece, en suma, que éste vaya a acabar por ser el camino para superar la crisis partidista.

B) Como tampoco parece que lo sea el consistente en introducir modificaciones en el sistema electoral dirigidas a debilitar a las organizaciones partidistas —y a favorecer correlativamente el peso de los aspirantes individuales incluidos en sus candidaturas y los vínculos de unión, control y dependencia entre elegidos y electores— por medio de reformas tendientes, bien a abrir las listas, allí donde son cerradas, bien a superar el propio sistema de listas, mediante la introducción de sistemas de tipo mayoritario que funcionan con distritos electorales uninominales. Se trataría, en una palabra, de aumentar las «posibilidades de elegir» del cuerpo electoral, posibilidades que el sistema electoral proporcional con listas de partido habría venido a secuestrar.

Este tipo de reformas, que han gozado durante mucho tiempo del apoyo de buena parte de los medios de comunicación social —y que se ha procedido a introducir en algún país recientemente—,⁴⁵ han acabado por encontrar aceptación entre muchos especialistas —constitucionalistas, politólogos—,⁴⁶ que han visto en ellas una especie de panacea

universal para solucionar los males de la partitocracia y, entre ellos, uno de los más fundamentales: el monopolio de los partidos en todas las operaciones destinadas a la selección de las élites representativas del Estado democrático, monopolio que desaparecería, se dice, si los ciudadanos pudieran elegir dentro de las listas (combinando los candidatos de un partido con los de otro o, cuando menos, pudiendo alterar el orden de colocación de aquellos dentro de una misma lista) o pudieran elegir entre candidatos individualmente considerados, y no entre meras listas de partido, a través de regímenes electorales con distritos uninominales y no plurinominales.

No parece desgraciadamente, sin embargo, que la experiencia permita ser demasiado optimista en este terreno. En efecto, y en lo que se refiere a la apertura de las listas, tiende a olvidarse que en diversos lugares en donde el sistema ha venido funcionando no ha mejorado sustancialmente la capacidad de selección del elector, bien porque las posibilidades del sistema no han sido masivamente utilizadas por aquél, o bien porque lo han sido sólo para favorecer redes de voto clientelar controladas externamente, que favorecían la posición de los patrones controladores de la red y no la de los ciudadanos componentes del cuerpo electoral. Italia podría ser un buen ejemplo de lo que acabo de decir, tanto en lo que se refiere a la escasa utilización del voto preferencial, como en lo relativo al manejo espurio de ese mecanismo por parte de grupos vinculados a la mafia y a otras organizaciones delictivas en el sur de la República. Pero, de todos modos, no es necesario, en este caso, abandonar nuestras fronteras para observar las limitaciones de la apertura de las

⁴⁵ Es el caso de Italia, tras la reforma electoral aprobada por el parlamento el 4 de agosto de 1993, una variante del conocido como sistema «a miembro añadido», en virtud del cual 472 diputados y 238 senadores —equivalentes al 75% de los escaños a cubrir en cada Cámara— se eligen por medio de un sistema mayoritario en colegios uninominales, y los restantes 158 diputados y 77 senadores —el 25%— por medio de un sistema de proporcional de listas y en colegios de tipo plurinomial. *Cfr.*, al respecto, A. D'Alimonte-Chiarante, «Il nuovo sistema elettorale italiano; quali opportunità?», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, No. 2 (1993), pp. 513-547. El sistema ha sido juzgado ya como un fiasco, incluso por algunos de los que lo habían apoyado calurosamente, cuando no han transcurrido aún dos años de la aprobación de la reforma. Un equilibrado juicio crítico sobre la reforma electoral puede verse en Gianfranco Pasquino, «Italia: un régimen democrático en reforma», *cit.*, pp. 164-169.

⁴⁶ España podría ser una buena muestra de ello. Aun sin pretensión alguna de ser exhaustivo, y por tanto a mero título de ejemplo, pueden verse las opiniones de dos notables personalidades dentro del derecho constitucional español. Por un lado, el reciente ensayo de Manuel Jiménez de Parga, *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, en donde se habla de las «maléficas listas» y en donde,

tras sostenerse que entre las notables imperfecciones de nuestro sistema electoral destaca en primer lugar el sistema de listas cerradas y bloqueadas, se concluye: «Las listas cerradas y bloqueadas ya no son sólo una enfermedad crónica, más o menos soportable, sino que se han convertido con tanto tránsito, tanta metamorfosis política y tanta metempsicosis, en el cáncer a extirpar» (*op. cit.*, pp. 61 y 65). También, y en el coloquio ya citado del Centro de Estudios Constitucionales (*supra* nota 25), Manuel Ramírez sostenía, en sentido coincidente: «El férreo sistema de listas cerradas y bloqueadas refuerza la hegemonía de los partidos y merma muy sensiblemente la voluntad ciudadana. De ahí que la reforma de la vigente ley electoral se nos presente como una de las medidas más urgentes para paliar este defecto». *Cfr.* «Partidos políticos en España: hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual», en CESCO, *Régimen jurídico de los partidos políticos y constitución. cit.*, p. 24. Aunque las propuestas dirigidas en el sentido de introducir distritos de tipo uninominal han sido menos numerosas, una proposición en tal sentido —en la que se plantea combinar distritos uni y plurinominales— puede verse en Antonio Torres del Moral, «Representación y sistemas electorales», en Ángel Garrarena Morales (edit.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 72-74.

listas: curiosamente muchos de sus defensores olvidan que el Senado se elige en España por un sistema de lista abierta, y que ello no se ha traducido en caso alguno en la mejora de la capacidad de opción del elector, que en la mayoría de los casos se limita a marcar los nombres de los candidatos del partido y no a componer una lista propia, utilizando la posibilidad de *panachage* que le ofrece el sistema electoral. Ello ha dado lugar, lógicamente, a que la posición del partido a la hora de designar a sus candidatos no se haya visto alterada —mediatizada o limitada— por la probabilidad eventual de que los electores eligieran en función de la personalidad de los designados y no de su adscripción partidista, lo que podría reducir el margen de maniobra de la organización, que no debería tener en cuenta a la hora de seleccionar los candidatos sólo consideraciones de orden interno derivadas de la dinámica organizativa, sino que habría de atender, también, a la posibilidad de que dependiendo de quien fuera el designado pudiesen mejorar o empeorar los propios resultados electorales. Aunque es cierto que la situación podría ser diferente en comicios en que la mayor cercanía y el correlativo mayor conocimiento de los candidatos por parte del cuerpo electoral —en municipales— es susceptible de actuar como factor de discriminación de la opción de voto de los electores, no parece, sin embargo, que sea realista esperar que tal posibilidad se produzca en elecciones de ámbito territorial superior al estrictamente local.

El panorama no difiere radicalmente, a mi juicio, en lo relativo a la propuesta de introducir distritos de tipo uninominal, frente a las circunscripciones plurinominales, con la finalidad de favorecer, como antes indicaba, la vinculación y, por ende, el control de los electores sobre los elegidos, control que supondría un desapoderamiento de funciones antes ocupadas por las organizaciones partidistas y su traspaso a la ciudadanía. A este respecto, y como ya señalé hace tiempo en otro lugar, los estudios realizados hasta ahora han venido a demostrar la centralidad de los partidos en el proceso de selección de candidatos tanto en los sistemas basados en fórmulas electorales proporcionales —en donde el papel de los partidos es más palpable—, como en los que operan con fórmulas de tipo mayoritario y distrito uninominal, sistemas éstos donde la selección partidista predomina también en términos globales

sobre la realizada por los ciudadanos.⁴⁷ Ello es confirmado plenamente por Claudio Rossano, por ejemplo, quien, tras analizar de forma minuciosa la incidencia de los partidos políticos en la elección del parlamento, expone como el estudio de la fase de selección de candidatos en el derecho europeo comparado (Italia, R.F.A., Austria, Suiza, Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia) conduce a concluir que, por más que teóricamente cualquier ciudadano puede concurrir a la competición electoral, de hecho, en la práctica sólo los seleccionados por los partidos gozan de posibilidades reales de salir elegidos.⁴⁸

No creo, en resumen, que sea tampoco en el ámbito de la ingeniería electoral en donde debemos centrarnos para hacer frente a nuestros problemas. A continuación intentaré justificar por qué el tercero de los acercamientos a los que me refería más arriba — el consistente en corregir las consecuencias disfuncionales para la democracia de las tendencias oligárquicas de las organizaciones partidistas, incidiendo directamente en la corrección de aquéllas a través de mecanismos de disciplina legal de los partidos mismos— resulta igualmente insuficiente y puede conducir, de intentarlo demasiado ilusionadamente, a la frustración. Tras ello comenzaré a mirar ya a la sociedad.

C) La falta de flexibilidad de los partidos desde el punto de vista del funcionamiento interno de la organización, es decir, su escasísima capacidad para organizarse y funcionar con arreglo a criterios más o menos democráticos, contrasta con su notable versatilidad para la adaptación externa, o, lo que es lo mismo, para concurrir en las muy cambiantes condiciones de competición en el mercado político y electoral, como ha venido a demostrarlo el tránsito, operado a partir de la década de los sesenta, del modelo del que Maurice Duverger llamara «partido de masas» al que Otto Kirchheimer denominará, por su parte, *catch-all «people's» party*. En efecto, frente a las previsiones de Duverger, realizadas en su ya clásico *Les partis politiques*, a comienzos de los cincuenta, dirigidas en el sentido de que el partido de masas

⁴⁷ Roberto L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, cit., p. 82.

⁴⁸ Cfr. Claudio Rossano, *Problemi di struttura dello Stato sociale contemporaneo. Lezioni di dottrina dello Stato*, Eugenio Jovene Editore, Napoles, 1978, pp. 140-156. Cfr., igualmente, Vincenzo Attripaldi, «Sul procedimento di scelta dei candidati nella elezioni della Camera dei Deputati: designazione dei partiti e libertà di scelta degli elettori», en VV. AA., *Scritti degli Allievi offerti ad Alfonso Tesoro nel quetresimo anno dell'insegnamento*, tomo I, Giuffrè, Milán, 1968, pp. 456-492.

adquiriría una imparable proyección hacia el futuro —«...todas las añoranzas por los partidos de cuadros del siglo XIX, individualistas y descentralizados, y los anatemas contra los partidos de masas actuales, centralizados y disciplinados, no impiden —escribía Duverger— que sólo los segundos correspondan a la estructura de las sociedades contemporáneas»—⁴⁹ ha acabado por tener razón Kirchheimer con su formulación, no menos conocida, sobre la progresiva generalización en las modernas sociedades industriales del modelo del partido atrapalotodo, realizada una década y media después de la del gran publicista galo.⁵⁰ Según Kirchheimer, tras la Segunda Guerra Mundial los antiguos partidos de masas de base clasista o confesional quedaron sometidos a una presión que los puso en vías de convertirse en partidos «de todo el mundo», partidos éstos cuyas características definidoras serían las siguientes: a) una desradicalización de los componentes ideológicos del partido; b) un fortalecimiento progresivo de sus dirigentes, cuya labor se juzgará más en función de su contribución a la solución de los «problemas generales» que en función de su lealtad a los fines del partido; c) un correlativo debilitamiento del papel de los miembros del partido; d) una ampliación de su base electoral, que permitiría pasar de un partido de base «confesional» o «clasista» a uno que pretende con su propaganda electoral abarcar a todo el mundo, y e) finalmente, una búsqueda consciente por establecer lazos de vinculación con los grupos de interés.⁵¹

Este proceso de adaptación de los primigenios partidos de masas a las condiciones de la competición política en las sociedades industriales avanzadas⁵² ha culminado, según ha apuntado Angelo Panebianco, en la aparición del que el propio politólogo italiano ha denominado «partido profesional-electoral». En efecto, tras algunos cambios experimentados en las sociedades europeas en estos tres últimos decenios —básicamente los derivados de las modificaciones en los sistemas de estratificación social, como consecuencia del proceso de homogeneización (económica, social y cultural) que se ha venido produciendo en las sociedades de Occidente

desde después de la Segunda Guerra Mundial y, sobre todo, desde el momento en que tales sociedades fueron capaces de empezar a superar los efectos devastadores de la conflagración; y los derivados, así mismo, de la reestructuración producida en el campo de la información y de la comunicación en general bajo el impacto de los *mass media* y primordialmente de la televisión—⁵³ habría surgido un modelo de partido novedoso: «En el nuevo partido —escribe Panebianco— son los profesionales (los “expertos”, los técnicos que dominan una serie de conocimientos especializados), los que desempeñan un papel cada vez más importante y que son tanto más útiles cuando más se desplaza el centro de gravedad de la organización de los afiliados a los electores».⁵⁴

Aunque las consecuencias de la aparición de este nuevo modelo de partido profesional-electoral son muy notables desde el punto de vista de la dinámica organizativa⁵⁵ o desde la perspectiva de los medios de financiación de los partidos,⁵⁶ lo único que ahora me interesa destacar es el hecho de que ni los cambios descritos en su día (1972) por Kirchheimer, ni los delineados más recientemente (1982) por Panebianco han favorecido un proceso de democratización de las organizaciones partidistas. Por el contrario, se han traducido, en términos generales, en un reforzamiento de las tendencias a la oligarquización que ya fueran denunciadas por Michels u Ostrogorski en las primeras décadas del siglo. Ello debe ser tenido en cuenta a la hora de abordar la cuestión de la democracia interna en los partidos y, sobre todo, a la hora de plantearse los medios a que puede y/o debe recurrirse para intentar corregir el peso excesivo de sus máquinas organizativas en el funcionamiento del sistema democrático.

Porque la verdad es que, a pesar de lo que acaba de apuntarse, la idea de que la crisis en la que están inmersos los partidos puede —y debe— solucionarse recurriendo a la aprobación de normas legales que los disciplinen internamente y les compelan a actuar de forma democrática está muy extendida y sigue

⁴⁹ Cfr. Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, FCE, México, 1990, p. 457.

⁵⁰ Otto Kirchheimer, «The transformation of Western European Party Systems», *cit.*, pp. 177-200.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 190-191.

⁵² Cfr. un buen resumen de esa evolución puede verse en Peter Mair, «La trasformazione del partito di massa in Europa», en Mauro Calise (edit.), *Come cambiano i partiti*, *cit.*, pp. 99-120.

⁵³ Cfr. Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1990, pp. 493-496.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 491 (entrecomillado en el original).

⁵⁵ *Ibidem*, Cap. XII: «Los profesionales de la política y la burocracia», pp. 417-443.

⁵⁶ Roberto L. Blanco Valdés, «La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma», *cit.*, pp. 175-180.

gozando de una gran aceptación tanto entre muchos líderes políticos —sobre todo, curiosamente, entre los caídos en desgracia en el seno de sus propias organizaciones— como, y aunque en menor medida, entre algunos científicos sociales.⁵⁷ Pero al igual que antes señalé en relación con las propuestas de modificación del sistema electoral —introducción de listas abiertas o de distritos uninominales— tampoco en este ámbito existen, a mi juicio, demasiadas razones para el optimismo.

Ciertamente, la experiencia europea comparada⁵⁸ ha venido a demostrar que incluso en aquellos casos en que el legislador ha optado, a partir de la habilitación normativa eventualmente contenida en la Constitución, por establecer normas disciplinadoras del funcionamiento interno de las organizaciones partidistas, tales normas han obtenido, en términos globales, un escaso nivel de cumplimiento. El caso en

⁵⁷ De nuevo España podría ser un buen ejemplo. El debate entre los operadores políticos, pese a no haber sido ciertamente excepcional, demuestra la confianza de los mismos en las virtudes taumatúrgicas de las leyes. Aunque las aportaciones al debate han sido más numerosas desde la izquierda, también puede encontrarse alguna muy significativa desde el pensamiento conservador: véase, entre las primeras, por ejemplo, las de Joaquín Leguina («Por una ley de partidos», diario *El País*, de 6 de julio de 1991, p. 15 y «Corruptio optimi pessima», en *Claves de razón práctica*, No. 30 (1993), pp. 10-14), Ramón Vargas-Machuca («Aciertos e incertidumbres», en *Leviatán*, No. 50 (1992), pp. 15-20 y «Diez propuestas para la reforma del PSOE», en el diario *El País*, de 22 de julio de 1993, p. 9) o Pedro Silva («Por un partido de los derechos» en el diario *El País*, de 27 de octubre de 1992, p. 18); entre las segundas, Miguel Herrero de Miñón («Regenerar los Partidos», en el diario *El País*, de 6 de enero de 1994, p. 5 del especial «El empuje democrático»). El propio Presidente del Gobierno, Felipe González, expresaba esta confianza en las leyes en unas declaraciones a Joaquín Estefanía: «Pero la revitalización de la vida política no acaba en la (renovación de órganos institucionales). Por ejemplo —afirmaba el Secretario General del PSOE— en la comisión de partidos habrá que tratar de llegar a un consenso —y nosotros tenemos preparados algunos textos— para una nueva legislación de partidos políticos, tanto en materia de financiación como de funcionamiento, que los haga más transparentes, más participativos y más accesibles a los ciudadanos» (véase el diario *El País*, de 4 de septiembre de 1994, p. 13). Por lo que se refiere a la posición de los especialistas, coinciden en confiar en las posibilidades de la disciplina legal, por ejemplo, los constitucionalistas Manuel Ramírez («Partidos políticos en España: hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual» cit., p. 25) o Miguel Satrustegui («La reforma de los partidos» en *Claves de Razón Práctica*, No. 36 (1993), pp. 34-40). Aunque desde una perspectiva diferente a la de confiar en la disciplina legal, también Von Beyme se ha referido, como una de las conclusiones de su reciente estudio (1993) sobre La clase política en el Estado de partidos, a la importancia de la democracia interna: «En Europa sería preciso que mejoras de la democracia intrapartidista compensaran las deficiencias de los controles jurídicos externos», cit., p. 205.

⁵⁸ Un estudio exhaustivo, y reciente, de la cuestión de la democracia interna en los partidos en varios países europeos (Alemania, Francia, Italia, Portugal y España) puede verse en Jaime F. Cárdenas Gracia, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, FCE, México, 1992, en especial pp. 85-135. En general, sobre la problemática organizativa, el volumen colectivo, más reciente aún, editado por Richard S. Katz & Peter Mair *How parties organize. Change and Adaptation in Party Organization in Western Democracies*, Sage Publications, Londres, 1994, en donde se incluye un numeroso grupo de Estados democráticos: EEUU, Austria, Bélgica, Gran Bretaña, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Irlanda, Italia, Holanda, Noruega y Suecia.

tal sentido más paradigmático ha sido, sin ningún género de dudas, el alemán. En la ex República Federal la apuesta rotunda del legislador por obligar a los partidos a regular su vida interna de una forma democrática que se contiene en la *Parteiengesetz* de 24 de julio de 1967 —luego reformada en múltiples ocasiones: 1969, 1974 o 1984— determinó que los estatutos de los partidos alemanes respondiesen, en efecto, a las exigencias contenidas en una norma legal que, sin embargo, demostró tener una eficacia real más que relativa a la hora de determinar, *de facto*, la vida interna de los partidos alemanes.⁵⁹ Así las cosas, y como ha sido reconocido de forma reiterada,⁶⁰ los episodios de aplicación en sede judicial de la *Parteiengesetz* han sido hasta la fecha muy escasos, de forma tal que, aunque los jueces alemanes han dictado algunas sentencias en materia de procedimiento de expulsión y alguna otra reconociendo a los miembros de los partidos el derecho a acudir a la vía judicial cuando sientan lesionados los derechos fundamentales e inalienables reconocidos en el ordenamiento jurídico del Estado, en general la tendencia de la magistratura ha sido la de evitar la deliberación sobre el fondo de las cuestiones y la de reenviar a los órganos de la jurisdicción interna de los partidos la solución de las controversias que le han sido planteadas. Tal actitud ha determinado, por ejemplo, que todos los aspectos relativos a cuestiones procedimentales hayan carecido de sanción jurídica.

El caso español, cuya legislación es incomparablemente menos rigurosa y detallada que la germánica, sirve también de apoyo a la tesis que sostengo. Pese a la disposición constitucional de que la estructura interna y funcionamiento de los partidos deberán ser democráticos, contenida en el artículo 60. de nuestra Carta Magna, pese a las previsiones, ciertamente muy laxas, en tal sentido contenidas en la Ley de Partidos de 4 de diciembre de 1978, y pese, finalmente, a que se han ido produciendo algunos pronunciamientos judiciales que han anulado actos internos de órganos dirigentes de organizaciones partidistas por suponer tales actos una vulneración de alguno de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución,⁶¹ lo cierto es que, también, en

⁵⁹ Me he referido a la cuestión con cierto detenimiento en mi trabajo «Democracia de partidos y democracia en los partidos», en Juan José González Encinar, *Derecho de partidos*, España, Madrid, 1992, pp. 41-65.

⁶⁰ *Cf.*, por todos, Cesare Pinelli, *Disciplina e controlli sulla «democrazia interna» del partito*, CEDAM, Padua, 1984, pp. 112 y ss.

⁶¹ *Cf.* Roberto L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, cit., pp. 166-178 y, con más detalle, sobre algunos de los más importantes de esos

España, y al igual que ha venido ocurriendo en Alemania y en los restantes países europeos, los partidos han funcionado en general de forma escasamente democrática, sin que un posible y eventual control judicial de la vida interna partidista haya podido evitarlo. En todo caso, y aun en el supuesto de que también la esfera de la judicialización de la vida política llegara a extenderse hasta el interior de los partidos, ¿quién no es capaz de imaginar el futuro político que puede esperar a un miembro ilegalmente expulsado de un partido, por ejemplo, y readmitido en él tras una orden judicial dictada en tal sentido?

¿Cuál es la razón de que ello haya sucedido así? ¿Por qué las leyes, aun en el caso de ser muy rigurosas en sus exigencias democratizadoras, han fracasado en su tentativa de introducir el funcionamiento democrático en el interior de los partidos? La respuesta a tales interrogantes, por descarnada que pueda parecer, creo que no es otra que la que se deriva del hecho difícilmente discutible de que los partidos son, por su propia naturaleza y por la de las funciones que tienen que cumplir, organizaciones bastante resistentes a la democratización. Respuesta ésta —en la que destacados especialistas en el tema parecen estar de acuerdo en la actualidad—⁶² que no

pronunciamientos judiciales —que pueden consultarse en la *Revista de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, año 1982, pp. 537-545— Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 2 (1982), pp. 120 y ss. Aunque la bibliografía española sobre la cuestión empieza ya a ser numerosa, pueden verse dos de los últimos trabajos publicados en la materia: Agustín Sánchez de Vega García, «Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español», en *Debate Abierto*, No. 1 (1989), pp. 61-92 y Carmen Fernández-Miranda Campoamor, «La pretensión estatal de someter a normas jurídicas la actuación de los partidos políticos», en *Revista de Derecho Político*, No. 31 (1990), pp. 69-87.

⁶² Julián Santamaría decía en el debate, ya citado, organizado por el Centro de Estudios Constitucionales: «Pero como organizaciones competitivas, organizaciones que, como decía Schumpeter, compiten por obtener cargos públicos a través de las elecciones, su rendimiento tiende a juzgarse, sobre todo, por sus resultados electorales. Entre otras razones porque la capacidad de los partidos para realizar aquellos objetivos depende de su éxito en ese mercado. Y aquí es donde se plantea el problema. Para competir con éxito es imprescindible la unidad y la cohesión interna, porque las divisiones, las tensiones internas, las discusiones ideológicas y los enfrentamientos personales en el seno de los partidos conforman imágenes negativas en la opinión y se convierten en un lastre insoportable a la hora de enfrentarse a otros partidos». Cfr. CESCO, *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, cit., p. 77. En idéntico sentido se ha manifestado Javier Pérez Royo: «Un partido político democrático ni ha existido en el pasado, ni existe, ni creo que vaya a existir en el plazo en el que se pueden hacer predicciones de estas cosas. Las condiciones en las que se produce la competencia política en el interior del partido —de todos— son unas condiciones de concurrencia tan imperfecta que no es posible que su voluntad se constituya democráticamente. Ya pueden la Constitución, la ley y los estatutos de los partidos decir lo que quieran. La democracia exige unas condiciones que ni se dan ni pueden darse en la vida

es, en caso alguno, original. Max Weber apuntaba ya en 1917 como era la propia naturaleza de los partidos, es decir, su carácter de asociaciones voluntarias, la que dificultaba el éxito de cualquier medida de disciplina legal: «Regular la propia lucha de los partidos no es posible, salvo que se produzca la decadencia de una activa representación popular (...) El hecho de que los partidos sean creaciones fundadas sobre la libre adscripción impide que sean disciplinados por la ley, la cual puede regular solamente los organismos creados por regulación estatal, y no las creaciones surgidas libremente como organizaciones sobre el campo del actual ordenamiento social». ⁶³ Robert Michels, por su parte, y en fechas muy cercanas, 1911, insistía en la naturaleza de las funciones de las organizaciones partidistas —máquinas destinadas a la competencia— como un claro obstáculo a su funcionamiento democrático, completando así el certero diagnóstico de Weber: «Los esfuerzos hechos para cubrir las disensiones internas con un velo piadoso son un resultado inevitable de la organización basada en criterios burocráticos, ya que, puesto que el fin principal de tal organización es conseguir el mayor número de miembros y/o votos, cualquier conflicto a través de las ideas, dentro de los límites de la organización, es necesariamente contemplado como un obstáculo para la realización de sus fines. Un obstáculo, por lo tanto, que debe ser evitado por todos los medios». ⁶⁴

Resulta difícil expresarlo más descarnadamente, pero lo es, igualmente, hacerlo de una forma comparable en claridad, una claridad con la que no parece sencillo estar en desacuerdo. Aunque no me atrevería a afirmar rotundamente, en suma, que toda medida de disciplina legal resulte inútil —piénsese por ejemplo en la exigencia de que los acuerdos en los órganos de dirección de los partidos se tomen por voto secreto o en la de que las decisiones fundamentales para la vida del partido tengan que ser sometidas a consulta de los diversos órganos de

interna de los partidos. Y no por mala fe o malas artes de nadie, sino por la propia naturaleza de las cosas (...). Cfr. «La raíz del problema». cit., p. 7.

⁶³ Max Weber, «La burocracia e i capi politici», en *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania. Critica politica della burocracia e della vita dei partiti*, cit., pp. 27 y 29. Aunque el libro fue publicado en 1919, los artículos que lo componen se publicaron a lo largo de 1917 en el *Frankfurter Zeitung*.

⁶⁴ Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu Editores, México, vol. II, p. 187.

representación del conjunto de los afiliados— lo cierto es que debe reconocerse, siendo realistas, que sus efectos tienden a ser muy limitados. Ello pone en primer plano la necesidad de intervenir en otros ámbitos en los que las medidas que se adopten puedan traducirse en un cambio de las pautas de funcionamiento vigentes hasta ahora, de tal manera que la corrección de aquellos elementos que, según hemos visto páginas atrás, han contribuido en mayor medida a deslegitimar a los partidos ante la opinión pública pueda actuar en un sentido inverso, es decir, en la dirección de un cada vez más urgente y necesario proceso de relegitimación. Para ello, y como ya apunté, creo que es necesario comenzar a dirigir la atención a la sociedad, aunque se siga, de algún modo, observando de «rejo» —valga la expresión— a los partidos.

4.2 Mirando hacia la sociedad

Es la sociedad, en una palabra, la que tiene que recuperar algunos de los espacios que hasta ahora han venido ocupando los partidos, forzándolos, a través de las medidas que pudieran aprobar sus representantes en el Parlamento, según veremos de inmediato, a repartir el juego que los mismos preferentemente canalizan. «La solución al malestar social con los partidos —ha escrito Pérez Royo— no puede venir de la reforma interna de éstos, sino que tiene que pasar por el desapoderamiento de los partidos y la progresiva recuperación por parte de la sociedad de alguna de las tareas que se habían delegado en ellos».⁶⁵ Estando plenamente de acuerdo con el juicio del constitucionalista sevillano, creo que las medidas a adoptar deberían dirigirse a un doble sentido: por un lado, en el de caminar desde la definición oligárquica de las ofertas electorales que los partidos canalizan hacia una definición de tipo democrático; por el otro, en el de hacerlo desde monopolio de unas élites políticas cerradas y burocráticamente congeladas hacia la pluralidad de esas mismas élites. Con el análisis de una y otra vía pondré punto final a estas reflexiones.

a) De la oferta oligárquica a la oferta democrática

Si queremos —y parecemos quererlo en general— que los electores no se limiten a elegir entre las candidaturas que los partidos han decidido en sus aparatos, sin participación efectiva —es decir, no meramente nominal— de nadie más que de los núcleos dirigentes de la máquina organizativa, y hemos visto que ni la apertura de las listas —cuando menos en ámbitos territoriales superiores al local—, ni el establecimiento de un sistema de distritos uninominales parecen poder ser capaces, por sí mismos, de producir esa mejora en la dinámica participativa, quizás deberíamos pensar en que la solución podría venir por la vía de disponer —legalmente, si ello fuera necesario— que las candidaturas para los distintos procesos electorales hayan de ser elegidas por todos los afiliados al partido a través de un sistema de primarias:⁶⁶ por ejemplo, y en el caso de nuestro país, por los afiliados a nivel municipal para las locales y por los que lo estén en cada provincia para las generales y autonómicas. Una solución como la que se propone podría no sólo mejorar el nivel de consenso partidario respecto de las élites que ocupan cargos representativos, sino que podría también quizás contribuir a favorecer un proceso de afiliación a los partidos, en la medida en que los ciudadanos percibieran que su adhesión estaría en condiciones de ofrecerles una oportunidad real de participar en la selección de los líderes políticos de la que carecerían fuera de un partido. Finalmente, sería posible que ello redundase, incluso, en un aumento de la propia participación electoral pues, si como Macpherson señaló en su día con acierto: «un motivo frecuente de abstención en las elecciones es la sensación de que no hay entre quién escoger»,⁶⁷ el hecho de que la

⁶⁶ Manuel Jiménez de Parga opone a tal posibilidad de elecciones primarias el hecho de que en España «nuestras formaciones políticas son demasiado modestas para asumir con éxito una empresa de ese tipo». *Cfr. La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, cit., p. 63. Klaus von Beyme, por su parte, nos recuerda, con un cierto pesimismo sobre la efectividad de la medida, que entre los instrumentos destinados a mejorar la función de reclutamiento de las élites —es decir, con un sentido coincidente con el que se sostiene en estas páginas— se han incluido, con la finalidad de potenciar la democratización de la participación, las elecciones primarias: «... algunos modestos experimentos en este sentido (...) se han desechado repetidas veces», en la clase política en el *Estado de partidos*, cit., p. 58.

⁶⁷ C.B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, cit., p. 106. Klaus von Beyme apunta cómo «las encuestas entre miembros de partidos han mostrado que tres cuartas partes del total de los afiliados a un partido consideraban su influencia escasa o muy escasa», en *La clase política en el Estado de partidos*, cit., p. 52.

⁶⁵ «La raíz del problema». *cit.*, p. 7 (cursiva en el original).

ciudadanía pudiera participar directamente en la definición de las ofertas dentro de un partido quizás pudiera coadyuvar a mejorar el interés en los procesos de elección entre las distintas candidaturas de partido.

Al igual que ocurre con todas las propuestas que nos exigen repensar muchas de las cosas aprendidas, soy consciente plenamente de que ésta plantea problemas de muy diverso tipo, entre los cuales el de la más que previsible oposición de los partidos —los mismos partidos que quizás tendrían que aprobar legalmente en el parlamento alguna norma que permitiera su articulación práctica— a aceptarla no es el menor de los posibles. Sin embargo, existen ya muestras indicativas de que por aquí puede estar abriéndose un camino de futuro: las que suministran, por ejemplo, el italiano Partido Democrático de la Izquierda, que recurrió, en el verano de 1994, a una especie de referéndum —bien que informal y atropellado— para dar solución a la crisis abierta por la dimisión de su Secretario General, Achille Occhetto, y para hacer frente a la búsqueda de un sustituto; el Partido Socialista Francés, que ratificó en su Congreso de febrero de 1995 la decisión, adoptada inicialmente de forma directa por los militantes del Partido, de designar a Lionel Jospin como candidato a la Presidencia de la República Francesa; o, finalmente, el Partido Socialista Obrero Español, que decidió en su último Congreso Federal, al parecer con resultados desiguales en la práctica, que la designación de los candidatos municipales del Partido debían llevarla a cabo los propios afiliados a través de unas primarias.⁶⁸

b) Del monopolio a la pluralidad

Junto a la necesidad de corregir la definición oligárquica de las ofertas de partido que se presentan al cuerpo electoral, creo que estamos en presencia de una segunda necesidad no menos apremiante: la de poner los medios que nos permitan, superando el congelamiento burocrático de las élites políticas, impulsar el proceso de circulación de esas mismas

élites, pues el congelamiento mencionado ha sido favorecido, como antes apuntaba, por las posibilidades legalmente ilimitadas —o casi ilimitadas— de permanencia de las élites, desde el punto de vista temporal, y de acumulación de cargos representativos por parte de las mismas.⁶⁹

En realidad esta tendencia hacia la profesionalización del oficio político en las modernas sociedades industriales, que ya había sido destacado por los clásicos (Michels o, más tarde, Duverger) cuando tales sociedades comenzaban su andadura, es casi con toda seguridad inevitable.⁷⁰ Pero el carácter diferente que la misma ha ido adquiriendo tras la consolidación del llamado partido «profesional-electoral»⁷¹ permite, en mi opinión, adoptar medidas legales que pueden tender a corregir algunos de sus vicios más palpables: me estoy refiriendo muy concretamente a las dirigidas a recortar el tiempo de permanencia en los cargos representativos por parte de las élites elegidas en procesos democráticos y a

⁶⁹ Utilizó el concepto de «élites políticas» en un sentido amplio que designa el conjunto de personas que ocupan, en distintos niveles, puestos de carácter electivo o de designación política. Como ha apuntado certeramente Von Beyme, «la especificación “élite política” es más limitada que el concepto de clase política. A ésta pertenecen todos los políticos en la medida en que participan en la estructura de privilegios, incluso aunque no alcancen una gran importancia en la jerarquía decisoria de la élite. En la clase política frecuentemente se incluyen también los actores que influyen en las decisiones políticas, la élite administrativa, las élites económicas y los grupos dirigentes de grupos de interés importantes». Cfr. Klaus von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, cit., p. 30 y, en general, sobre la cuestión, todo el primer capítulo de la obra «La clase política: ¿un concepto nuevo de la investigación de las élites?», pp. 13-39 (subrayados y entrecorridos en el original).

⁷⁰ Claus Offe se refería con notable claridad a la cuestión, al pormenorizar las consecuencias del modelo *catch all* «people's party» sentado por Kirchheimer, afirmando que en el mismo todas las actividades del partido «as ejecuta un equipo profesional de funcionarios del partido que genera un interés corporativo por el crecimiento y la estabilidad del aparato al que deben la posición y la carrera» y que de esa profesionalización de la política del partido «resulta la dominación política por parte de los profesionales y ejecutivos del partido». Cfr. «Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y de desorganización», cit., pp. 63-64. Gurutz Jauregui, por su lado, se ha referido con claridad comparable a la estrecha relación existente entre profesionalización y competencia en el mercado: «Los partidos políticos se ven forzados a una dura competición en el mercado político, y por tanto a utilizar con la mayor eficacia posible tanto sus recursos materiales y humanos, como el *marketing* político. Por ello necesitan dotarse de una estructura organizativa altamente burocratizada y centralizada, con la consiguiente desvalorización del papel del miembro individual, y fortalecimiento de quienes constituyen la élite dirigente» Cfr. *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, Barcelona, 1994, p. 167. En todo caso la consolidación del partido «profesional-electoral» ha supuesto ciertos cambios en los perfiles de este proceso de profesionalización. Vid *infra* nota 72.

⁷¹ Klaus von Beyme se refiere a la cuestión con detalle, analizando los principales indicadores que intervienen en la actualidad en la profesionalización de los políticos: número de años en la actividad política desde el acceso al primer cargo de relevancia, actividad profesional adicional de los cargos políticos o disposición a regresar a la profesión de partida. Aunque sus datos van referidos sobre todo a Alemania, sus conclusiones pueden extenderse muy probablemente, en mayor o menor grado, a otros Estados de partido. Cfr. *La clase política en el Estado de partidos*, cit., pp. 122-132.

⁶⁸ En la misma línea, tras las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 1995, el secretario general del Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE, propuso la realización de elecciones «primarias» para la designación del futuro candidato del partido a la presidencia de la Junta de Galicia. Véase el diario *La Voz de Galicia*, de 1 de junio de 1995, p. 24.

impedir la acumulación de cargos de esa naturaleza —por medio de un rígido sistema de incompatibilidades entre cargos de representación— por un grupo reducido —siempre el mismo, y durante periodos cronológicos que pueden llegar a ser muy dilatados— de dirigentes de partido.

En efecto, ha sido Panebianco el que ha apuntado el rasgo más definitorio de la evolución que ha experimentado la profesionalización en el modelo de partido que el mismo denomina «profesional-electoral»: «Los afiliados —escribe el politólogo italiano— (y los funcionarios) cuentan menos ya sea desde el punto de vista financiero, ya sea en cuanto lazo de unión con los electores. Y ello acarrea un declive del peso político de los dirigentes del partido (cuyo poder organizativo se basaba en el intercambio desigual con los funcionarios y los afiliados) mientras crece simétricamente el peso de los representantes públicos que ocupan cargos electivos».⁷²

Ciertamente, cualquiera que conozca el funcionamiento de un partido en la actualidad —me refiero, obviamente, a partidos que importan en los términos que Sartori ha dado a este concepto—⁷³ sabe perfectamente que el desplazamiento de los centros de decisión partidistas de las manos de los profesionales que controlan el aparato del partido a los que controlan los cargos de representación suele ser una realidad indiscutible. Pues bien, es precisamente esa realidad indiscutible la que nos exige, y al propio tiempo la que nos permite, que la corrección de ciertas tendencias negativas de la profesionalización se opere directamente sobre los cargos representativos del partido, mucho más importantes a estos efectos que los miembros profesionalizados del aparato organizativo. ¿Cómo? Reduciendo la posibilidad de permanencia de las élites impulsando

su circulación y construyendo su capacidad de reparto y acumulación. ¿Por qué? Esta última pregunta, con cuya respuesta pondremos el punto final a este trabajo, exige algunas precisiones centradas en un tema que generalmente es olvidado al hacer frente al tipo de cuestiones de las que aquí se está tratando.

Y ello porque si la necesidad de establecer medidas que impidan la acumulación y favorezcan el reparto no parece ofrecer demasiadas dudas —todo el mundo puede reconocer la disfuncionalidad que para el correcto funcionamiento del sistema representativo se deriva del hecho de que, por poner sólo un ejemplo muy cercano, de los cuatro diputados que representan a la circunscripción de La Coruña en el Congreso de los Diputados por el Partido Socialista Obrero Español, tres sean alcaldes de otras tantas grandes ciudades y el cuarto el propio Presidente de la Diputación—; sin embargo, sí parece necesario explicar por qué se han de establecer otras tendientes a impedir la permanencia indefinida de las élites y a impulsar su circulación, elemento nerval hoy de la democracia participativa. En mi opinión, porque es la única forma por medio de la cual podremos evitar —o cuando menos, podremos intentarlo— la burocratización y sus efectos devastadores sobre el comportamiento de los líderes políticos.

A esos efectos —que han sido recientemente objeto de algún acercamiento con pretensiones de extraer conclusiones generales a partir del análisis científico que suministra el utillaje conceptual de la psicología—⁷⁴ se refería Hans Magnus Enzensberger en un larguísimo artículo publicado hace varios años en el diario *El País*⁷⁵ que, pese a algunas

⁷² Cfr. Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, cit., p. 496. Klaus von Beyme resalta el mismo fenómeno: «... cada vez descienden más en la élite política el número de los que inician su carrera en las grandes organizaciones clásicas: en el SPD, descienden incluso el número de las carreras de sindicalistas», en *La clase política en el Estado de partidos*, cit., p. 123. Confirmando plenamente estas diagnosis, el, a la sazón, recién elegido Secretario General del Partido Democrático de la Sinistra declaraba a Peru Egarbide, en *El País*, ante una pregunta en que se atribuía la derrota del PDS en las legislativas de 1994 al peso del «aparato» del partido: «No tenemos ya aparato, y, por tanto, no entiendo qué peso pudo suponer. En 1975, el PCI tenía 6.000 funcionarios. Hoy, entre políticos y técnicos, en toda Italia tenemos 600. Por otra parte, yo sostengo que el partido no debe ejercitar su función en las instituciones, sino que debe ser una fuerza organizadora de los ciudadanos en la sociedad, un instrumento de participación ciudadana, de elaboración cultural y programática». Véase *El País*, de 28 de julio de 1994, p. 4.

⁷³ Cfr. Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, cit., pp. 154 y ss.

⁷⁴ Cfr. el libro escrito por quien fuera durante nueve años psicólogo de la Asamblea Legislativa italiana, Piero Rocchini, centrado en su experiencia profesional con los parlamentarios de la República, *La neurosis del poder*, Alianza Editorial, Madrid, 1993. Rocchini, tras defender el papel de la psicología política como instrumento que permitiría «una comprensión más profunda de las dinámicas internas de los partidos y de los personajes que actúan dentro de ellos», afirma con rotundidad la capacidad «destruktiva» —valga la expresión— de la vida partidista: «Un dato cierto es que el grupo político ha devorado al individuo y, con sus perversiones morales, quizá haya sido uno de los elementos que ha llevado a desquiciar la estructura social de nuestra sociedad» (*op. cit.*, pp. 49 y 51). Pese a la posible exageración de tal afirmación, su estudio, que intenta explicar el porqué de la misma, es realmente sugerente.

⁷⁵ Hans Magnus Enzensberger, «Compasión con los políticos», en el diario *El País*, de 30 de noviembre de 1992, pp. 11-12, de donde proceden todas las citas textuales. Klaus von Beyme, en el análisis antes citado sobre la profesionalización de los políticos (*supra* nota 71) confirma plenamente algunos de los rasgos del «tipo ideal» que nos aporta Enzensberger: así, por ejemplo, cuando pone de relieve que el proceso de profesionalización «conduce a un necesario extrañamiento del político con respecto a su profesión de origen» (p. 122), cuando afirma que «en la percepción ciudadana, el político

exageraciones críticas, constituye en mi opinión una de las más vivas, valientes y desmitificadoras reflexiones sobre el oficio del político moderno y sus vicios, y sobre los peligros de la burocratización de la actividad política. El punto de partida de Enzensberger es el de presuponer, ante la visión social derogatoria de la actividad que desarrollan los políticos y de los propios políticos, que «es improbable, aunque sólo sea por razones estadísticas, que un sector de población X, en este caso la clase política, esté aquejado, en cierto sentido por naturaleza, por defectos de los que está libre el resto de la población». Tampoco los vicios que luego se describirán pueden explicarse, según el filósofo alemán, como consecuencia de los medios de reclutamiento propios del oficio: «Aunque reclutamiento y carrera pueden hacer comprensibles ciertas desviaciones de la norma estadística, esos mecanismos de selección no lo explican, sin embargo, todo». No siendo la naturaleza de los miembros de la clase, ni su forma de reclutamiento las que explican su comportamiento, aquélla se justificará por la propia naturaleza del oficio que los políticos están llamados a desempeñar. Un oficio, «la política», —y aquí se explaya en una exhaustiva y descarnada descripción Hans Magnus Enzensberger con la que resulta muy difícil estar en desacuerdo a poco que se conozca el mundo que se nos describe— que «supone el adiós a la vida, el beso de la muerte»: el político profesional y altamente burocratizado, «se entera sólo de aquello que el filtro que está para protegerlo deja pasar», sufre una «pérdida del lenguaje» pues sólo en círculos muy íntimos puede decir realmente lo que piensa —y ello en un oficio consistente, en gran medida, en hablar en público de modo casi permanente—, y pierde igualmente de forma casi plena la soberanía sobre su propio tiempo. En conjunto, y ésta sería una de las conclusiones del análisis de Enzensberger, todas estas circunstancias se traducen en el «total aislamiento social» de los políticos, por un autismo social que es mayor cuanto más se progresa en la jerarquía del oficio: «Ese aislamiento —escribe Enzensberger— es el que fundamenta su típico enajenamiento de la realidad y el que explica por qué él es normalmente, y con total independencia de sus

capacidades intelectuales, el último que se percata de qué es lo que está pasando en la sociedad». Este diagnóstico demoledor se completa con una última pieza. El oficio político se caracteriza por la extrema dificultad que los profesionales del mismo tienen para abandonarlo: «La carrera política funciona como una nasa. Tan fácil como resulta entrar en ella, tan escasa es la posibilidad de escaparse de ella. Al que se haya dejado atrapar tiene que parecerle como si sólo tuviera una salida: el camino hacia arriba».

Este tipo ideal del «político profesional», que Enzensberger nos describe, y el eventual mantenimiento y profundización de sus pautas de comportamiento, puede dar lugar a la final consolidación de una concepción social de la propia actividad política por parte de segmentos muy significativos de la opinión pública cuya traducción acabe concretándose en una visión en la que, sobre cualquier otra consideración o *cleavage* ideológico —izquierda/derecha, conservadores/progresistas—, acabe primando el *cleavage* que el sociólogo R. Inglehart caracterizó en su día como *establishment/antiestablishment*:⁷⁶ frente a los políticos —todos instalados, todos iguales, todos socialmente aislados, todos obsesionados por permanecer—, la sociedad. No es necesario decir lo peligrosa que puede acabar resultando tal visión para la democracia.⁷⁷ Por eso, pese a que de nuevo aquí, y como antes en relación con la posibilidad de introducción de un sistema de «primarias», las propuestas de caminar del monopolio de la actividad política por un grupo reducido de profesionales, hacia la pluralidad —reduciendo las posibilidades de permanencia ilimitada y estableciendo sistemas de incompatibilidades entre cargos de naturaleza representativa— pueden resultar igualmente sorprendentes, existen otra vez indicios de que algunas de las reflexiones que están en la base de tales propuestas, se van abriendo camino poco a poco:

⁷⁶ Cfr. R. Inglehart, «Political action. The impact of Values. Cognitive level and social background», en S.H. Barnes y M. Kaase (eds.), *Political Action. Mass participation in Five Western Democracies*, Sage Publications, Londres, 1979, cit. en Angelo Panebianco, *Modelos de Partido*, cit., pp. 505 y ss., quien realiza una exposición, a partir de las ideas de Inglehart, de gran utilidad a los efectos de lo que se sostiene en el texto. Para Panebianco, la «división *establishment/antiestablishment* contribuye a acelerar la transformación de los partidos, debilitando aún más las subculturas políticas tradicionales. A su vez la implantación del partido profesional-electoral crea un vacío de identidades colectivas, agrava la crisis de legitimidad de los sistemas políticos y exaspera, por tanto, la división *establishment/antiestablishment*» (op. cit., p. 508).

⁷⁷ Un valiente mentís a esa concepción de la dinámica política se contiene en alguno de los artículos que componen la obra de Joaquín Leguina, *Los ríos desbordados*, Plaza & Janes, Barcelona, 1994, escrita en un tono ensayístico, y en un tono tan apasionado como frecuentemente convincente.

profesional sigue sin ser juzgado positivamente» (p. 125) o, finalmente, cuando demuestra cómo la profesionalización corre paralela con el descenso de la experiencia profesional de los miembros profesionalizados de la élite política, en el que «es este tipo de político el que cada vez aparece más frecuentemente» (p. 126). Cfr. *La clase política en el Estado de partidos*, cit.

piénsese, si no, en la oferta para reducir la duración del mandato presidencial francés que

hicieron en la primera vuelta de las elecciones tanto el candidato socialista como Balladur, oferta que Jospin renovaría en la segunda vuelta;⁷⁸ o en la realizada en nuestro país, hace sólo unos meses, con motivo de la presentación de su programa electoral para unas eventuales elecciones generales, por José María Aznar, en el sentido de limitar el número de mandatos presidenciales a dos legislaturas;⁷⁹ o en las declaraciones de alguien que, por su ejecutoria personal, bien pudiera personificar ese político profesional que, según hemos visto, Enzensberger describía, Giulio Andreotti, quien afirmaba muy recientemente: «No es malo que (el cambio) se produzca como está ocurriendo en Estados Unidos a través de la limitación del número de legislaturas que uno puede desempeñar».⁸⁰ El tiempo dirá si los acontecimientos discurren por alguno de los caminos que hemos apuntado o si, por el contrario, seguimos empeñados en la rutina de lo conocido. Rutina que, hoy más que nunca, pudiera ser la de la muerte lenta, por pura consunción, de las energías para la renovación. Y ello porque, a estas alturas de la crisis, parece ya difícilmente discutible que la archiconocida ley de bronce ha acabado generando, por muy paradójico que ello pueda parecer, auténticos partidos de hojalata.

⁷⁸ Mientras Jospin proponía reducir el mandato presidencial de siete a cinco años, Balladur planteaba mantenerlo en su duración actual, pero limitando a uno el número constitucional de mandatos.

⁷⁹ En materia de incompatibilidades entre cargos electivos, el Partido Popular, por ejemplo, introdujo una modificación en sus estatutos, en el congreso extraordinario de febrero de 1993, en el sentido de impedir que pudieran desempeñarse al mismo tiempo una alcaldía y un escaño en el Congreso de los Diputados. Tras las elecciones municipales de 28 de mayo se plantearon ya varios casos de renunciaciones por tal motivo. Véase el diario *El País*, de 31 de mayo de 1995, p. 15.

⁸⁰ *Cf.* la entrevista de Peru Eguibide en el diario *El País*, de 16 de febrero de 1995, p. 4.

Solución de los conflictos en los sistemas democráticos

Juan José Toharia*

SUMARIO:** I. Introducción; II. El sistema democrático; III. El sistema político y el sistema judicial; IV. Los casos de España y México; V. Conclusiones; VI. Período de preguntas y respuestas.

I. Introducción

En el tiempo limitado de que, como los demás compañeros de mesa, dispongo, voy a intentar aportar algunos elementos para lo que posteriormente en el coloquio podamos entre todos sugerir.

Y si me permiten, voy a empezar haciendo tres salvedades o tres cautelas previas que creo obligado efectuar. La primera, cuando recibí la invitación de venir a esta conferencia, una de las primeras medidas que, como académico que soy, casi por reflejo me surgió, fue ir a la biblioteca de la Facultad de Derecho de mi universidad en Madrid, España, y ver un poco qué materiales no estrictamente sociológicos, que es mi ámbito, sino de alcance más amplio podía encontrar sobre el tema de la justicia electoral en general, de la resolución de los conflictos electorales.

Encontré una, entre otras publicaciones, una de una altísima calidad y para mi agradable sorpresa encontré, que en el departamento de Derecho Constitucional era lectura recomendada el siguiente texto: «Los Sistemas Contenciosos Electorales en América Latina», cuyo autor es el Magistrado Jesús Orozco Henríquez. Cuando vi aquello me dije: ¿Qué voy a contar yo en un tema y un país que cuenta con expertos del nivel de la categoría del Magistrado Orozco?

Tomando primera cautela, de qué hacer cuando uno se encuentra con textos de este nivel, con publicaciones como la *Revista Justicia Electoral*, que es una revista llamativa por su calidad y excepcionalidad. No hay muchas, hay pocas en el mundo y de este nivel. Y la pregunta es: ¿y yo qué puedo aportar?

Segunda salvedad. La he mencionado de pasada. No soy jurista, soy sociólogo, lo aclaro. Algunos amigos decimos en broma, nadie es perfecto, no todo mundo puede ser sociólogo.

Sí. Es cierto que llevo 25 años dedicado a estudiar como sociólogo el mundo del derecho y el mundo del derecho de la política, y en ese sentido, creo, que alguna sugerencia a veces un poco trivial, los sociólogos tenemos fama de tener el don de confirmar lo obvio y de decir en forma muy pomposa lo banal. Por eso, la segunda advertencia que me autoefectué, es: ¿qué puede un sociólogo aportar a este debate?

En tercer lugar, y se me nota a primera vista, soy español. No soy mexicano. Claro, cuando España, tras la guerra civil última, entró en el período largo del franquismo, mi generación, toda una generación de españoles, recibimos información sobre lo que es la democracia, lo que es el pluralismo, lo que es la libertad, a través de textos publicados en México. Mis primeras lecturas sociológicas fueron en libros publicados por el Fondo de Cultura Económica, mis primeros textos en castellano sobre materias sociopolíticas fueron editadas en este país. ¿Qué puede un español aportar ahora a un país, como México, que aportó tanto a España en otras épocas?

Pienso que en este vals que imponen los ciclos históricos en cada uno de estos países hermanos, atravesamos ciclos que no siempre van acompasados. Quizá la experiencia española reciente pueda servir para dar luz de la experiencia menos reciente, contar cosas que puedan tener alguna validez en otros lugares, en este caso concreto, en este país tan cercano y querido para cualquier español, como lo es México. Dicho con la mayor humildad y con la mayor conciencia, de que no hago sino intentar en alguna mínima medida devolver una pequeña milésima parte de lo que mi país ha recibido del suyo en el pasado y seguirá haciéndolo en el futuro.

Dichas estas cautelas, el tema que nos toca aquí hoy cuenta con dos ponentes del máximo nivel, que

* Catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid.

** Este trabajo es la versión estenográfica de la intervención del autor en la mesa redonda sobre «Justicia y resolución de los conflictos electorales», organizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual se celebró en el propio Tribunal Electoral el 17 de junio de 1997.

son técnicos en la materia y, como sociólogo, me voy a permitir hacer quizá unas consideraciones a la luz de lo que la experiencia de estos años que he dedicado al tema, me ha permitido asimilar, que puede servir como entorno, como un marco de juego para que las aportaciones más detalladas, precisas y técnicas de mis dos compañeros de mesa puedan servirles de marco contextual.

II. El sistema democrático

Estamos hablando hoy aquí, en el fondo, de problemas tan complejos, de temas tan profundos que solamente la mención de las palabras que los reflejan, nos da idea hasta qué punto estamos ante algo realmente difícil de abordar. Tenemos ante nosotros grandes palabras, como poder, como justicia, como conflicto. Palabras que en sí mismas connotan todo un mundo muy complejo.

Creo que el primer punto que podemos quizá todos convenir, es que la democracia, el sistema político democrático que todos ansiamos no sólo mantener, sino perfeccionar y cada día fortalecer en la medida de lo posible, es un sistema paradójico. Es a la vez muy fuerte y muy frágil, es a la vez muy poderoso y muy vulnerable. Porque es un sistema que, por último, se basa en convicciones, y las convicciones son elementos a la vez muy fuertes, pero a la vez muy fáciles de erosionar. No es fácil generar convicciones, pero una vez generadas es muy difícil violentarlas. Stuart Mill escribía en el siglo pasado, que el poder social de una persona con convicciones es sin duda siempre superior a una persona con sólo intereses.

El problema es, cómo generamos esas convicciones democráticas, que son las que en última instancia están detrás de la fortaleza, de la durabilidad de un sistema democrático. Primer punto de partida, obvio, la democracia es un sistema a la vez poderoso y frágil, y es poderoso, porque se asienta en el reconocimiento del pluralismo, de la diferencia. Una sociedad democrática es una sociedad abierta, una sociedad plural, una sociedad no monolítica, una sociedad no rígida. Por consiguiente, es una sociedad en permanente conflicto. Esto ya lo dijo también en el siglo pasado, el libro básico para estudiar los fundamentos de lo que es un sistema democrático,

una democracia es todo menos un sistema apacible y no puede ser de otra manera.

No sólo las dictaduras son los sistemas totalitarios. Los sistemas autoritarios, los sistemas en definitiva no democráticos, cualquiera que sea la etiqueta que utilicen, dan una apariencia de tranquilidad, de aquí no pasa nada, de aquí no hay tensiones, aquí no hay conflictos. La vida social, por definición, está llena de tensiones, está llena de conflictos.

Sólo en la democracia esos conflictos son reconocidos y admitidos como algo natural y, por lo tanto, se expresan y, por lo tanto, también la democracia da esa apariencia de entorno sumamente complejo, al borde de la autodestrucción; dan una sensación de desasosiego, de inquietud, que en ocasiones puede resultar desatinado; pero que, por último, no es sino consecuencia de lo que la vida social misma está hecha, de conflicto, de tensión.

Por lo tanto, un sistema democrático es un sistema inevitablemente conflictivo. Las soluciones a esos conflictos son, por definición, siempre parciales, es decir, son soluciones nacidas del pacto. En una democracia no cabe una solución que no sea la transada, la pactada. Por lo tanto, son soluciones que nunca son absolutas, que nunca son con una validez total; siempre se basan en cesiones, en mutuas concesiones. En segundo lugar, son decisiones transitorias, porque nunca una democracia puede pretender resolver un tema para siempre, para cien años, para toda la vida. Son soluciones que valen mientras valen las circunstancias en las que esa solución ha nacido.

En la democracia, una de sus grandezas, pero también uno de sus puntos aparentemente débiles, es que los problemas nunca se resuelven definitivamente, simplemente se van parchando, son soluciones transitorias y parciales. En eso consiste el *fluir* de la vida, lo que da vitalidad a un sistema democrático. Para dar cauce a esas tensiones y conflictos, que son consustanciales a toda vida social, pero que sólo se manifiestan en la vida social democrática.

A estas alturas nadie se sorprenderá si digo, que en los sistemas no democráticos, la apariencia de paz que hay es sencillamente una apariencia, porque los conflictos no se permite que se manifiesten, son tapados por la fuerza. Por lo tanto, cualquier vida social normal es una vida social conflictiva, tensa. Y la vida social democrática, que es el estado más deseable de convivencia, es por lo tanto, un sistema de conflicto, de tensión.

La democracia cuenta con cauces para dar un discurrir a esos conflictos y también, en la medida de lo posible, proporcionarle solución, desactivarle, quitarle potencial destructivo. Pero también, es obvio, que si un sistema tiene conflictos que no se desactivan, que no palian, que de alguna manera no quedan resueltos, evidentemente acaban por estallar.

Hay dos mecanismos institucionales básicos que son los encargados de dar salida, de hacerle válvula de escape a las tensiones sociales normales en cualquier situación. Y son los dos mecanismos institucionales cuya confluencia constituye el tema que nos reúne hoy aquí. Por un lado, el primer mecanismo institucional encargado de dar salida a los conflictos sociales es el sistema político, y el segundo gran mecanismo institucional encargado de dar ese factor paliativo o terapéutico de los conflictos, es la administración de justicia. Son los dos grandes mecanismos que en toda sociedad democrática se encargan de procesar, de metabolizar, de canalizar los conflictos.

III. El sistema político y el sistema judicial

El sistema político, para cumplir esta función, tiene que ser percibido por una mayoría amplia de la ciudadanía, al menos, como un sistema legítimo y eficaz. Legítimo quiere decir, que sea percibido por las personas como merecedor de respeto, como merecedor de obediencia. Y eficaz, que su acción, en su funcionamiento, logre en alguna medida conseguir esa labor de poner la transición de la sociedad a los órganos de decisión, de los órganos de decisión a los órganos de sociedad, y que en ese mecanismo se vayan procesando, desgranando y, en la medida de lo posible, solucionando, siempre con las características de solución de los problemas de una democracia parcial y transitoria, los problemas que se presentan.

En cuanto al sistema judicial, quedó configurado desde la famosa formulación de Montesquieu, como un tercer poder, evidentemente sin duda una metáfora más, que una descripción real, la justicia en ningún país es un poder en el sentido técnico estricto o sociológico en que entenderíamos esta expresión. Es más bien un mecanismo de contrapeso, de equilibrio, que es precisamente lo que hacía la formulación de Montesquieu, por más que su famosa frase del tercer poder pudiera inducir a otra idea. Es

más bien la idea, y él lo dice con estas palabras: «hace falta que por el arreglo de las instituciones, las fuerzas contrapesen a las fuerzas, el poder frena al poder». Es más bien un sistema de equilibrio más que un poder en sí mismo.

Lo cierto, en todo caso, es que para que las tensiones y conflictos que en toda sociedad se manifiestan puedan ser procesados por estos dos grandes mecanismos institucionales, es preciso, en primer lugar, que en la sociedad sean admitidos, sean vistos como algo legítimo, como algo no sólo tolerado, sino como incluso potenciado, el expresar, al explicitar esos conflictos. Es decir, que en la medida de lo posible, no haya mecanismos que traten de sofocar, de violentar la propia expresión normal de los conflictos.

Es decir, de alguna manera la democracia puede ser entendida, si lo quieren ustedes, como una gran bomba, un mecanismo de bombeo que lo que hace, es que de las capas más profundas de la sociedad, sacar a la superficie todo lo que hay de tenso, de complicado, de lo que podríamos llamar más turbio, más complejo, más necesitado de arreglo, justamente para resolverlo. Por eso, a veces, la democracia tiene esa cara tan poco atractiva y por eso en todos los países democráticos la lectura de la prensa generalmente es algo que no produce mucho optimismo, porque sólo salen problemas, problemas, problemas, y nunca paran los problemas. Porque los problemas no los paran mientras no para la vida. La vida es tensión, es conflicto, la vida social libre implica continuamente, por lo tanto, una percepción tensa de la realidad.

Son precisas unas reglas del juego en este mecanismo de transacción, de metabolización de los problemas, que tienen que ser entendidas por la mayor parte de la ciudadanía, más como un imperativo moral, como algo que es bueno cumplir, que está en el intelecto de todos respetar, más que como un obstáculo molesto que hay que tratar de sortear, de regatear o de obviar de una forma o de otra.

Evidentemente aquí entramos a un terreno más complicado. Es que la justicia y la política sólo funcionan bien cuando se les deja funcionar bien, lo cual es muy complejo, porque lo que hubiese detrás de ambas entidades es algo tan profundo, tan importante como el poder, como el tenerlo o no tenerlo. Y, por lo tanto, pretender que el gran filtro ante la presión, la contienda de los intereses sea

simplemente la solución, no es algo que se improvisa de la noche a la mañana.

Esta mañana hablando con el profesor Fiallos, me recordaba una frase del gran jurista italiano Carnelutti, en la que me recordaba don Mariano, cómo lo que cierra al círculo del derecho en última instancia es la moral. Es decir, el derecho por sí mismo, si en algún momento no está cerrado por el bucle directo-indirecto, latente o explícito de la condición moral, pues se convierte en una realidad aparental con muy poca eficacia. Tiene que haber siempre un substrato de convicción, de apoyo, de identificación moral-ética con esas normas para que realmente tengan eficacia.

Justicia, política son por lo tanto dos ámbitos yuxtapuestos que tienen funciones, hasta cierto punto, paralelas; bien que situadas en ámbitos muy diferenciados y que conviene diferenciar nítidamente, cosa que no siempre se hace. En la sociedad unos problemas son de naturaleza política y tienen que ser resueltos por las instancias políticas, lo contrario sería desnaturalizarlos. Y en la sociedad hay problemas que son de naturaleza jurídica y tienen que ser resueltos por las instancias jurídicas, lo contrario sería desnaturalizarlos.

Ocurre, sin embargo, que con frecuencia los actores implicados pueden tener interés en desvirtuar las cosas. Está ocurriendo, ocurre en democracias más consolidadas con situaciones de tránsito menos evidentes, que es el caso mexicano, cómo no va a ocurrir en un caso como el de este país. Situaciones en las que los actores pueden tener interés en un determinado problema que teniendo una naturaleza puramente jurídica, transite por caminos políticos, o que otro problema, con una naturaleza básica de puramente política interese canalizarlo por el nivel judicial, con las consiguientes perturbaciones. En última instancia, lo que garantizaría que esa confusión siempre interesada y siempre perturbadora, no se produjera, es que una vez más la convicción ciudadana, la moral cívica, la cultura cívica, como quisiéramos llamarla, fuera lo suficientemente extendida y sólida para que supiéramos a qué atenernos. Qué problemas son de una naturaleza y deben ser resueltos en un ámbito determinado y cuáles son de otra distinta.

Lo que pasa es que esta distinción no siempre es fácil. Porque por más que tengamos todo claro, hablando en términos analíticos, que el ámbito de lo político es uno y el de lo judicial o de lo jurídico es

otro, y confluyen, y qué bueno, pero, por último, confluyen en la misión básica de solventar problemas, pero que tiene ámbitos diferenciados. Lo cierto es que en la práctica se solapan. Se solapan a veces de forma muy complicada porque, para empezar, el poder político tiene una primicia en la definición de reglas del juego. El poder político, en todo sistema democrático, de alguna manera condiciona directa o indirectamente siempre el funcionamiento de la justicia. Para empezar, la definición de cómo funciona el poder judicial, de cómo se seleccionan a sus componentes, de cómo se les asciende, promueve, de qué medios cuentan, de qué recursos se les da, qué leyes se dictan, qué leyes se derogan, qué leyes se promulgan, qué leyes se renuevan, qué leyes no se renuevan, es por último una decisión política que depende del poder político. En muchos casos, pedimos a los poderes judiciales algo que por más que quieran no pueden dar, porque sencillamente no se les han ofrecido los instrumentos adecuados.

Por tomar un ejemplo fuera de la realidad más inmediata de todos ustedes, a veces las cosas se ven mejor tomando un poquito de distancia, voy a tomar un ejemplo de mi país, que es muy cercano al suyo, pero geográficamente está muy lejos.

IV. Los casos de España y México

En España, en estos momentos, hay una gran polémica en el tema de la relación justicia-política y se pide de la justicia cosas que no puede dar. Esto en razón de que, porque durante un siglo y cuarto nadie tomó nunca el esfuerzo de actualizar algunas y determinadas leyes, por ejemplo, las leyes procesales, que tiene como consecuencia que la justicia funcione con una lentitud exasperante. La ley procesal española se dictó cuando España tenía restos de un imperio colonial. Es cuando todavía Cuba y Filipinas formaban parte de la corona española. Entonces la ley procesal establecía unos plazos larguísimos para determinadas pruebas, en determinados pleitos civiles, teniendo en cuenta que cuando alguno de los procesados o algunas de las partes pudiera ser filipina o vivir en Cuba, le diera tiempo, en una época en que los correos tenían sus mitos. Hay unos plazos que nunca nadie cambió, entonces esto hace que los plazos procesales sean prácticamente inacabables.

Al lado de eso, a la justicia nunca se le dieron unos medios adecuados para funcionar de forma más eficiente, y ahora, de pronto, se le pide que habiéndole proporcionado el motor de un coche de pequeña cilindrada a un automóvil muy pequeñito, se le pide que haga las prestaciones de un Lamborghini o de un Ferrari, del coche que ustedes prefieran, siendo así que no tiene nada, ni la carrocería. A veces el poder político tiene esa primera responsabilidad en dotar, en configurar y en permitir el funcionamiento de justicia de una forma que le permita ser eficaz y efectuar esa tarea de metabolización, de profilaxis, de higiene social en la rehabilitación de conflictos de una forma rápida, eficaz y contundente.

Por otra parte, en todos los países del mundo siempre hay polémica sobre si el poder político influye o no en el poder judicial. En todos los países, en el mío para empezar, pero en Francia, Italia, Alemania, y supongo que también en México. Es decir, en algunos casos con más o menos fundamento; en algunos casos puntuales, con todo el fundamento del mundo, y en otros casos, sin ninguno. Pero siempre hay esa sospecha de que el poder político, en la medida en que tiene que configurar y poner en pie y ver que funcione un mecanismo, que en última instancia lo que va acabar haciendo es controlándole directa o indirectamente algunas parcelas, pues hay la sospecha de que nunca tiene mucho interés en que funcione muy bien porque, quién tiene interés en crear su propio, no ángel guardián, sino por lo menos custodio, su propio supervisor. Uno intenta siempre, por lo menos se sospecha, manipular a su supervisor; sospecha muchas veces infundada, porque en todos los países, normalmente, cuando la judicatura funciona y funciona con unos medios procesales, legales, materiales mínimos, tiene su propia dinámica, sus propias normas internas de funcionamiento, que hace muy difícil que sea realmente un poder títere en manos de un gobierno. Hablo en general y hablo en términos de principio.

El problema es que esta sospecha de que el poder político intenta condicionar al poder judicial, aunque sólo sea porque depende de él, el establecer las reglas del juego, es una sospecha que tiene un efecto de rebote y genera una situación paradójica de profecía que se autocumple. Nadie reforma, ni se atreve nunca a reformar la justicia y no digamos la justicia referida en temas que afectan al poder político, como es el caso de la justicia electoral,

porque sabe que va a estar bajo sospecha. El que gana, por último, piensa que si lo toca van a pensar que está haciendo su propio beneficio. El que pierde también tiene interés en que cambie, porque piensa que porque no había cambiado, no había ganado. Entonces hay una dinámica muy complicada.

Por tomar un ejemplo más de mi propio país, que es sin duda aplicable a otros casos. Ustedes saben que la historia constitucional española es una historia fantástica por su variedad. En general, los hispanoamericanos tenemos fama de tener muy buena imaginación, pero yo creo que la imaginación nos la impone la realidad en que vivimos, que es una realidad a veces sorprendentemente imaginativa. En España, en el siglo XIX prácticamente cada gobierno hacía una constitución, por lo cual el cambio de gobierno era cambio de constitución. Había un cambio de reglas de juego. Había ganado yo y vamos a jugar como yo quiero. El siguiente partido ganaba, lograba ganar el poder, pues entonces vamos a cambiar el juego y vamos a jugar como yo quiero.

V. Conclusiones

Con ese mantenimiento, que todos comprendemos que no puede ser. Que hay que aceptar las reglas del juego con carácter permanente, a las que todo mundo tiene que apegarse y que estén por encima del interés partidista más inmediato, por más que ese interés pueda ser momentáneamente local. Cuando un gobierno está legítimamente elegido, tiene la legitimidad para poder hacer los cambios que su elección limpia le permita; pero a su vez tiene que saber que su poder es, además, transitorio, fugaz y tiene que procurar tocar lo menos posible esa maquinaria tan delicada, tan frágil y tan poderosa que es un sistema democrático, porque sabe que después vendrá otro que también tendrá que abstenerse e introducir cambios muy graves, muy grandes, para no perturbar el equilibrio del gran engranaje de la relojería.

Pero si introducimos el elemento de la sospecha, entonces lo que producimos es la inhibición, a cambio de saber, si son cambios muy inocentes o muy necesarios o muy poco peligrosos; pero habría esa sospecha de interés espurio, de interés no lícito, pues van a cambiar las cosas y eso, creo, que es lo peor, porque finalmente condena a la obsolescencia, a la falta de actualidad, a la falta de eficacia de una

institución nacida para ser eficaz, para hacer un contrapeso.

Por otra parte, la otra zona de solapamiento es que el poder judicial, de una forma o de otra, en las democracias, acaba controlando. En el caso de México con la nueva reforma es muy evidente. Está llamada a controlar el proceso electoral. Y ese es un tema con implicaciones enormes, mucho más importantes de las que probablemente tenemos todos en la cabeza cuando aplaudimos y propugnamos ese tipo de planteamiento. Al poder judicial se le impone en sus hombros, los hombros que siempre son frágiles, una tarea ciclópea, ni más ni menos de ser árbitro de tensiones entre grupos enfrentados, en la integración de normas que regulen una contienda con la electoral.

Por último, qué duda cabe que una democracia es el mejor sustituto de una guerra por fuerza bruta por el poder; es la alternativa. Es cambiar en la lucha por el poder, la pura y fuerza bruta, que por fortuna hemos convenido que no es la más adecuada, por otro tipo de contienda; pero contienda al fin, que es la contienda electoral, pero es una contienda. Como en toda contienda lo que se busca, y es legítimo hacerlo, es la victoria. Pero claro, es una contienda en la que se busca la victoria con unas reglas del juego que no hay que vulnerar, porque aquí sí que la forma en que se hace esa contienda puede deslegitimarla.

Hay una norma que hay que respetar, pero que todo el mundo intenta torcer. Seamos honestos: ningún partido que intenta ganar, del tipo que sea, del signo que sea, del país que sea, está formado por seres angélicos, arcangélicos. Qué bueno, lo que pretenden es la pelea limpia al cien por ciento y no hacer nada. Todos los partidos en todas partes del mundo, pues, hacen una aleación pública, y sin duda sincera, pero no excluyente de apego a las normas del juego. Siempre hay un nivel en todos los países de corruptelas, de intento de represión, de desviación, de forzar la letra de la ley, de intentar violentarla, de intentar vulnerarla.

Y lo que se pretende es ni más ni menos que la justicia haga de limpiadora de unas prácticas que, por último, están en la propia cultura cívica. No pidamos a la justicia en general y a la justicia electoral, todavía menos, que haga lo que la sociedad en su bloque no puede hacer.

Los dos grandes peligros en que se puede mover la resolución judicial de los conflictos electorales, serían los que irían entre dos grandes polos o

extremos, si ustedes quieren ponerlo en ese término, que serían, por un lado, el más obvio sentido en que todo mundo piensa, que el poder político manipule al poder judicial, de forma tal, que éste no pueda efectuar su función de control, y por lo tanto, sean como «papel mojado» todas las garantías establecidas. En última instancia, esta formación más extrema se podría resumir en la fórmula, de hacer todo lo posible para que el rival no pueda ganar; tratar de cubrir las formas, de brindar una fachada más o menos respetable; pero luego, en la práctica, hacer todo lo posible para que el rival no pueda ganar. Ese sería, si ustedes quieren, un primer polo o extremo.

El otro polo opuesto, la otra línea opuesta, sería procurar que el impacto de lo judicial de la vida política fuera tal, que el rival político estuviera siempre con la amenaza, no ya de la sanción política de perder o no perder la elección, ganar o no ganar el voto, sino además de verse condenado judicialmente. El otro polo opuesto sería intentar conseguir que el rival no sólo pierda, sino de ser posible que acabe en la cárcel, por delitos más o menos políticos, pero que intentan plantearse como delitos puramente jurídicos para darle una segunda connotación, la deslegitimación del nivel del oponente político, por su criminalización. Es una tentación que paradójicamente ha estado en los últimos años, como ustedes saben muy bien, muy extendida en algunos países europeos. En Italia, de forma más conocida y emblemática; en Francia y, por supuesto, en España, donde muchos de los problemas que la propia clase política, que los propios medios políticos no supieron resolver, no supieron procesar, se doblaron o fueron planteados además como problema político, como un problema jurídico, de forma que nunca se acaban. Una vez que un partido perdió las elecciones, se le sigue teniendo «validez jurídica» fuera del ámbito de lo político, perpetuando un problema y de paso cargando a la justicia con una función que no es la suya, que es la de dirimir conflictos de naturaleza básicamente política. Lo jurídico, lo judicial tiene un ámbito que le es propio; lo político, el suyo. El intentar fusionarlos, el intentar confundirlos sólo debilita a ambos.

Por lo tanto, tendríamos un marco que tendría como un polo extremo, primero, el impedir que la justicia funcione y controle las reglas del juego electoral, y el otro polo opuesto, igual de dañino, igual de nocivo, sería que la justicia tenga tal peso, que todo se acabe convirtiendo en materia judicializable. La judicialización de la vida política deforma porque,

primero, se desvirtúa el sentido del poder judicial y, segundo, se desvirtúa la propia dinámica política.

Evitar ambos extremos depende únicamente del grado de conciencia cívica que se logre generar en la sociedad, del grado de convicción en que las normas, como insinuaba la formulación de Carnelutti que me recordaba esta mañana el profesor Fiallos, no son nada si no tienen un aliento moral que les preste vida, si no tienen una condición, un grado de adhesión que permita que sigan vigentes, y sobre todo, si no tenemos todos conciencia que una democracia es algo que es muy fácil destruir y que es muy difícil reconstruirla. Es un mecanismo que requiere una gran inversión de generosidad, de esfuerzo, de ilusión y sobre todo una convicción básica previa, que si me permiten decirlo con palabras de mi paisano Cervantes, consiste simplemente en afirmar que la libertad es el don más preciado que a los hombres dieron los cielos y que por ella, decía Cervantes, merecen sin duda perder la vida. Sólo si nos convencemos de que en un sistema político democrático, lo que nos jugamos en última instancia, es la posibilidad de vivir en libertad, sólo si vivimos en la convicción última, probablemente tendremos el hálito moral suficiente para dar la importancia que tienen a las reglas procesales, que no son meros obstáculos en el camino que hay que sortear con la piedra.

Presidente, muchas gracias.

VI. Período de preguntas y respuestas

Pregunta:

Ante esa complejidad del poder político y el poder judicial, ¿qué se podría hacer para evitar una posible utilización del poder político, que tiene el Partido Revolucionario Institucional, para manipular o condicionar la justicia en contra del voto ciudadano?

Respuesta:

Esas preguntas antes de cenar no se hacen, porque son muy complicadas. Vamos a ver, aunque un español en México se siente en casa, jurídicamente soy extranjero; entonces me permitirán que por un elemental respeto eleve la pregunta un poco; la planteo de modo más general: ¿Qué se puede hacer en un sistema, cuando el gobierno con los recursos que tiene trata de «jugar sucio» y entorpecer los

mecanismos establecidos legalmente, de forma que jueguen a su favor? Bueno, yo creo que la respuesta es hacer lo propio que corresponde a un Estado de derecho, es decir, pedir que se cumpla la ley. Cuando un gobierno decide jugar al Estado de derecho, lo que hay que hacer es tomarle la palabra y obligarle a actuar conforme a lo prometido, con todas sus consecuencias. Si la ley que se ha propuesto es obviamente injusta, inadecuada, sesgada, fraudulenta: denunciarla. Si la ley es correcta, pero el abuso viene por la forma en que se aplica: denunciarse la aplicación. Si hay coacciones por parte de un funcionario: denunciarlo. Si hay prevaricación por un juez: denunciarlo. Si hay cualquier tipo de maniobra ilegal: presentar una denuncia.

Comprendo que dicho así, suena un poco ingenuo o puede sonar ingenuo. Sin embargo, si nos fijamos en la situación de países que han transitado de situaciones cuasidemocráticas, democráticas, redemocráticas o no totalmente democráticas a una elección democrática plena, vemos que no tenemos que menospreciar el poder de las palabras y mucho menos el poder de la palabra especial, que es la palabra jurídica, porque cuenta cuando una ley se promulga y, aunque se promulgara sin creer en ella, simplemente por ceder a una presión externa, sin voluntad de cumplirla; primero, que sea promulgada y, si se exige su cumplimiento es un mecanismo lento, no necesariamente automático en sus resultados, pero es un mecanismo inexorable de cambio social.

No vieron ustedes que, a veces, jueces muy humildes, muy sencillos, nada revolucionarios, han producido cambios espectaculares. El caso Lambraquis en la Grecia de los coroneles, que quizá alguno de ustedes recuerden por la película famosa de Costa-Gavras, la película «Z», que novelaba o que narraba en forma de ficción aquel caso famoso. La primera china en el engranaje de la dictadura de los coroneles griegos fue puesta por un juez, que ni siquiera era un militante de nada, ni era un juez especialmente radical ni especialmente politizado; simplemente se metió a cumplir la ley y, en un sistema de leyes, una vez que se pone en marcha esa maquinaria, los efectos pueden ser impredecibles. Por otra parte, estamos muy acostumbrados en nuestra cultura a tener una visión de los jueces bastante pesimista, bastante poco entusiasta. Yo he dedicado muchos años a estudiar la judicatura y les puedo decir, que hay una injusticia radical en esa visión: los jueces no son ni mejores ni peores que la sociedad en

la que viven; pero sí tienen un concepto de su función, que normalmente va mucho más allá de la que los ciudadanos de fuera podemos percibir. Los jueces son los únicos ciudadanos, normalmente en los estados de derecho, que se creen las leyes y se las creen con sus consecuencias y las llevan a tope. Les doy un dato únicamente para ilustrar este punto y termino.

Fíjense que en Italia, en Alemania o en España hubo, en distintos momentos históricos, cambios de régimen muy importantes. En la Italia se pasa del régimen fascista a la democracia. En Alemania del nacionalsocialismo a la democracia. En España del franquismo a la democracia. En ninguno de los tres países hubo una purga de jueces; no hubo ni en Alemania ni en Italia ni en España una depuración de jueces. Los jueces que estaban actuando al día siguiente de la desaparición del régimen autoritario o totalitario anterior eran los mismos que funcionaron después. En el caso de España, que es el más cercano, esto es muy llamativo. Los jueces «franquistas» son los jueces de la democracia; son los jueces que a poco de iniciarse la democracia condenan a grupos de extrema derecha que asesinaron a abogados del Partido Comunista; son jueces que, ideologías o simpatías aparte, por su formación profesional, aplican las leyes y a veces llegan sus actos a resultados imprevistos o imprevisibles. Por eso la respuesta a esa pregunta es, creo, obvia: si queremos jugar todos al Estado de derecho, la forma de hacerlo es practicar y actuar como si fuera un Estado de derecho y es la forma de obligar, no digo que de forma automática y espectacular, pero sí cierta e inexorable a que las cosas cambien; si actuamos como deseáramos que la sociedad fuera, es una forma de conseguir que empiece a ser como queremos que sea.

Pregunta:

¿En cuál de los dos extremos a que hizo referencia considera que se encuentra el órgano jurisdiccional en materia electoral en México?

Respuesta:

Entiendo que los dos extremos son los que aludía en mi charla, es decir, por un lado, el intento del poder político de manipular al poder judicial; el otro extremo opuesto sería la judicialización de la vida política. Mi respuesta es que tengo la impresión, por lo que he visto, leído y hablado en este tiempo en México, que hay una sospecha relativamente extendida de que podríamos estar ante un caso de intento de manipulación del Poder Judicial y, si esa es

la realidad, creo que es imposible saberlo todavía, porque el órgano de que estamos hablando empieza a funcionar; creo que por las obras se les conoce, se les puede imputar. El otro es juicio de intenciones; entonces yo diría, que no lo podemos saber; lo vamos a ver en la práctica, funcionando; pero si les diría una cautela y es que, vinculado con lo que he dicho hace un ratito: hacer juicio de intenciones en materia institucional es muy arriesgado. Me permito recordarles que en España, hoy en día una figura indiscutida es Adolfo Suárez, que tiene un prestigio enorme en mi país; pero también fuera del país. Adolfo Suárez, cuando fue nombrado Presidente del Gobierno por el rey Juan Carlos fue saludado en la prensa española con el siguiente titular: ¡qué error! ¡qué inmenso error! Todo mundo percibió que era un títere en manos del sector más conservador del franquismo que intentaba perpetuarse en la democracia y que no llevaría al país a ningún buen puerto. Los hechos posteriores demostraron, por el contrario, que fue uno de los principales artífices de la transición a la democracia y que aquellos juicios de intención, bueno, lo que expresaban era un temor, lo que expresaban era un miedo, pero en modo alguno era una predicción; yo me atrevo a pensar, que de la profesionalidad de los integrantes del órgano jurisdiccional de la República Mexicana, me cabe esperar que hagan honor a su compromiso de juristas de leyes; comprendo que es cargarles en los hombros una responsabilidad muy grande; pero estoy seguro que están a la altura de ella; por lo tanto, en ese sentido, creo que es pronto para juzgar; pero estoy seguro que el juicio será positivo con el tiempo y ahí me pongo yo mismo una cláusula: dentro de un tiempo nos reunimos y dicen, se equivocó o tuvo razón; estoy seguro que tendré razón.

Pregunta:

Si la vida social y la democracia en sociedades abiertas expresan circunstancias cambiantes y las formas de solución, como señaló, son transitorias y parciales, entonces ¿los principios jurídicos que subyacen a reglas legales también son cambiantes? es decir, ¿es cambiante la equidad o la protección de los derechos políticos?

Respuesta:

Obviamente no, es decir, los grandes principios son, si no eternos, por lo menos sí más permanentes; lo que es cambiante es la fórmula concreta o el modo concreto que puede encarnarse o concretarse en una situación concreta, es decir, la idea de la justicia es

eterna. Todos queremos un país más justo, pero, que se entienda por justo, vaya, en cada momento, evidentemente; por lo tanto, allí creo que es bastante conciliable la idea de lo transitorio, del arreglo parcial transitorio con una idea de creencia en valores más amplios de mayor vigencia.

Pregunta:

Si los sistemas políticos y el jurídico son los mecanismos institucionales para resolver conflictos, ¿cuál es el papel de la cultura política?

Respuesta:

Básico: es la matriz, es la que presta sentido a todo lo demás. Un sociólogo muy famoso del siglo pasado decía, que previo a la idea de contrato está la idea de que un contrato es un contrato, es decir, previa la idea de que el contrato obliga, está la idea de que hay algo que pueda obligar; por lo tanto, previo a la aceptación del funcionamiento y los mecanismos, está la idea de que esos mecanismos tienen valores en sí mismos, que deben existir y deben ser apoyados.

Pregunta:

Sin desconocer el carácter dinámico de los procesos sociales y de ahí del derecho, me permito preguntarle: ¿cuáles son los mecanismos que impiden o depuran las reformas electorales coyunturales? Ponga una serie de ejemplos.

Respuesta:

Bueno, yo aquí por elevación, la pregunta es muy compleja y muy importante; diría un poco, de paso, recogiendo unas cosas que hemos dicho sobre alguna otra pregunta, en otro sitio, que lo que es importante que tengamos claro, es que la democracia no es un mecanismo diseñado para realizar la justicia celestial en la tierra, simplemente es una forma de administrar los asuntos colectivos razonablemente imperfecta y, subrayo lo de razonablemente imperfecta, porque no hay ningún sistema de gobierno que garantice que todos los parámetros deseables se cumplan ni siquiera al 100% y en este sentido creo que tenemos que evitar angelismos, tendencias a juzgar la democracia por sus defectos más que por lo que consiguen. El sistema democrático, como dijo Churchill, en una puntada muy famosa, es el peor, si excluimos a todos los demás. Si lo ponemos de otra forma diríamos, que es el menos malo, sin ser perfecto, tiene muchos agujeros. La piedra de toque, por último, de un sistema democrático, no es que no tenga fallos, sino que consiga lo mínimo que se puede pedir, que es una convivencia pacífica, una convivencia razonablemente justa y con posibilidad de expresarse en libertad y de

corregir y cambiar, pero no que no tenga defectos, porque eso es imposible.

Justicia electoral y resolución de conflictos

J. Jesús Orozco Henríquez*

*SUMARIO:** Introducción; 1. Justicia electoral: prevención y resolución de conflictos; 2. Mecanismos para prevenir conflictos; 3. Formas autocompositivas, autotutelares y procesales para resolver conflictos; 4. Evolución del contencioso electoral mexicano; 5. Naturaleza, estructura e integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 6. Características básicas del sistema federal de medios de impugnación electoral.*

Introducción

El objeto del presente trabajo es formular algunas consideraciones sobre la justicia electoral federal en México, esto es, los métodos de prevención y resolución de los conflictos electorales en nuestro país, con énfasis en el sistema de medios de impugnación y los órganos encargados de resolverlos.

Es importante advertir que los mecanismos para resolver los conflictos electorales no se agotan en el correspondiente sistema de medios de impugnación; incluso, lo deseable, y en sistemas democráticos funcionales ocurre frecuentemente, es que la necesidad de recurrir a los medios de impugnación electoral (esto es, como se verá, al llamado contencioso electoral) sea excepcional o meramente marginal. Es decir, no sólo se pretende que la observancia de las reglas del juego para la contienda electoral (como en cualquier otra materia) sea la normalidad, que las normas jurídicas de naturaleza electoral sean observadas regularmente en forma espontánea por los destinatarios, sino que también, ante el eventual surgimiento de un conflicto, se cuente con medios alternativos para su solución y, sólo por excepción, se presente la necesidad de acudir a una instancia que dirima procesalmente las controversias derivadas de litigios electorales.

Sin duda, el conflicto¹ es un elemento recurrente en un procedimiento comicial; como en todo

fenómeno social, la lucha por el poder, en este caso, entre diversos partidos políticos con intereses encontrados, conlleva a un constante choque de fuerzas contrarias durante el desarrollo del procedimiento electoral,² que refleja la conflictiva social y frecuentemente se plantea ante los órganos encargados de la organización, administración y calificación de las elecciones, reclamando una solución que permita mantener el equilibrio y la estabilidad social, así como la vigencia del Estado democrático de derecho, para el cabal desarrollo de los comicios, la aceptación de sus resultados y la renovación periódica de los órganos públicos.

Aun cuando se reconoce la recurrencia del conflicto en materia electoral, ello no implica que se le privilegie, sino, por el contrario, se considera que todo régimen democrático debe contemplar mecanismos que permitan prevenir o evitar el surgimiento de conflictos, así como atender y dar solución a los mismos cuando se presentan con pleno respeto al Estado de derecho.

¹ No es el objeto del presente estudio profundizar en el análisis del conflicto, baste remitir al respecto a lo sostenido, por ejemplo, por el profesor Marc Howard Ross en su excelente libro sobre *La cultura del conflicto. Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1995, pp. 19-59 y 251-273.

² Es conveniente advertir que en el desarrollo de este trabajo se utilizará la expresión «procedimiento electoral» para hacer referencia a lo que el artículo 173 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México (de aquí en adelante, COFIPE) establece o define como «proceso electoral», esto es, al conjunto de actos ordenados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, Constitución federal) y el propio COFIPE, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tiene por objeto lograr la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, a fin de reservar el término «proceso» a aquellos casos en que se somete un litigio a la solución de un órgano tercero imparcial de naturaleza jurisdiccional, por las razones que se expondrán más adelante. Cabe señalar que el Capítulo VI de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de España, con mejor técnica, utiliza atinadamente la denominación «procedimiento electoral» para referirse a lo que la legislación electoral mexicana califica como «proceso electoral».

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

** Este trabajo es una versión revisada de la intervención del autor en la mesa redonda sobre «Justicia y resolución de los conflictos electorales», organizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual se celebró en el propio Tribunal Electoral el 17 de junio de 1997.

1. Justicia electoral: prevención y resolución de conflictos

Es frecuente que en la literatura de la ciencia jurídico-electoral y la ciencia política a través de la locución «justicia electoral» se haga referencia a los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se substancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral.³

La finalidad esencial de dicha justicia electoral ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, **justicia** de los actos y procedimientos electorales.

Además de la referida acepción de «justicia electoral» existe otra con una connotación más amplia, a través de la cual se hace mención a todas aquellas medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia representativa, como sería la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo,⁴ lo cual incluye el establecimiento de una

³ Vid., Aragón Reyes, Manuel, «Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral», en *Elecciones y democracia en América Latina*, San José, Costa Rica, 1988, pp. 106-107; Brewer Carías 1990: 89-92; Fix-Zamudio, Héctor, «Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral», en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1992, p. 8; Hernández Valle, Rubén, *Derecho electoral costarricense*, San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 1990, p. 243; Orozco Henríquez 1993a: 793-796. Cabe advertir que, a partir de 1996, en México ya no se contempla medio de impugnación electoral alguno ante un órgano político, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Argentina, Estados Unidos de América, Italia y Suiza, que conservan un contencioso electoral político combinado con medios de impugnación administrativos y/o jurisdiccionales (vid., Orozco Henríquez, *ibidem*).

⁴ Vid., por ejemplo, lo previsto en los artículos 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 25 de la Convención Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 23 de la Convención Americana sobre Derechos

adecuada integración de los órganos objeto de la representación política; plena libertad de asociación, reunión y expresión políticas; acceso equitativo de los partidos políticos al financiamiento público; respeto estricto al pluralismo político; condiciones también equitativas para la contienda electoral, etcétera.

Ciertamente, la adopción en determinado sistema jurídico de dispositivos y mecanismos que se ajusten a los principios y valores democráticos generalmente compartidos en una comunidad,⁵ que permitan la actualización de la justicia electoral en sentido amplio, son factores que **previenen** el surgimiento de conflictos electorales. Si bien se está consciente de la relevancia de desarrollar los diversos mecanismos que permitan la actualización de la justicia electoral en sentido amplio, ante la imposibilidad de abordar ahora todos esos aspectos —en virtud de las limitaciones impuestas a este artículo—, en el presente trabajo se hará referencia sólo a algunos dispositivos que contribuyen a la prevención de los conflictos electorales y se pondrá énfasis en los medios establecidos en el orden jurídico federal mexicano para resolverlos y que se relacionan con la acepción más difundida de «justicia electoral», la cual corresponde a su sentido estricto, esto es, a los diversos medios de control para garantizar la regularidad (jurídica) de los actos y procedimientos electorales.

El mencionado significado estricto de «justicia electoral» coincide, en esencia, con la noción de «contencioso electoral» en un sentido amplio, la cual abarca todo tipo de controles, recursos o reclamaciones contra cualesquiera actos del procedimiento electoral, esto es, todas aquellas impugnaciones encaminadas a asegurar la regularidad electoral y no sólo las estrictamente procesales. Sin embargo, también existe una acepción de «contencioso electoral» más restringida, que es la que se vincula con la noción de «proceso»,⁶ la cual abarca sólo a los

Humanos; 16 de la Convención del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales; 13 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, y 5º de la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, en relación con lo que sobre el particular establecen los artículos 41, párrafo segundo, fracción I, y 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución federal mexicana, así como 4º, párrafo 2, del COFIPE.

⁵ Vid., Orozco Henríquez, J. Jesús, «Los valores éticos tutelados por el régimen electoral», en *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación*, Coord. Sergio García Ramírez, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 323-352.

⁶ Conforme a un ampliamente compartido punto de vista en la doctrina jurídica procesal moderna, la noción de «proceso» debe reservarse a los actos que forman parte de un litigio cuya resolución, de conformidad con la ley, se

medios procesales de control de la regularidad de los actos y procedimientos electorales, esto es, hace referencia al conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales (es decir, los litigios sometidos ante un órgano tercero imparcial) frente a los actos y procedimientos electorales (excluyendo, en consecuencia, a los controles jurídicos provenientes de órganos de naturaleza propiamente administrativa o, en su caso, política).

Para los efectos de este trabajo, se estima más conveniente la acepción más amplia de contencioso electoral y que coincide con la estricta de justicia electoral, por lo que en el desarrollo del mismo se analizarán preferentemente los diversos controles, impugnaciones, juicios o recursos de carácter federal contra cualesquiera actos del procedimiento electoral en México, con independencia de que los medios de impugnación correspondientes se substancien ante un órgano de naturaleza jurisdiccional o administrativa (como se mencionó, a partir de 1996 ya no existen en México impugnaciones electorales ante un órgano político).⁷ Así pues, en lo sucesivo se utilizará indistintamente la locución «justicia electoral» (en su sentido estricto) o «contencioso electoral» (en su sentido amplio, sin concretarse a los medios

procesales) para hacer referencia a los diversos controles de la regularidad (jurídica) de los actos del procedimiento electoral.

2. Mecanismos para prevenir conflictos

Como se apuntó, la adopción en un específico orden jurídico de dispositivos y mecanismos que se ajusten a los principios y valores democráticos generalmente compartidos, que permitan la actualización de la justicia electoral en sentido amplio, son factores que previenen el surgimiento de conflictos electorales. Asimismo, si en el procedimiento de reforma electoral correspondiente se logra la participación efectiva de los principales partidos y fuerzas políticas, así como de los sectores clave de la sociedad, es probable que surjan menos conflictos que en comunidades en que no ocurre así, máxime si en aquél se siguen fórmulas consensuales para su aprobación (lo cual implicaría un compromiso de los protagonistas políticos de respetar las normas resultantes y utilizar los cauces institucionales para solucionar los eventuales conflictos) y no meramente la regla de la mayoría (que, si bien es en la que se basa el principio democrático, particularmente tratándose de normas electorales es fundamental que se respeten los derechos de las minorías y no se establezcan ventajas indebidas para la mayoría, sino, por el contrario, se generen condiciones para que cualquier minoría pueda llegar a convertirse en la mayoría). A favor de la prevención de conflictos electorales también opera, sin duda, el consenso de los partidos y fuerzas políticas que llegue a obtenerse para definir la estructura e integración de los órganos encargados de organizar, administrar y calificar los comicios, máxime cuando se prevea la participación y control de aquéllos en la toma de decisiones respectivas.

Como es sabido, en nuestro país, con posterioridad a la Revolución Mexicana y el régimen caudillista que le sucedió, a partir de 1929 y hasta antes de la llamada Reforma Política de 1977, se fue conformando un sistema de partido hegemónico (en favor del Partido Revolucionario Institucional y sus antecesores, el Partido Nacional Revolucionario y el Partido de la Revolución Mexicana) que se caracterizó por la ausencia de condiciones para el surgimiento de alguna oposición política viable; asimismo, en 1946 se

somete a un órgano tercero imparcial de carácter jurisdiccional; por otra parte, a todas aquellas series de actos que no tienen una finalidad jurisdiccional —ya sea que formen parte o no de un proceso— se les denomina «procedimiento» (Vid., por ejemplo, Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 3ª. Ed., México, UNAM, 1991, pp. 112 y ss.; Calamandrei, Pietro, *Instituciones de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1986, vol. I, pp. 317 y ss.; Camelutti, Francesco, *Instituciones del proceso civil*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1989, vol. I, pp. 21 y ss.; Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8ª. Ed., México, Harla, 1990, pp. 122 y 132).

⁷ Por último, es importante advertir que en este estudio no se hará referencia a los aspectos relacionados con los delitos electorales —aun cuando su juzgamiento corresponda en algunos países a los tribunales electorales (como ocurre en Brasil y Panamá, así como parcialmente en Argentina y, sólo tratándose de los cometidos por autoridades, en Bolivia y Uruguay)—, ni con las faltas administrativas de carácter electoral, ya que las resoluciones sobre el particular no inciden propiamente en la validez o nulidad de los actos y procedimientos electorales, sino van dirigidos estrictamente a fincar las responsabilidades penales y administrativas de los infractores. Cabe señalar que, en México, la persecución de los delitos electorales de carácter federal le corresponde a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, en tanto que la imposición de las penas respectivas es competencia de los juzgados de distrito del Poder Judicial de la Federación; por su parte, la investigación de las faltas administrativas cometidas por los partidos políticos es competencia de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral o, por ejemplo, las relacionadas con sus informes anuales sobre el origen y destino de sus recursos o los relativos a sus gastos de campañas electorales es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del propio Instituto, mientras que la imposición de las sanciones respectivas le corresponde exclusivamente al mencionado Consejo General, la cual puede ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

centralizó la facultad de organizar las elecciones federales, que con anterioridad se consideraba una atribución reservada a las entidades federativas, a fin de encomendarla a la entonces Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual fue sustituida por la antigua Comisión Federal Electoral, cuya eventual integración e imparcialidad fueron severamente cuestionadas, encontrándose presididas por el correspondiente Secretario de Gobernación; en este mismo sentido, conviene recordar que, atendiendo al marco constitucional y legal en vigor, así como a la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los derechos político-electorales, al no considerarse como garantías individuales, no eran susceptibles de ser protegidos a través del juicio de amparo, razón por la cual las decisiones de los órganos encargados de organizar las elecciones no se sometían al control judicial, además de que las resoluciones de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores eran definitivas e inatacables, persistiendo durante esa época un contencioso electoral de carácter político.⁸

Sin embargo, desde hace poco más de veinte años, a partir de la referida Reforma Política de 1977 (y pasando por las reformas de 1986-1987, 1990, 1993-1994 y 1996), las correspondientes fuerzas políticas han utilizado con frecuencia el procedimiento de reforma constitucional y legal para atender o corregir insuficiencias o deficiencias normativas electorales, y así evitar potenciales conflictos ante las renovadas exigencias de mayor democratización por parte de una sociedad cada vez más participativa.

Sin entrar a la discusión sobre la conveniencia de que ciertas reformas se hubieren adoptado con antelación —recuérdense las críticas hacia el gradualismo que ha caracterizado al sistema político mexicano—, cabe destacar la voluntad política reiteradamente demostrada por los diversos partidos políticos —tanto los de oposición como el que se ha encontrado en el gobierno— por la búsqueda de los consensos respectivos (así, por ejemplo, la trascendental reforma constitucional de agosto de 1996 fue aprobada por la unanimidad de los miembros de las Cámaras de Diputados y de Senadores y, en su oportunidad, por las correspondientes legislaturas locales, aun cuando la reforma legal consecuente no

alcanzó dicha unanimidad, en virtud de que surgieron diferencias entre los partidos políticos con motivo del monto del financiamiento público a los mismos y el régimen de coaliciones) en beneficio de la democratización, siendo evidentes los avances alcanzados a través de las reformas electorales recientes y que han propiciado el pluralismo político, órganos legislativos más representativos y un sistema de partidos cada vez más competitivo, colocando también a nuestro país a la vanguardia en varios aspectos relacionados con la organización electoral y el sistema de medios de impugnación.

En este sentido, ante las críticas de algunos por la frecuencia de las reformas al marco jurídico-electoral mexicano, cabe recordar lo sostenido por Bobbio, en el sentido de que «Para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural; la democracia es dinámica; el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo».⁹

Un aspecto que se estima importante destacar para los efectos de este estudio es que, ante los exigentes reclamos sociales y de los partidos políticos por establecer fórmulas más confiables y ajustadas a derecho para organizar las elecciones y resolver los conflictos electorales, a partir de 1990 diversas reformas han venido depurando una estructura electoral conformada por un organismo público autónomo, el Instituto Federal Electoral (en lo sucesivo, IFE), encargado de desempeñar la función estatal de organizar las elecciones y, por otra parte, un Tribunal Electoral que, como resultado de la reforma de 1996, se ha incorporado al Poder Judicial de la Federación, encargado de dirimir procesalmente las controversias y garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Así pues, a diferencia de la tendencia latinoamericana en cuanto a encomendar a un mismo órgano constitucional especializado y autónomo tanto las atribuciones de organización de las elecciones como las de resolución de las controversias respectivas, en nuestro país se ha optado por encargar estas funciones a dos órganos distintos, lo cual se estima proporciona un control interorgánico adicional que se ajusta al «principio de división de poderes»,¹⁰

⁸ Vid., Orozco Henríquez, J. Jesús, y Silva Adaya, Juan Carlos, «Instrumentos constitucionales de protección procesal de los derechos político-electorales», en *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, pp. 429-446.

⁹ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, traducción de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 7.

¹⁰ Vid., Orozco Henríquez, José de Jesús, «La división de poderes», en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 3ª. Ed., LII

respetar el derecho humano a la tutela judicial¹¹ y favorece la concepción de un Estado de derecho, toda vez que los actos y resoluciones del órgano encargado de administrar y organizar las elecciones son susceptibles de ser impugnados ante un órgano tercero imparcial de naturaleza judicial; en todo caso, debe tenerse presente que cada país tiene su propia historia y desarrollo político y, precisamente, la manera como se organiza obedece a su contexto político-social y tradición jurídica, por lo que en ningún momento resultaría pertinente adoptar extralógicamente algún modelo de otro país.

Digna de destacar es la función encomendada al Instituto Federal Electoral (IFE), el cual cuenta con órganos de dirección, ejecutivos y de vigilancia. Al respecto, ante el recurrente debate sobre la intervención que debe dársele o no a los partidos políticos y al gobierno en la organización y vigilancia de las elecciones, la mencionada reforma constitucional y legal de 1996 precisamente consolidó la autonomía funcional del IFE al eliminar la presencia del Secretario de Gobernación en su órgano superior de dirección, que es el Consejo General, previendo que el mismo se integrará con un consejero presidente y ocho consejeros electorales, que son los únicos con voz y voto (y, por tanto, en ellos se deposita propiamente la responsabilidad de la toma de decisiones, los cuales, como se sabe, son designados a propuesta de los grupos parlamentarios por dos terceras partes de la Cámara de Diputados, en el entendido de que en esta primera ocasión se logró la unanimidad de los miembros de la Cámara de Diputados en la designación tanto del consejero presidente como de los consejeros electorales), concurriendo con voz pero sin voto los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, además del Secretario Ejecutivo (quien es designado por las dos terceras partes del propio Consejo General a propuesta del consejero presidente).

En cuanto a la participación de los representantes de los partidos políticos con voz pero sin voto en el órgano superior de dirección del IFE, a diferencia de lo que ocurre en otros países donde conservan un

papel predominante en la organización de las elecciones, en México —según reforma de 1993— se estimó que lo pertinente era recabar la opinión —significativa y fundamental— de los representantes de los partidos políticos en la organización y administración de los comicios, sin darles el poder de decisión sobre el particular aun cuando tengan la posibilidad de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones respectivos a través del sistema de medios de impugnación. La fórmula mexicana parte de la convicción de que la suma de parcialidades con intereses encontrados en determinado momento no necesariamente propicia la imparcialidad, sino que es más viable que ésta se obtenga (en realidad, la imparcialidad sólo puede acreditarse durante el desempeño del cargo) en la medida en que la persona a quien se encomiende la toma de decisiones carezca de una militancia partidista (al menos, durante cierto período inmediato anterior) y cuente con antecedentes de honorabilidad y capacidad profesional, comprometida únicamente con la vigencia del Estado democrático de derecho y, al efecto, logre un consenso significativo entre todas las fuerzas políticas en cuanto a su designación (lo que le genera gran legitimidad y, en términos generales, confiabilidad), además de revestirla con otras garantías como las de estabilidad, independencia, remuneración decorosa, inmunidad procesal penal, incompatibilidad con otras tareas e inhabilitación temporal para desempeñar ciertos cargos políticos al finalizar el período. La estructura de los órganos colegiados de dirección del IFE, como son el Consejo General, los 32 consejos locales y los 300 consejos distritales, se traduzca en foros idóneos para prevenir, o bien, atender, dar cauce y solucionar institucionalmente y conforme al régimen electoral mexicano eventuales conflictos, ante las visiones encontradas de los partidos políticos, con motivo de la organización de las elecciones, toda vez que además de la participación con voz pero sin voto de los representantes de los partidos políticos en los mismos (junto con tres vocales de la estructura del servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral), tanto los consejeros presidentes locales como distritales son designados por el propio Consejo General, al igual que los consejeros electorales de los consejos locales, mientras que los consejeros distritales son designados por los correspondientes consejos locales, siendo estos últimos los únicos con voz y voto.

Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1985, tomo I de Doctrina, pp. 631-675.

¹¹ *Vid.*, artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 14, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8°, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En consecuencia, a través de la estructura y atribuciones de los órganos colegiados de dirección del IFE, el régimen electoral mexicano ha diseñado mecanismos institucionales para la prevención de conflictos y, en caso de que aun así se presente el conflicto, se pueda atender, dar cauce y resolver a través de fórmulas alternativas al sistema de medios de impugnación, como resultado de una nueva cultura política y jurídica que aún se encuentra en desarrollo y es corresponsabilidad de todos fomentar, incluidos los ciudadanos, los partidos y agrupaciones políticas, así como las autoridades electorales y los medios de comunicación. Recuérdese lo dicho por Sartori, en el sentido de que las democracias carecen de viabilidad si los ciudadanos no las comprenden.¹²

Sin duda, la función encomendada a los respectivos consejeros presidentes y electorales es ardua y de importancia mayúscula, pues reclama no sólo el estricto apego al marco jurídico-electoral en vigor, sino la difícil tarea de armonizar y lograr el consenso entre las posiciones, generalmente divergentes y encontradas, de los partidos políticos. La referida estructura del IFE parte del reconocimiento de que un consenso pluralista en la organización de las elecciones no sólo es compatible sino benéfico para un buen régimen político-electoral, estimándose que su aportación al desarrollo democrático y a la gestación de una nueva cultura política y jurídica en materia electoral será cada vez mayor. Como afirma Sartori, «que una teoría de la democracia derive de su matriz pluralista no es, ni puede ser, un elogio del “conflicto”; sino, en cambio, un procesamiento dinámico del consenso basado en el principio según el cual cualquier cosa que pretenda presentarse como legítima o verdadera, debe defenderse contra la crítica y la discrepancia y revitalizarse mediante ellas».¹³

Ahora bien, cabe la posibilidad de que —a pesar de esa significativa función que dichos consejos desempeñan, enfrentando cotidianamente el reto de lograr los consensos en la organización de las elecciones y, en su caso, ofrecer fórmulas alternativas en la solución de los conflictos electorales—, algunas de las partes en conflicto (como pueden ser, los partidos políticos, las agrupaciones políticas, los ciudadanos o, incluso, los candidatos) no quede

satisfecha con el acto o resolución respectivo, razón por la cual el régimen contencioso electoral mexicano también prevé la posibilidad de impugnar dicho acto o resolución ante el superior jerárquico o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

3. Formas autocompositivas, autotutelares y procesales para resolver conflictos

La función estatal de organizar las elecciones, de naturaleza propiamente administrativa, que se encomienda a un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, es susceptible de ser controlada, como cualquier otro acto administrativo del Estado, por un órgano jurisdiccional —a partir de 1996 de naturaleza judicial—, con el objeto de lograr una plena justicia electoral, de conformidad, como se indicó, con los postulados de un Estado de derecho, el sistema de «división de poderes» y los instrumentos constitucionales e internacionales de derechos humanos a favor de la tutela judicial. Recuérdese la afirmación categórica del destacado procesalista español, don Jesús González Pérez, «sólo puede hablarse de Estado de derecho en la medida en que se ha logrado estructurar un sistema de justicia capaz de garantizar la sumisión del propio Estado al derecho o, lo que es lo mismo, cuando el Estado es capaz de hacerse justicia a sí mismo».¹⁴

En este sentido, de acuerdo con la tendencia que se observa en el derecho comparado, en el sentido de «judicializar los procesos electorales»¹⁵ (o, en otros términos, «jurisdiccionalizar la democracia» o «judicializar la política») y encomendar, precisamente, a un tribunal electoral —o a un órgano específico cuyos miembros cuenten con las garantías equivalentes a las de los miembros del poder judicial— la responsabilidad de resolver los medios de impugnación de carácter electoral, desde hace aproximadamente diez años, en 1987, se estableció en nuestro país, por primera vez, un Tribunal Electoral.

Sin embargo, como se mencionó, lo deseable (y de hecho ha ocurrido así) es que los medios

¹² Vid., Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989, tomo I, p. 150.

¹³ *Ibidem*, pp. 125-126.

¹⁴ González Pérez, Jesús, «La justicia administrativa en México», en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, núm 4 de 1972, p. 751, citado por José Ovalle Favela, *Estudios de derecho procesal*, México, UNAM, 1981, p. 346.

¹⁵ Cfr., Aragón Reyes, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 97, y Fix-Zamudio, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 5-6, 16 y 36.

procesales de impugnación electoral sean utilizados excepcionalmente. Si se tiene en cuenta, por ejemplo, el universo de los acuerdos tomados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral con motivo del procedimiento electoral federal de 1997 (esto es, 170 acuerdos), cabe apreciar que el 88% lograron obtener el consenso correspondiente (habiéndose aprobado por la unanimidad de sus miembros con derecho a voto), en tanto que de aquellos 170 sólo el 16% fueron impugnados (es decir, 28 acuerdos, 18 a través del recurso de apelación y 10 mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano), de lo que se desprende que el 84% de tales acuerdos contó con la aceptación plena de todos y cada uno de los partidos y agrupaciones políticas, en el entendido de que del total de impugnaciones sólo 9 fueron declaradas fundadas y, en consecuencia, propiciaron la revocación o modificación de alguna de estas resoluciones, razón por la cual se puede afirmar que casi el 95% de los acuerdos originalmente emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral estuvieron invariablemente ajustados a los principios de constitucionalidad y legalidad electoral.

Lo anterior es un indicador —en opinión de quien esto escribe— del estricto apego al marco jurídico electoral en vigor que generalmente tuvieron los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral durante el procedimiento comicial de 1997, así como del apoyo que habitualmente tuvieron sus acuerdos por parte de los diversos protagonistas políticos, sin que ello implique claudicación alguna a la función de control de la constitucionalidad y legalidad de sus actos y resoluciones que le corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Incluso, debe tenerse en cuenta que la existencia de toda nueva normativa —como ocurrió con la reforma constitucional y legal en materia electoral de 1996— propicia, por sí misma, algunas dudas sobre el alcance de su interpretación y la necesidad de someter al órgano jurisdiccional competente los casos relativos para que éste vaya definiendo jurisprudencialmente el sentido que debe corresponder a las normas jurídicas respectivas, situación que en términos generales se presentó con las impugnaciones ante el referido Tribunal Electoral con motivo de las elecciones de 1997, de manera similar a lo que ocurre en todas las materias jurídicas en nuestro país y en los más variados regímenes políticos, como la

experiencia en el derecho nacional y comparado lo demuestra.

Atendiendo a la terminología propuesta por el ilustre jurista don Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, en su célebre libro *Proceso, autocomposición y autodefensa*,¹⁶ cabe sostener que, además de los medios propiamente procesales de resolución de conflictos electorales —a través de los cuales la solución se confiere a un órgano tercero imparcial de carácter autónomo que, en virtud de ello, emite una resolución suprapartes, cuya competencia, en nuestro país, se encomienda al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—, el régimen electoral mexicano contempla algunos mecanismos de autocomposición y autotutela, mediante los cuales son las propias partes en conflicto o sólo alguna de ellas quienes ofrecen la solución al conflicto respectivo.

En efecto, entre los mecanismos autocompositivos por los cuales las mismas partes dan fin a un conflicto electoral, se puede aludir al desistimiento de una demanda o impugnación por el ciudadano, agrupación o partido político actor, o bien, al reconocimiento o allanamiento por parte de la autoridad responsable a las pretensiones reclamadas. Más clara resulta, en cambio, la existencia en México de mecanismos de autotutela, entre los que cabe incluir —siguiendo el esquema teórico de los distinguidos maestros Niceto Alcalá-Zamora y Héctor Fix-Zamudio—¹⁷ aquellas instancias o recursos administrativos por los cuales la propia autoridad electoral administrativa, que no es sino una de las partes eventualmente en conflicto, resuelve —a través de la misma autoridad responsable o su superior jerárquico— el conflicto planteado.

Así, por ejemplo y en cuanto al primer aspecto, cabe señalar que en los casos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, del que conocen las salas regionales o, eventualmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya sea para impugnar la negativa de expedición de la credencial para votar con fotografía, o bien, la exclusión indebida en la lista nominal de electores, nuestra propia legislación establece como requisito de procedibilidad del juicio correspondiente (artículos 151 del COFIPE y 81 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral) que el

¹⁶ *Vid.*, Alcalá Zamora y Castillo, *op. cit.*, *supra*, nota 6, *passim*.

¹⁷ Alcalá Zamora y Castillo, *ibidem*, y Fix-Zamudio, *op. ult. cit.*

ciudadano interesado haya agotado previamente la instancia administrativa, esto es, que haya presentado una solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía o una solicitud de rectificación de la lista nominal de electores, una vez satisfechos los requisitos respectivos, ante la propia autoridad administrativa responsable, la cual, a través de este mecanismo, se ve en la posibilidad de dar respuesta satisfactoria a un conflicto antes de que proceda un medio procesal de impugnación.

Del mismo modo, el recurso de revisión que los partidos políticos pueden interponer para impugnar los actos del secretario ejecutivo o los órganos colegiados distritales o locales del Instituto Federal Electoral que no tengan el carácter de vigilancia, encuadra también entre los mecanismos de autotutela, toda vez que le corresponde resolverlo, según se presente o no durante un proceso electoral federal, al consejo (en los períodos de procedimientos electorales federales) o junta (en los períodos fuera de procedimientos electorales federales) jerárquicamente superior al órgano del cual haya emanado el acto o resolución impugnado. En consecuencia, todos estos casos son precisamente fórmulas de autotutela, es decir, medios alternativos a los procesales para la solución de los conflictos.

Por lo que se refiere a los medios procesales de resolución de conflictos, como se señaló, su conocimiento y resolución le corresponden al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto del cual también la reforma constitucional de 1996 contempló innovaciones trascendentes al concebirlo como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la única salvedad de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes y normas generales electorales. Antes de abordar lo relativo al mencionado Tribunal Electoral y el sistema federal de medios de impugnación electoral en vigor, se estima conveniente hacer breve referencia a la evolución del sistema contencioso electoral en nuestro país, con énfasis en cuanto a los medios de impugnación contra los resultados electorales.

4. Evolución del contencioso electoral mexicano

La historia del contencioso electoral mexicano se puede dividir, en cuanto a los medios de impugnación contra los resultados electorales, en tres etapas, que van desde la adopción de un contencioso político a un contencioso jurisdiccional, pasando por uno mixto que reunía a ambos:

a) Contencioso político (1824-1987). La Constitución Federal de 1824, que es la primera de México independiente, siguiendo la tradición francesa (recogida a través de la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Apatzingán de 1814), así como la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, adopta el sistema contencioso electoral de carácter político (conocido como autocalificación), al reservar a las respectivas Cámaras del Congreso o a una parte de sus miembros (los llamados colegios electorales) la facultad de juzgar finalmente, según el caso, la elección de los diputados o senadores; por otra parte, se confería al propio Congreso o, generalmente, a su Cámara de Diputados, la facultad de calificar la elección presidencial (dando lugar en este último caso a una heterocalificación política).

Este sistema prevaleció hasta el año de 1987 en que se crea el primer tribunal electoral, estableciéndose un contencioso electoral mixto jurisdiccional y político (la única salvedad había sido el sistema previsto por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en que se daba una heterocalificación, pues se encomendaba a la Cámara de Senadores calificar la elección de los diputados y al llamado Supremo Poder Conservador la elección de los senadores. Otra excepción relativa fue el establecimiento en 1977 de un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar la resolución del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados respecto de la elección de alguno de sus miembros; sin embargo, los efectos de la «resolución» de la Suprema Corte equivalían a los de una mera opinión sin carácter vinculatorio, pues si difería de la del colegio electoral, aquella regresaba a la Cámara de Diputados para que ésta emitiera la resolución definitiva e inatacable, lo cual fue severamente criticado por la doctrina constitucional pues le restaba autoridad a nuestra Suprema Corte.

El contencioso político se adoptó también desde el siglo pasado en las entidades federativas para resolver las elecciones locales. Sin embargo, a mediados del siglo XIX, el poder judicial había empezado a desarrollar la doctrina de «la incompe-

tencia de origen» para cuestionar la validez de la elección de algún funcionario en que se hubiesen presentado irregularidades. Es así como en 1876 José María Iglesias, entonces Presidente de la Suprema Corte, cuestionó la reelección presidencial de Miguel Lerdo de Tejada por presuntas irregularidades (considerando que, debido a tales irregularidades y atendiendo al mecanismo de sustitución presidencial previsto en la Constitución de 1857, al propio Iglesias, en su carácter de Presidente de la Suprema Corte, le correspondía asumir la presidencia de la República). Los riesgos o excesos que implicaba lo anterior dio lugar a la conformación de una doctrina distinta promovida por el nuevo Presidente de la Suprema Corte, Ignacio L. Vallarta, en el sentido de que los derechos políticos, al no constituir propiamente garantías individuales, no eran susceptibles de protección a través del juicio de amparo, la cual llegó a constituir jurisprudencia (que, en esencia, se encuentra vigente hasta nuestros días), reservando a los órganos políticos la calificación final de las elecciones.

b) Contencioso mixto jurisdiccional y político (1987-1993 y 1996). Con el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en 1987 —oportunidad en que fue concebido legalmente como «órgano autónomo de carácter administrativo»— se previeron los primeros medios de impugnación de naturaleza jurisdiccional (el llamado recurso de queja) contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como la presidencial; sin embargo, las resoluciones recaídas a los recursos de queja (a diferencia de las correspondientes a los recursos previos a la jornada electoral, que sí eran definitivas e inatacables) podían ser modificadas libremente por los colegios electorales de las cámaras, únicos que estaban facultados para declarar la nulidad de alguna elección, lo cual generaba insatisfacción entre las fuerzas políticas y sectores importantes de opinión, preservando así también un contencioso electoral de carácter político.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral se integraba con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, designados por el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios, teniendo un carácter temporal, pues sólo funcionaba durante el proceso electoral.

En el año de 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo y

contra los resultados electorales se previó el recurso de inconformidad, cuyas resoluciones (que sí podían declarar la nulidad de la votación recibida en alguna casilla e, incluso, de toda una elección de diputados o senadores) podían ser revisadas y, en caso de que «hubiese violaciones a las reglas de admisión o valoración de pruebas, en la motivación del fallo o cuando éste fuese contrario a derecho», modificadas por «el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio respectivo» (en el entendido de que las resoluciones del Tribunal Federal Electoral recaídas a los medios de impugnación previos a la jornada electoral también eran definitivas e inatacables, elevándose a rango constitucional el principio de definitividad de las etapas del proceso electoral).

El Tribunal Federal Electoral se estructuró originalmente con una Sala Central de carácter permanente, integrada con cinco miembros, y cuatro salas regionales de carácter temporal (sólo funcionaban durante el proceso electoral), conformadas por tres miembros. Los magistrados debían satisfacer los mismos requisitos que se exigían para ser ministro de la Suprema Corte, además de aquellos que aseguraran su desvinculación política, y eran designados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos (por lo menos dos para cada vacante) por el Ejecutivo federal.

El sistema contencioso electoral mixto jurisdiccional y político prevaleció hasta 1993, tratándose de las elecciones de diputados y senadores, y hasta 1996, por lo que se refiere a la elección presidencial, como se explica a continuación.

c) Contencioso jurisdiccional (1993 y 1996 a la fecha). En el año de 1993 se fortaleció al Tribunal Federal Electoral y se le definió constitucionalmente como «máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral», desapareciendo el sistema de autocalificación, al eliminarse los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, en el entendido de que la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos continuó siendo calificada por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

Al efecto, la facultad de determinar la legalidad y validez de la elección de senadores y diputados pasó a ser una atribución de los órganos del Instituto Federal Electoral y, sólo en caso de controversia, el Tribunal Federal Electoral intervenía, en última

instancia y previa presentación del medio de impugnación correspondiente, cuya resolución era definitiva e inatacable.

Con tal motivo, se creó una Sala de Segunda Instancia, integrada por el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidía, y cuatro miembros de la judicatura federal, designados estos últimos por dos terceras partes de la Cámara de Diputados o, en su caso, la Comisión Permanente, a propuesta del Pleno de la Suprema Corte. Esta Sala sólo funcionaba para conocer de las impugnaciones (el llamado recurso de reconsideración) contra las resoluciones de fondo recaídas a los recursos de inconformidad, así como contra la asignación de diputados por representación proporcional, otorgándole a sus resoluciones, como se apuntó, efectos definitivos e inatacables.

Finalmente, con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se confirmó la atribución de sus salas respectivas para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, a la vez que se le confiere a su Sala Superior la facultad de realizar —una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones contra los resultados de la elección presidencial—, el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y de Presidente electo, razón por la cual desaparece la atribución de la Cámara de Diputados sobre el particular.

El paso de un sistema contencioso electoral de carácter político (que prevaleció durante más de 175 años) a uno de naturaleza jurisdiccional (con apenas 10 años, a partir del establecimiento del primer tribunal electoral), en cuanto a las impugnaciones contra los resultados electorales federales, ha implicado un cambio en la cultura política y jurídica que todavía no se encuentra plenamente enraizada ni comprendida en México.

Ciertamente, como la experiencia de derecho comparado lo demuestra en países que han tenido una evolución similar (piénsese, por ejemplo, en Gran Bretaña a partir de 1869; Uruguay, 1924; Chile, 1925; Costa Rica, 1949, o bien, en Francia desde 1958), el establecimiento de un sistema contencioso electoral jurisdiccional ha requerido que las impugnaciones correspondientes ya no se resuelvan conforme al principio de la oportunidad política (de acuerdo con los intereses del grupo o partido político que

conformaba la mayoría parlamentaria en determinado momento, ante quienes se ejercían presiones políticas para intentar una decisión favorable), sino que se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, atendiendo a la satisfacción de los requisitos jurídicos y procesales para la formulación de agravios y la aportación de pruebas, lo cual ha propiciado que cada vez más los partidos políticos se vean en la necesidad de recurrir a abogados preparados y especializados en materia electoral para la defensa de sus intereses.

5. Naturaleza, estructura e integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Conforme a lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral es (con excepción de la acción de inconstitucionalidad contra leyes y normas generales electorales, que es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los órganos y tribunales electorales especializados latinoamericanos que son constitucionalmente autónomos de los tres poderes públicos clásicos —tal y como se concebía al antiguo Tribunal Federal Electoral—, el nuevo Tribunal Electoral pertenece al Poder Judicial de la Federación (de manera similar a lo que ocurre con la Cámara Nacional Electoral de Argentina, el Tribunal Superior Electoral de Brasil y el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay).

El Tribunal Electoral cuenta con dos instancias: Una Sala Superior y cinco salas regionales. Sin embargo, la mayoría de los asuntos los resuelve en forma uniinstancial y sólo algunos de los medios de impugnación que pueden interponerse contra los resultados electorales se resuelven biinstancialmente (como se explica en el apartado 6 de este trabajo).

La Sala Superior se integra con siete magistrados electos para un período de diez años improrrogables y es la única de carácter permanente, cuya sede es el Distrito Federal. Elige a su propio presidente, de entre sus miembros, para un período de cuatro años, el cual también es Presidente del Tribunal Electoral.

Para sesionar válidamente requiere un quórum de cuatro miembros, salvo para hacer la declaración de validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, que exige la presencia de seis miembros. Para resolver basta el voto de la mayoría simple de sus integrantes (en caso de empate, el presidente tiene voto de calidad), salvo que legalmente se prevea una mayoría calificada (*v. gr.*, para interrumpir una jurisprudencia y que deje de tener carácter obligatorio se exige, cuando menos, cinco votos).

Las salas regionales se integran con tres magistrados electos para un periodo de ocho años improrrogables, salvo que sean promovidos a cargos superiores, y tienen un carácter temporal, debiendo quedar integradas a más tardar una semana antes del inicio del proceso electoral federal ordinario y entrar en receso a la conclusión del mismo. Su sede es la ciudad designada como cabecera de cada una de las (cinco) circunscripciones plurinominales en que se divide el país. Cada sala regional elige a su presidente, de entre sus miembros, para cada periodo en que deban funcionar. Para sesionar se requiere la presencia de sus tres miembros (la ausencia temporal de alguno no mayor de treinta días, se suple por el secretario general o, en su caso, el secretario de mayor antigüedad).

Tanto los magistrados de la Sala Superior como los de las salas regionales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta en terna del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de este modo, se eliminó la intervención que se le daba al Presidente de la República para proponer a los magistrados, como ocurría en el Tribunal Federal Electoral. Para la elección de los nuevos magistrados, en esta primer ocasión, se exigió el voto de las tres cuartas partes de la Cámara de Senadores (a fin de requerir el consenso también de los partidos de oposición), si bien en la práctica todos ellos fueron elegidos por unanimidad (lo cual se estima contribuye a su legitimidad e independencia).

Para ser magistrado de la Sala Superior se exigen los mismos requisitos que para ser ministro de la Suprema Corte, en tanto que para pertenecer a las salas regionales se requiere satisfacer los previstos para ser magistrado de los tribunales colegiados de circuito; adicionalmente, tanto unos como otros deben cubrir los relativos a su idoneidad profesional y desvinculación política.

Se puede afirmar que el procedimiento y los requisitos exigidos para la elección de los magistrados electorales son los de mayor dificultad de los establecidos para la designación de cualquier otro integrante de un órgano constitucional mexicano, lo cual contribuye a asegurar su imparcialidad.

Como parte de las garantías judiciales para los miembros del Tribunal Electoral, cabe aludir a la independencia judicial y el que su remuneración no pueda ser disminuida durante su encargo, en los términos de los artículos 17 y 94 constitucionales, respectivamente, así como a su estabilidad durante el encargo y la conformación de una carrera judicial electoral.

Asimismo, a los magistrados electorales se les somete al régimen de responsabilidades previsto en el Título Cuarto de la Constitución federal y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, incluyendo la posibilidad de que sean sujetos de juicio político ante las Cámaras del Congreso de la Unión (lo que puede acarrear su destitución y/o inhabilitación hasta por ocho años), otorgándoles la inmunidad procesal penal a los magistrados de la Sala Superior, esto es, que se exija la previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados para proceder penalmente en su contra.

Con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación se fortaleció su autonomía funcional y se ampliaron sus atribuciones.

El Tribunal Electoral goza de autonomía funcional, toda vez que sus sentencias son definitivas e inatacables, esto es, ninguna otra autoridad (incluida la Suprema Corte) puede revisarlas ni, mucho menos, modificarlas.

El único límite relativo, con el objeto de salvaguardar la uniformidad de la interpretación constitucional, es la posibilidad de que ante una contradicción de criterios entre lo sostenido por una sala de la Suprema Corte y alguna otra del Tribunal Electoral, exclusivamente respecto de la inconstitucionalidad de algún acto o resolución, o bien, sobre la interpretación de un precepto constitucional, corresponde al Pleno de la Suprema Corte resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, en el entendido de que los efectos de la resolución respectiva no podrán afectar los asuntos ya resueltos (por otra parte, en virtud de que la materia electoral está excluida de la competencia de la Suprema Corte, salvo que se tratase de la inconstitucionalidad de leyes

electorales, pareciera un supuesto que difícilmente se presentará en la práctica).

Igualmente, debe tenerse presente que el Tribunal Electoral está facultado para resolver los asuntos de su competencia con plena jurisdicción, por lo que en términos generales puede confirmar, revocar o, incluso, modificar los actos o resoluciones impugnados, llegando incluso a sustituir al efecto a la autoridad electoral responsable.

Como parte de su autonomía funcional, cabe destacar las atribuciones normativas del Tribunal Electoral, no sólo para expedir su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento, sino para establecer, a través de su Sala Superior, jurisprudencia obligatoria para las respectivas salas, el Instituto Federal Electoral e, incluso, para las autoridades electorales locales en determinados casos.

Finalmente, conviene aludir también a la autonomía administrativa, en cuanto a que la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial en el Tribunal Electoral se encuentra a cargo de su Comisión de Administración (la cual se integra con el Presidente del Tribunal Electoral, quien la preside, un magistrado de la Sala Superior designado por insaculación, así como tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal); asimismo, su incipiente autonomía financiera, en tanto que el Tribunal propone su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación, quien lo envía para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que debe someterse anualmente a la Cámara de Diputados, sin que el Ejecutivo federal pueda modificar el proyecto respectivo.

6. Características básicas del sistema federal de medios de impugnación electoral

Si bien el sistema federal de medios de impugnación electoral se encuentra conformado por los juicios y recursos de que conocen tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a los mismos cabe agregar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que conoce de la acción de inconstitucionalidad contra normas generales o leyes en materia electoral (cabe advertir que, por disposición constitucional, las

leyes electorales federales y locales deben promulgarse y publicarse, por lo menos, noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales).

La acción de inconstitucionalidad, así como los juicios y recursos de carácter electoral que se analizan en el presente trabajo, permiten sostener que en México existe un sistema integral de medios de impugnación en materia electoral, que permite el control de la constitucionalidad de las normas generales y leyes electorales, así como de la constitucionalidad y legalidad de todos y cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, además de la defensa procesal de los derechos político-electorales del ciudadano.

Adicionalmente, en materia de delitos electorales, a partir de la reforma de 1996, el título vigesimo-cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal (CPDF), denominado «Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos», sufre un ajuste de fondo y forma al ampliarse los tipos penales y los sujetos activos y los pasivos, agravarse las penas y precisarse los órganos persecutores y aplicadores de las sanciones. Dado que los delitos electorales relacionados con comicios federales son del fuero federal, mientras que el órgano encargado de su persecución e investigación es la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, dependiente de la Procuraduría General de la República, son precisamente los tribunales federales penales ordinarios, esto es, los juzgados de distrito en materia penal, que forman parte de la estructura del Poder Judicial de la Federación, la instancia competente para llevar a cabo la instrucción correspondiente y la imposición de las penas respectivas; sin embargo, como se apuntó, los correspondientes delitos electorales no son objeto de estudio del presente.

En el sistema federal de medios de impugnación en materia electoral puede establecerse una primera distinción que obedece al carácter de la autoridad competente para resolver el recurso o juicio. Así, se puede aludir al **contencioso administrativo** que está integrado por el recurso de revisión (cuya resolución corresponde al consejo —si ocurre dentro de un procedimiento comicial federal— o la junta ejecutiva —durante el tiempo que transcurre entre dos procedimientos electorales— del Instituto Federal

Electoral jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado) y, por otra parte, al **contencioso jurisdiccional** (cuya resolución corresponde a la sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), conformado por los siguientes medios de impugnación: a) Recurso de apelación; b) Juicio de inconformidad; c) Recurso de reconsideración; d) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; e) Juicio de revisión constitucional electoral, y f) Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

Asimismo, es posible establecer una distinción que atienda al momento en que deba interponerse el recurso o juicio. Un primer grupo está constituido por los recursos y juicios que son susceptibles de presentarse **fuera del procedimiento electoral federal** (recurso de revisión, recurso de apelación y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano). En el segundo grupo se ubican los que se presentan **durante el procedimiento comicial federal**, existiendo en este último caso, a su vez, dos subgrupos que son, por una parte, los que se presentan **durante la etapa de preparación de la elección o previamente a la jornada electoral** (recurso de revisión, recurso de apelación y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano), y el otro que corresponde a los que ocurren **durante la etapa de resultados y declaración de validez** (juicio de inconformidad y recurso de reconsideración).

Adicionalmente, resulta útil destacar el nuevo juicio que puede presentarse en contra de actos o resoluciones, tanto de autoridades federales como locales (ya sean estatales o de las entidades federativas, o bien, municipales), que es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (para proteger el derecho constitucional de votar, ser votado y de asociación y afiliación libre e individual), así como el también nuevo juicio de revisión constitucional electoral, con el objeto de controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales (con lo cual, cualquier elección estatal o municipal puede llegar a ser impugnada, por razones constitucionales, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral).

Al respecto, es importante destacar que no existe impedimento teórico, técnico ni jurídico alguno, derivado de la naturaleza del Estado federal, para que

las resoluciones finales de las autoridades electorales locales, relacionadas con comicios locales, puedan ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (ya que en este caso, como ocurre con otras materias competencia de otros órganos del Poder Judicial de la Federación, éstos tienen el carácter de órgano federal o nacional y no meramente de la federación), de manera similar a lo que ocurre con los restantes países federales latinoamericanos (piénsese en el Tribunal Superior Electoral y, en su caso, el Supremo Tribunal Federal de Brasil, así como en la respectiva Corte Suprema de Justicia en Argentina y Venezuela, en el entendido de que en el primero y este último caso, incluso, la organización de los comicios locales es competencia de un órgano central, como es el caso del Tribunal Superior Electoral y el Consejo Supremo Electoral, respectivamente), así como con la competencia de tribunales constitucionales de países federales europeos (como en Alemania y Austria).

Finalmente, el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral (o del propio Tribunal Electoral), es un proceso impugnativo que está reservado para los servidores del IFE (o del Tribunal Electoral) por cuestiones laborales, cuya resolución corresponde también a la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Antes de concluir este apartado, es importante señalar que, según la reforma de 1996, el régimen de faltas y sanciones de los actores electorales también ha sido ajustado y ofrece una mejor sistemática. Así, por ejemplo, en términos generales y de acuerdo con el COFIPE, los partidos políticos y las agrupaciones políticas, dependiendo del tipo y la gravedad de la falta (incluyendo la omisión en la presentación de sus informes anuales o de campaña sobre el origen y destino de sus ingresos, así como por la detección de irregularidades en los mismos), pueden ser objeto de multas, reducción de sus ministraciones de financiamiento público y, en caso de faltas particularmente graves y sistemáticas, incluso pueden hacerse acreedores a la supresión de sus ministraciones de financiamiento y a la suspensión o cancelación de su registro por parte del Consejo General del IFE (artículos 49-A, 49-B, 269 y 270); en contra de la sanción impuesta por éste, los partidos y agrupaciones políticas cuentan con el recurso de apelación que pueden interponer ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Como se afirmó, el sistema federal de medios de impugnación en materia electoral (ante el IFE y el Tribunal Electoral), así como la acción de inconstitucionalidad contra normas generales electorales (ante la Suprema Corte), permiten un control completo e integral de la constitucionalidad de todas y cada una de las leyes y normas generales electorales, al igual que de la constitucionalidad y legalidad de todos y cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales (federales, estatales y municipales). Cabe destacar que, mientras que con anterioridad a 1996 sólo se preveía un control de la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, a partir de la reciente reforma se contempla ya un control también de la constitucionalidad de leyes y normas generales electorales, así como de los actos y resoluciones tanto de autoridades electorales federales como de las locales.

Asimismo, mientras que anteriormente sólo se contaba con mecanismos para la defensa legal de los derechos políticos (recuérdese que, según jurisprudencia de la Suprema Corte, los derechos políticos no eran susceptibles de protección a través del juicio de amparo por no ser garantías individuales), con motivo de la reciente reforma ya también existen mecanismos procesales de carácter constitucional ante el Tribunal Electoral para proteger los derechos político-electorales del ciudadano de votar, ser votado y de asociación y afiliación políticas.

Es importante recordar que el Tribunal Electoral tiene atribuciones para resolver los asuntos de su competencia con plena jurisdicción, pudiendo confirmar, revocar o modificar el acto impugnado y, en este sentido, reparar cualquier violación a los principios de constitucionalidad o legalidad.

Por otra parte, el sistema de medios de impugnación electoral se sujeta al principio de definitividad de las diversas etapas procesales, así como al principio de preclusión procesal, en cuanto a que se entenderá como consentido el acto contra el cual no se haya presentado en tiempo el medio de impugnación respectivo, declarándose improcedente el que se interponga en forma extemporánea. Igualmente, antes de acudir a un medio de impugnación ante el Tribunal Electoral se exige agotar, en su caso, las instancias previas de carácter administrativo o jurisdiccional.

Como se verá, la reforma de 1996 amplió las personas legitimadas y los plazos para la presentación de los medios de impugnación y para comparecer a

los mismos con el carácter de tercero interesado; adicionó los medios de prueba que pueden ser ofrecidos por las partes y admitidos, así como las diligencias para mejor proveer que puede ordenar el juzgador, junto con un adecuado sistema de valoración de pruebas y la obligación de suplir la deficiencia en la argumentación de los agravios y subsanar la invocación del derecho (estos tres últimos aspectos, contemplados desde 1993).

El establecimiento de términos legales fijos para la resolución final por el Tribunal Electoral de los medios de impugnación interpuestos contra los resultados electorales, aseguran la integración, renovación e instalación oportunas de los órganos del poder público.

Las leyes electorales garantizan la publicidad del actuar jurisdiccional y de la resolución de los medios de impugnación, ya que todos los autos, acuerdos, resoluciones y sentencias son publicados en los estrados de las distintas salas del Tribunal Electoral y del Instituto Federal Electoral. Inclusive, desde la interposición de un recurso o juicio, se publicitan para el efecto de que comparezcan los terceros interesados y los coadyuvantes, si es el caso de que también tuvieran que deducir algún derecho en el proceso.

Además, por mandato constitucional y legal, todas las sesiones de resolución de las salas del Tribunal Electoral son públicas, debiéndose notificar, por estrados y con una antelación mínima de veinticuatro horas, la lista de asuntos que serán ventilados en cada sesión.

Es importante destacar también que, por disposición reglamentaria y acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral, una vez resueltos los diversos medios de impugnación, los expedientes respectivos pueden ser consultados no sólo por las partes sino por cualquier periodista, investigador académico y, en general, ciudadano interesado, en beneficio de la transparencia electoral y dado el interés público que revisten tales resoluciones.

Cabe reconocer que el sistema de medios de impugnación electoral es complejo (lo cual reclama un alto grado de conocimiento y capacidad profesional para su empleo eficaz), no sólo por ofrecer un control completo y defensa integral de la constitucionalidad y legalidad electoral, sino porque existe una sobrerregulación jurídica y, en algunos aspectos, deficiente técnica legislativa, como consecuencia de que los interlocutores de los partidos políticos que han participado en las negociaciones

respectivas no siempre han contado con la formación jurídica procesal requerida (lo cual pone en riesgo la pérdida de derechos sustantivos de los ciudadanos y actores políticos interesados por impericia en la utilización de los medios de impugnación).

Una disposición que viene a atemperar la complejidad del sistema de medios de impugnación y a facilitar el acceso a la justicia electoral, es la que prevé la obligación a cargo del órgano jurisdiccional de suplir las deficiencias en la argumentación de los agravios, siempre que los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos (hecha excepción del recurso de reconsideración y del juicio de revisión constitucional electoral), así como de subsanar la omisión en el señalamiento de los preceptos jurídicos presuntamente violados o suplir aquellos que se citen de manera equivocada. Al respecto, las diversas salas del Tribunal Electoral han adoptado reiteradamente el criterio de que en los medios de impugnación se debe estar a lo más favorable para los intereses del ciudadano (*in dubio pro cive*, lo cual ha propiciado que más del 95% de los juicios contra la negativa de credencialización o de inclusión en las listas electorales hayan sido resueltos en favor del ciudadano); asimismo, según jurisprudencia de la Sala Superior, aun cuando el actor se equivoque en la denominación del medio de impugnación utilizado, se le deberá dar el trámite procesal que realmente le corresponda siempre y cuando se identifique el acto o resolución impugnado y sea manifiesta su voluntad de oponerse al mismo.

En relación con los ordenamientos que han regido en la materia electoral, ha habido grandes avances, ya que el plazo para la presentación de los medios de impugnación se ha ampliado a cuatro días (antes era de tres y sólo el plazo para el entonces recurso de inconformidad era de cuatro), en el entendido de que se conservó el plazo de tres días para la interposición del recurso de apelación contra el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del IFE, relativo a las observaciones de los partidos políticos a las listas nominales de electores, así como la del recurso de reconsideración contra las sentencias de las salas regionales del Tribunal Electoral recaídas a los juicios de inconformidad, y el plazo de cuarenta y ocho horas para el recurso de reconsideración contra la asignación de senadores o diputados por el principio

de representación proporcional a cargo del Consejo General del IFE.

Otros plazos que se ampliaron fueron los relativos a la comparecencia de los terceros interesados y los coadyuvantes, porque de cuarenta y ocho horas se pasó a setenta y dos horas, al modificarse el plazo de publicitación por estrados de la interposición del medio de impugnación; en esta misma forma, los plazos para ofrecer pruebas se ampliaron, ya que actualmente se permite que las mismas se ofrezcan y aporten dentro de los plazos para la presentación o interposición de los medios de impugnación y no precisamente en el momento de presentar o interponer el escrito de demanda o recursal.

Como consecuencia de que los medios de impugnación en materia electoral prácticamente pueden comprender como objeto procesal todo acto, resolución y ley electoral, se amplió el número de sujetos que pueden presentarlos o interponerlos.

En cuanto a la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, además del Procurador General de la República y del 33% de la correspondiente legislatura local o cámara del Congreso de la Unión, según se trate de una ley electoral local o federal, se encuentran legitimados para promoverla los partidos políticos nacionales con registro ante el IFE (si se trata de leyes federales o locales) o los partidos políticos con registro estatal (exclusivamente en contra de la ley local del Estado respectivo).

Sin duda alguna, el mayor mérito en materia de legitimación, reside en el hecho de que se reconoció legitimación en favor del ciudadano para impugnar todo acto o resolución de la autoridad que fuera violatorio de los derechos político-electorales de sufragio activo y pasivo, de asociación y afiliación libre e individual en materia política, sin que se limite a cuestiones de credencialización o listas nominales de lectores, como ocurrió en la anterior legislación.

Asimismo, en cuanto al recurso de apelación, se amplió la legitimación para interponerlo a los ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas, organizaciones de observadores, o bien, cualquier persona física o moral, cuando se hubiere determinado o aplicado una sanción por el Consejo General, sin limitarlo más en favor de los partidos políticos. También, se conservó legitimación a los partidos políticos y se sumó a ésta la de las agrupaciones políticas con registro para los casos en que no se tratara de actos susceptibles de ser impugnados mediante el recurso de revisión.

Anteriormente, los partidos políticos eran los únicos que estaban legitimados para ser actores en el denominado recurso de inconformidad y el candidato sólo podía comparecer como coadyuvante; con la nueva legislación y tratándose del juicio de inconformidad, también se reconoce aquel derecho a los candidatos, cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad correspondiente no les otorga la constancia respectiva; similar ampliación ocurrió en el recurso de reconsideración, ya que, también tratándose de supuestos originados en cuestiones de elegibilidad o inelegibilidad, el candidato puede interponerlo.

Igualmente, se reconoció legitimación a los partidos políticos para impugnar los actos o resoluciones de las autoridades de las entidades federativas que organicen o califiquen comicios locales o resuelvan las controversias que surjan en los mismos.

El sistema probatorio electoral se ha venido ampliando de manera importante en cuanto a los medios que pueden ofrecerse y admitirse, ya que se pasó de la época en que sólo se permitían las documentales públicas (como ocurría en 1987) a otra en que también se permitían las documentales privadas e incluía las presunciones y la instrumental de actuaciones (1990), a uno suficientemente amplio, en el que caben las pruebas técnicas (a partir de 1993), así como las confesionales y testimoniales (bajo determinadas peculiaridades), los reconocimientos o inspecciones judiciales y las periciales (según reforma de 1996).

Es importante destacar las facultades que, desde 1993, se reconocen al órgano jurisdiccional para ordenar la realización de diligencias para mejor proveer o que una prueba se perfeccione o desahogue; asimismo, constituyen otro acierto las facultades directivas que se dan al secretario del órgano del Instituto o al Presidente de la sala del Tribunal Electoral, para requerir a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los partidos políticos, candidatos, agrupaciones políticas y particulares, cualquier elemento o documentación que puede servir para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación.

Otro acierto es el sistema de valoración, ya que no es tasado, sino que adopta un sistema mixto que privilegia las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, dándose sólo valor probatorio pleno a las documentales públicas.

Con el objeto de hacer cumplir en forma eficaz y oportuna las disposiciones legales de carácter procesal y sus determinaciones, así como para mantener el orden y exigir que se le guarde el respeto y la consideración debidos, el Tribunal Electoral se encuentra facultado, respectivamente, para dictar diversos medios de apremio y correcciones disciplinarias. Entre los mismos, se encuentra el apercibimiento, la amonestación, la multa (hasta cien veces el salario mínimo y, en caso de reincidencia, hasta doscientas veces), el auxilio de la fuerza pública, o bien, el arresto hasta por 36 horas. En todo caso y para asegurar de mejor manera la eficacia de sus sentencias electorales, cabría ponderar la conveniencia de otorgar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación una atribución equivalente a la que en forma expresa se confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 107, fracción XVI, constitucional) para destituir o separar de su cargo (además de la consignación ante el juez de distrito que corresponda) a la autoridad que en forma inexcusable incumpla con lo prescrito en una sentencia de amparo.

En términos generales, como se desprende de lo señalado en el presente trabajo, además del control interorgánico entre el Instituto Federal Electoral y la estructura biinstancial y desconcentrada del Tribunal Electoral, así como el complejo y dificultado procedimiento de designación de los

consejeros electorales y magistrados, junto con las garantías judiciales con que éstos cuentan, el diseño del sistema contencioso electoral, aunque complejo y sobrerregulado, pareciera razonablemente eficiente al ofrecer un control completo de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, así como una defensa integral de los derechos político-electorales del ciudadano; a igual conclusión se llega si se atiende también a las personas legitimadas y los plazos para la presentación de los medios de impugnación, los medios de prueba que pueden ser ofrecidos por las partes y admitidos, así como a las diligencias para mejor proveer y los medios de apremio que puede ordenar el juzgador, junto con el sistema de valoración de pruebas previsto y la obligación

de suplir en ciertos medios de impugnación la deficiencia en la argumentación de los agravios y, en todos ellos, subsanar el derecho invocado.

Conforme a lo que antecede, cabe sostener que tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el ejercicio de las atribuciones conferidas a sus respectivos órganos, contribuyen a la prevención y resolución institucional de los conflictos electorales, así como a la impartición de justicia electoral en México, garantizando, a través del sistema federal de medios de impugnación, que todos y cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, característica primordial de todo Estado democrático de derecho.

Prospectiva para el establecimiento de un órgano jurisdiccional y de un sistema de medios de impugnación en materia electoral del Distrito Federal

Rodolfo Terrazas Salgado*

SUMARIO: I. A guisa de introducción; II. Precisiones conceptuales e históricas; III. Comentarios respecto de los fundamentos constitucionales y estatutarios; IV. Algunas propuestas para una adecuada regulación legal en materia procesal.

I. A guisa de introducción

Ni duda cabe que las recientes reformas al régimen normativo del Distrito Federal, se inscriben dentro de un irreversible proceso de cambios y avances democráticos que han sido fruto de importantes consensos alcanzados por los principales actores políticos de nuestro país.

En este contexto, la nueva caracterización de los órganos del gobierno capitalino resulta determinante para la configuración de un esquema activo de amplia participación cívica en lo que atañe a la elección popular y directa del Jefe de Gobierno, los diputados locales y los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

En el momento actual, el marco legal secundario al que habrán de ceñirse los respectivos procesos comiciales, debe pasar por una etapa de profunda reflexión y ponderación con miras a lograr una legislación que esté realmente a la vanguardia, es decir, que inspirada en los ordenamientos más acabados en la materia, presente innovaciones, subsane deficiencias y elimine sobrerregulaciones, respetando a cabalidad las particularidades que distinguen a la nueva estructura jurídico-política del Distrito Federal, misma que se encuentra definida en el artículo 122 de la Constitución General de la República y en el Estatuto de Gobierno de la propia entidad, con las modificaciones que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 4 de diciembre de 1997.

Debo reconocer, sin embargo, que representa todo un reto elucubrar sobre el diseño normativo que pueda tener la regulación jurídica de la institución y de

los mecanismos tendientes a salvaguardar el principio de legalidad en la siempre discutida materia electoral.

No obstante, también considero que vale la pena intentarlo en un tiempo político tan trascendental como es el que vive esta ciudad, en el entendido de que las observaciones y propuestas que me permita formular derivarán, en todo momento, de mis convicciones personales.

II. Precisiones conceptuales e históricas

En primer término y siguiendo la línea de pensamiento del doctor Héctor Fix-Zamudio, debe destacarse: «... una tendencia generalizada en los sistemas electorales contemporáneos hacia la creación de organismos autónomos, de carácter judicial, o bien, la posibilidad de impugnación, ante tribunales ordinarios y especializados, de ciertos actos o resoluciones de los organismos políticos o administrativos que tradicionalmente se habían considerado como decisiones políticas no judiciales».¹

Lo anterior significa que, independientemente de cómo se organice la autoridad jurisdiccional encargada de resolver las controversias político-electorales, lo cierto es que: «... consideramos conveniente hacer una precisión terminológica, entre el concepto más amplio de justicia electoral, que comprendería las impugnaciones tanto administrativas como de carácter estrictamente procesal, y la de jurisdicción electoral en sentido propio, que abarcaría únicamente la tramitación y resolución de recursos por jueces o tribunales, ya sean ordinarios o especializados».²

* Asesor de la Presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Fix-Zamudio, Héctor. «Introducción a la Teoría de los Recursos en el Contencioso Electoral» en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1992, p. 4.

² *Ibid.*, p. 8.

Por otra parte, llámase «contencioso electoral» al sistema de medios de impugnación que, previsto y regulado legalmente, tiene como finalidad garantizar que los actos o resoluciones electorales se ajusten invariablemente a Derecho. En este sentido y coincidiendo con el Lic. J. Fernando Franco González Salas, debe advertirse que: «Se trata, consecuentemente, de un concepto de acuñación legal más o menos reciente, pues si bien en las diversas legislaciones electorales que han regido en nuestro país desde el siglo pasado, se ha establecido la posibilidad de combatir determinados actos relativos a la preparación, desarrollo, vigilancia y sanción de resultados de los comicios federales. Sin embargo, es a partir del año 1977 cuando por primera vez se introduce en el ordenamiento jurídico electoral un apartado, ordenado y sistemático, destinado específicamente a la regulación de los llamados "recursos electorales"...».³

Sin duda, el concepto anterior es tan amplio que permite caracterizar al contencioso electoral como una forma de control de la regularidad jurídica de toda actuación autoritaria en materia electoral, independientemente de que los actos y resoluciones respectivos tengan lugar durante los procesos comiciales o en el lapso que transcurre entre ellos. Asimismo, la noción «sistema» referida a los medios de impugnación electorales, la cual fue introducida en el texto constitucional a partir del año 1990, es de particular relevancia si consideramos que en virtud de la misma se establece la obligación para el legislador ordinario, «... en el sentido de crear un conjunto de instancias impugnativas ordenadas sucesivamente para garantizar el principio de legalidad que debiera regir todo acto o resolución electoral».⁴

Ahora bien, al adolecer el Distrito Federal de una legislación electoral propia, ya que fue apenas en 1986 cuando constitucionalmente se estableció por vez primera un «órgano de representación ciudadana» denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal,⁵ cuyos integrantes debían ser electos

mediante sufragio popular y directo de los habitantes de la ciudad capital, la antecedencia histórica del tema que nos ocupa se encuentra inmersa en la evolución que hasta la fecha ha observado la legislación electoral federal, máxime si se recuerda que las disposiciones relativas a la elección del mencionado órgano local, invariablemente estuvieron contenidas en apartados específicos de los ordenamientos federales respectivos, es decir, tanto en el Libro Noveno del entonces Código Federal Electoral de 1987, como en el correlativo Libro Octavo del actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo en consecuencia las autoridades jurisdiccionales competentes para resolver los medios de impugnación respectivos, el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal y el Tribunal Federal Electoral, respectivamente.

Tal inercia legislativa estuvo a punto de romperse cuando la iniciativa presidencial de 1993 que propuso las nuevas bases constitucionales para el Distrito Federal, consideró pertinente atribuir a la Asamblea de Representantes, la facultad de legislar en materia de «procesos electorales»; sin embargo, al momento de discutirse este punto en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se determinó que lo relativo a la elección de los integrantes de dicha Asamblea continuara regulado por la correspondiente ley federal, en atención a las razones siguientes:

«Igualmente, atendiendo el sentido de la reforma electoral que se ha planteado en este órgano de representación popular las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y del Distrito Federal, han considerado pertinente adecuar el contenido de ciertas disposiciones previstas en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal a fin de que se siga un criterio semejante en lo relativo a la organización, calificación, causas y medios de impugnación electoral, previsto en los artículos 41 y 60 de la Constitución, para el caso de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Con estas modificaciones se persigue

³ Franco González Salas, J. Fernando. «Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996» en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, Vol. V, No. 8, México, 1996, p. 5.

⁴ *Ibid.*, p. 28.

⁵ En efecto, no obstante que durante las audiencias públicas que precedieron a la llamada Renovación Político-Electoral de 1986, se habían escuchado voces calificadas denunciando la *capitis diminutio* política en la que se encontraban los ciudadanos del Distrito Federal, al no estar en condiciones de elegir mediante sufragio popular a sus propias autoridades locales, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional que fue enviada por el titular del Poder Ejecutivo Federal, refutó tal aseveración afirmando que dichos ciudadanos sí disfrutaban de derechos políticos, pero que su ejercicio estaba supeditado a la propia naturaleza política y jurídica del Distrito Federal, de tal manera que al elegir al Presidente de la República se elegía simultáneamente al titular del Poder

Ejecutivo del gobierno del Distrito Federal, en la medida en que esa titularidad la Constitución la confería al Presidente de la República, quien podía ejercer el gobierno por conducto del órgano determinado por la propia ley (es decir, el Jefe del Departamento del D.F. o Regente). Asimismo, que los ciudadanos de la capital también elegían mediante sufragio popular y directo a cuarenta de los trescientos diputados de mayoría relativa que integran la Cámara respectiva, por lo que tales ciudadanos participaban en la elección de su propio Poder Legislativo, sin que se necesitara de un congreso especial. «... porque ya se ha dejado justificado que la ciudad de México es algo en lo que todos los mexicanos tenemos interés y responsabilidad.» (Sayeg Helú, Jorge. *Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988*, Edit. Porrúa, México, 1988, p. 137).

fortalecer los principios de certeza jurídica y de imparcialidad en los órganos encargados de dirimir las controversias electorales. Así, al establecer, en el decreto de reformas, que se estará a lo dispuesto por los preceptos de nuestra Carta Magna en la materia, el Distrito Federal también quedaría sujeto a la competencia del tribunal que, dotado de plena jurisdicción en esta materia, se instituya para la calificación de las elecciones de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, además de que, en consecuencia, resultarían aplicables los procedimientos e instancias previstas para esos supuestos. Es importante señalar, que dada la simultaneidad en los procesos electorales para elegir a los órganos locales y federales que tendrán a su cargo el gobierno del Distrito Federal, estas Comisiones Dictaminadoras han considerado que la normatividad aplicable a la organización, preparación y desarrollo de los procesos de renovación para la representación política de la Ciudad de México debe estar contenida en un mismo cuerpo legal, y ser ejecutada por los órganos establecidos en la legislación federal; seguir este principio evitará que se presenten confusiones innecesarias y que exista duplicidad en mecanismos o instrumentos que son necesarios para llevar adelante los citados procesos e impedirá que se desperdicien recursos humanos y materiales en tareas idénticas.⁶

En esta tesitura, para los comicios de 1994 los medios de impugnación previstos para las elecciones federales de diputados, senadores y Presidente de la República, siguieron siendo exactamente los mismos que procederían ante el Tribunal Federal Electoral respecto de la elección de representantes a la Asamblea del Distrito Federal.⁷

Por otra parte, en esta breve reseña histórica merece una rápida mención lo concerniente al proceso comicial que se llevó a cabo en el año 1995 para integrar los llamados Consejos Ciudadanos de la capital, toda vez que la reforma constitucional de 1993 al régimen jurídico-político del Distrito Federal, había establecido que el Estatuto de Gobierno de esta entidad y la Ley de Participación Ciudadana que al

efecto expidiera la Asamblea de Representantes, regularían lo relativo a la elección directa en cada demarcación territorial, de los integrantes de estos órganos delegacionales que tendrían competencia para la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de los programas de la administración pública del Distrito Federal que fueran determinados legalmente. En tal virtud, el referido Estatuto remitió a la mencionada ley para que ésta normara lo relativo a la organización y declaración de validez de las elecciones, así como las impugnaciones, el órgano competente y el procedimiento sumario para hacerlas valer.⁸

⁸ En lo que al presente tema concierne, vale la pena recordar las siguientes disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 de junio de 1995, mismas que a la letra dicen: «Artículo 93.- Se crea la Comisión de Apelación como un órgano técnico de decisión definitiva de los resultados de la elección en las áreas vecinales de Consejeros Ciudadanos, de carácter temporal, integrado por cinco Licenciados en Derecho, designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a propuesta que por el doble del número de miembros a designar le formule el Jefe del Distrito Federal. Los integrantes de la Comisión fungirán sólo para el proceso para el que fueren designados. Artículo 97.- Los candidatos y los partidos políticos podrán solicitar la reconsideración de los acuerdos de los Comités Delegacionales, que se hayan adoptado antes de la recepción de la votación. La resolución que se dicte podrá confirmar, modificar o revocar el acuerdo de que se trate. Artículo 98.- La reconsideración se solicitará ante el Comité que haya adoptado el acuerdo de que se trate, dentro de los tres días siguientes a aquél en que se tenga conocimiento del mismo. Artículo 99.- Los candidatos y los partidos políticos podrán solicitar, ante el Comité Central la rectificación de las resoluciones que recaigan a las reconsideraciones que hubieren planteado a los Comités Delegacionales, dentro de los tres días siguientes a su notificación. La resolución que se dicte podrá confirmar, modificar o revocar el acuerdo o acto de que se trate. Artículo 100.- Las resoluciones que se dicten por el Comité Central respecto a las rectificaciones son definitivas e inatacables. Artículo 101.- Las impugnaciones que presenten los candidatos por causas que afecten la validez de la votación serán resueltas por la Comisión de Apelación. La apelación se presentará dentro de los tres días siguientes a aquél en que se haya declarado la validez de la votación y entregado el Certificado de Elección correspondiente. La resolución podrá tener los siguientes efectos: I. Confirmar el acto impugnado; II. Declarar la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas y modificar en consecuencia el acta de cómputo por área vecinal; y III. Revocar el certificado de elección expedido en favor de una fórmula, otorgarla a la fórmula que resulte ganadora como resultado de la anulación de una o varias casillas y modificar, en consecuencia, el acta de cómputo por área vecinal. En su caso, podrá determinar la realización de nuevas elecciones. Artículo 104.- Las impugnaciones se formularán por escrito y serán suscritas por la fórmula de candidatos, o, en su caso, por el representante acreditado del partido político ante el órgano de que se trate, conforme a lo siguiente: I. La reconsideración se solicitará por los candidatos o los partidos políticos ante el Comité que haya adoptado el acuerdo; II. La rectificación se presentará por los candidatos o los partidos políticos ante el Comité Delegacional que haya dictado la resolución a la reconsideración solicitada; III. La apelación se presentará por los candidatos ante el Comité Delegacional a que corresponda el área vecinal de que se trate; IV. Se hará mención de las pruebas con las que se pretende acreditar la causa de la impugnación, las que se anexarán desde luego. Las pruebas que podrán ser ofrecidas son las documentales pública y privada. En el caso de la Lista Nominal de Electores, ésta será prueba plena en lo conducente; y V. Se expresarán los agravios que causa al solicitante el acuerdo o acto respecto del que se plantea la solicitud. Artículo 106.- En la apelación se mencionarán en forma individualizada las casillas y las causas que se hacen

⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de fecha 2 de septiembre de 1993, pp. XIII y XIV.

⁷ Al respecto, el artículo 122 constitucional derivado del Decreto de reformas publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 25 de octubre de 1993, en el párrafo décimo primero de la fracción III, dispuso que: «En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución».

Finalmente, es menester destacar que para el reciente proceso comicial de 1997, tuvo que establecerse una disposición transitoria específica que hizo extensivo lo contencioso electoral federal y la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de las elecciones de Jefe de Gobierno y de diputados a la Asamblea Legislativa;⁹ en la inteligencia de que ésta sería la última ocasión en que así sucedería, toda vez que por disposición expresa del artículo vigésimo transitorio del Decreto de fecha 19 de noviembre de 1996, por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que fue publicado

valer para cada uno de ellos, identificando el área vecinal a que correspondan. NOVENO TRANSITORIO.- En la elección de Consejeros Ciudadanos para el año de 1995, serán causas que afectan la validez de la recepción de la votación en una Mesa Receptora, las siguientes: I. Instalar, sin causa justificada, la Mesa Receptora de la votación, en lugar distinto del autorizado, salvo que por la proximidad física y los signos externos del lugar, no se provoque confusión o desorientación a los votantes; II. Recibir la votación, personas distintas a las autorizadas; III. Impedir el acceso o expulsar a los representantes acreditados de los candidatos y de los partidos políticos, sin causa justificada, siempre que sea determinante para el resultado de la votación; IV. Contabilizar indebida o erróneamente votos en favor de una fórmula, siempre que de los mismos dependa el triunfo de ésta; V. Impedir la emisión del voto a aquellos que tengan credencial para votar y aparezcan inscritos en la lista nominal, siempre que de dichos votos dependa la diferencia por la que una fórmula obtuvo la mayoría; VI. Permitir la emisión del voto a aquellos que no tengan credencial para votar o no aparezcan en la lista nominal, siempre que de dichos votos dependa la diferencia por la que una fórmula obtuvo la mayoría. La nulidad de la elección en un área vecinal procederá en el caso de que se acrediten las causas a que se refiere este artículo en el 20% de las Mesas Receptoras de dicha área vecinal, y a juicio de la Comisión de Apelación sea determinante para el resultado de la elección, caso en el que el Comité Central convocará a elecciones extraordinarias, que se celebrarán en el mes de marzo de 1996 ...».

⁹ En tal virtud, el artículo segundo transitorio del Decreto de fecha 19 de noviembre de 1996, por el cual se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, mismo que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de noviembre del mismo año, estableció que: «En tanto no se expidan o reformen las normas que rijan las elecciones de Jefe de Gobierno y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se aplicará en lo conducente lo dispuesto en la presente ley para resolver las controversias que surjan durante las mismas. Para los efectos del párrafo anterior, se estará a lo siguiente: a) Las impugnaciones de la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se sujetarán a las reglas y procedimientos siguientes: 1.- Se podrá impugnar el cómputo o declaración de validez que hubiera realizado el Consejo Local del Distrito Federal mediante el juicio de inconformidad, ajustándose en lo conducente a las normas aplicables a la elección de senadores por el principio de mayoría relativa; 2.- Los juicios de inconformidad serán resueltos en forma definitiva e inatacable, en única instancia, por la Sala Superior del Tribunal Electoral, y 3.- Las resoluciones que dicte la Sala Superior podrán tener los efectos señalados en el artículo 56, párrafo 1, incisos a), c), d), e) y g), de esta ley, ajustándose en lo conducente a la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal. b) Las impugnaciones de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se sujetarán a las mismas reglas y procedimientos establecidos en esta ley para impugnar la elección de diputados federales, y c) En ningún caso procederá el juicio de revisión constitucional electoral a que se refiere el Libro Cuarto de la presente ley».

en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de noviembre del mismo año, se estableció que: «El Libro Octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales continuará en vigor, exclusivamente para efectos de posibilitar la adecuada organización de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 1997, y quedará derogado en su totalidad, una vez concluido el proceso electoral de que se trata.»

En efecto, a raíz de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de agosto de 1996, el Poder Revisor de la Constitución determinó que el Distrito Federal contara con una normatividad propia y exclusiva en materia electoral, de tal manera que para los comicios locales del nuevo milenio habrá de expedirse una legislación que regule todo lo concerniente a la misma, incluyendo, desde luego, lo relativo al órgano jurisdiccional y al sistema de medios de impugnación electorales.

Cabe advertir que este aspecto fue subrayado por la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa de reforma, la cual después de precisar la naturaleza jurídica de la nueva Asamblea Legislativa del Distrito Federal, puntualizó que: «Al efecto, se amplían sus atribuciones de legislar, al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local a las que cuenta hoy en día, entre las más importantes, la electoral. ...».¹⁰

III. Comentarios respecto de los fundamentos constitucionales y estatutarios

La antes mencionada reforma constitucional de 1996, estableció dos ámbitos de normatividad para efectos de la regulación en materia electoral del Distrito Federal; ello se desprende de lo previsto por el apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso f), del artículo 122 de la Ley Fundamental. En efecto, las disposiciones que debe expedir la Asamblea Legislativa para las elecciones locales en el Distrito Federal, en todo momento deben sujetarse a las bases que al efecto establezca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 constitucional,

¹⁰ Iniciativa de reformas constitucionales suscrita por el titular del Ejecutivo Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, de fecha 25 de julio de 1996, p. XIV.

consecuentemente, la tarea legislativa inicial en este ámbito el Constituyente Permanente se la confirió al H. Congreso de la Unión, el cual ya procedió a promulgar un Decreto reformativo del referido Estatuto que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 4 de diciembre de 1997.¹¹

Ahora bien, en un nuevo Título Sexto del Estatuto de Gobierno, mismo que lleva por rubro: «De las Autoridades Electorales Locales y los Partidos Políticos», se estableció un Capítulo IV para definir las bases generales respecto a la naturaleza, organización y funcionamiento del denominado «Tribunal Electoral del Distrito Federal», de tal manera que del análisis de los artículos 128 al 133 que componen el referido capítulo, es posible formular las observaciones y comentarios siguientes:

— Por cuanto hace a su naturaleza jurídica y a diferencia de la tendencia que se ha observado en otros ordenamientos electorales locales, el legislador concibe al citado tribunal como «órgano autónomo», motivo por el cual el Tribunal Electoral del Distrito Federal no forma parte del Poder Judicial local, toda vez que el artículo 122, párrafo quinto de la Constitución General de la República, prevé que el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los demás órganos establecidos por el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, siendo el caso que el referido Estatuto en el capítulo relativo a los órganos encargados de la función judicial, en ningún momento hace referencia al Tribunal Electoral, pues dispone que la misma sólo se ejercerá por las autoridades judiciales antes señaladas, así como por los jueces y demás órganos que la ley orgánica señale.¹²

¹¹ Cabe hacer notar que con apoyo en lo dispuesto por el inciso ñ) de la fracción V de la BASE PRIMERA del apartado C del artículo 122 constitucional, la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encargó de elaborar la iniciativa de reformas al Estatuto de Gobierno de la entidad, de tal manera que el dictamen relativo de la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias, «...fue aprobado por unanimidad de 58 votos a favor. En consecuencia, la ALDF presentó la iniciativa de decreto al H. Congreso de la Unión para su resolución final. La Cámara de Diputados aprobó las reformas también por unanimidad el 27 de noviembre, lo mismo que el Senado el 3 de diciembre de 1997.» (*Asamblea. Órgano de Difusión de la Asamblea Legislativa del D.F., Primera Legislatura, No. 2, Segunda Época, Vol. 1, México, noviembre de 1997, p. 5*).

¹² Aunque reconozco que esta interpretación sobre la ubicación formal del Tribunal Electoral del Distrito Federal puede resultar discutible, también considero que tal postura no debe extrañar en lo más mínimo, si recordamos que una de las conclusiones a las que se llegó en el Primer Encuentro Nacional de Tribunales Electorales Estatales, celebrado el mes de abril de 1997 en la ciudad de Acapulco, Guerrero, fue precisamente que de la lectura del inciso c) de la nueva fracción IV del artículo 116

— Por otra parte, el propio legislador califica al citado Tribunal Electoral como «máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia», con facultades para resolver en forma «definitiva e inatacable», lo cual debe entenderse únicamente en el sentido de que sus sentencias no pueden ser revisadas por órgano jurisdiccional alguno que corresponda al fuero común del Distrito Federal; ello sin perjuicio de que el mencionado Tribunal, en su carácter de autoridad jurisdiccional electoral local, evidentemente se encuentra sujeto a un mecanismo de control de constitucionalidad previsto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que es precisamente el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, cuyo conocimiento y resolución es de la competencia exclusiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹³

— Aun cuando la autonomía e independencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal están garantizadas por las bases estatutarias en comentario, es importante hacer notar que los magistrados deben ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (aunque para la primera ocasión se requerirá del voto aprobatorio de las tres cuartas partes de los integrantes de dicha Asamblea, según lo dispuesto por el artículo décimo primero transitorio del Decreto de reformas publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 4 de diciembre de 1997). Se trata pues de un singular esquema de

constitucional, que exige que las legislaciones estatales deben garantizar la existencia de autoridades jurisdiccionales que resuelvan controversias en la materia, con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, se desprende que: «... NO EXISTE OBLIGACIÓN PARA QUE LOS TRIBUNALES ELECTORALES FORMEN PARTE DE LOS RESPECTIVOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS, PUDIENDO, POR ENDE, SER ORGANISMOS AUTÓNOMOS.» (*Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral. Publicación bimestral, mayo-junio 1997, Año 3, No. 3, p. 5*).

¹³ Al respecto, es pertinente recordar el contenido del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece: «... Al Tribunal Electoral le corresponde, resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: ... IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos: ...».

integración en donde no tiene participación alguna el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; sin embargo, debe tenerse presente que los requisitos para ser magistrado electoral en ningún caso pueden ser menores a los que se exigen para ser magistrado del mencionado Tribunal Superior de Justicia, destacando particularmente el relativo a haberse distinguido en la materia jurídica y preferentemente en la del derecho electoral.¹⁴

- Ahora bien, no obstante que el Estatuto en ningún momento puntualiza cuántos magistrados deben ser designados para el efecto de conformar al nuevo Tribunal, sería conveniente reflexionar en la posibilidad de que se trate de dos Salas, una de ellas compuesta por siete magistrados (a semejanza de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), y en atención a su carácter permanente, la cual desarrollaría relevantes funciones de Pleno, tales como: designar de entre sus integrantes a quien deba ocupar el cargo de Presidente (el período respectivo podría tener una duración de dos años, tomando en cuenta que todos los magistrados deben permanecer en su encargo por ocho años improrrogables), nombrar al secretario general del Tribunal, designar de entre sus integrantes a quienes deban formar parte de las comisiones encargadas de elaborar el proyecto de reglamento interior del órgano jurisdiccional y de sustanciar los conflictos laborales que se presenten entre el Tribunal Electoral y sus servidores, así como atender todo lo relativo a renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales. Evidentemente, esta Sala funcionaría como «tribunal de alzada» para revisar las sentencias que fueran dictadas durante los procesos electorales por la Sala de primera instancia, la cual sería de carácter transitorio y podría integrarse por cinco magistrados considerando la carga de trabajo que normalmente resulta mucho mayor durante el período comicial.

- De la lectura de los preceptos estatutarios, se deriva la necesidad de que la Asamblea Legislativa expida una Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Distrito Federal, a fin de que en ella se detallen aspectos relativos a su estructura, organización y funcionamiento, siendo de destacar lo relativo a la jurisprudencia que tendría que ser fijada por la Sala permanente en funciones de Sala Superior (al igual que en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) y a través de criterios uniformemente sostenidos en tres sentencias no interrumpidas por ninguna en contrario. Asimismo, lo concerniente a la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral, a fin de fortalecer su autonomía funcional y orgánica, podría ser atendido por una comisión integrada por tres magistrados de la Sala permanente designados por el Pleno y a propuesta del Presidente del Tribunal, quien la presidiría. Para tal efecto, la ley tendría que pormenorizar las atribuciones correspondientes y establecer la figura de un secretario administrativo que coadyuvara en las funciones de dicha comisión, teniendo a su cargo vigilar el estricto cumplimiento de los lineamientos y acuerdos dictados por la misma, a fin de lograr una adecuada supervisión de los recursos humanos, financieros y materiales de la institución.
- Dos cuestiones un tanto oscuras en el Estatuto en comento, son las que se refieren a las responsabilidades de los servidores del Tribunal y a las garantías de estabilidad, imparcialidad y remuneración que deben gozar los magistrados para un eficaz desempeño en sus funciones. En cuanto al primer punto, aunque se dice que en materia de responsabilidades los servidores del Tribunal, «estarán sujetos al régimen establecido en la ley de la materia», lo cierto es que dada su incuestionable autonomía e independencia, dicho ordenamiento no podría ser el aplicable a los servidores públicos del órgano ejecutivo del Distrito Federal, ni tampoco el relativo a los servidores de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común, por lo que sería conveniente que en la propia Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Distrito Federal, se estableciera un título específico para regular el régimen de responsabilidades, precisando las obligaciones, las conductas que configuren faltas y las sanciones aplicables, en el entendido de que la autoridad competente para imponerlas sería la comisión encargada de la administración, vigilancia y

¹⁴ A mayor abundamiento, el artículo 80, párrafo primero, del recientemente reformado Estatuto de Gobierno del D.F., prevé que: «Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia se deberán reunir los mismos requisitos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Se requerirá además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. En igualdad de circunstancias, se preferirá a los originarios o vecinos del Distrito Federal en la forma que determine la ley. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva. ...».

disciplina del Tribunal. Por lo que toca al segundo aspecto, la multicitada ley debe establecer que los magistrados del Tribunal sólo pueden ser privados de su puesto de conformidad con lo previsto en el Título Cuarto de la Constitución (aunque reconozco que se trata de una disposición muy importante que por lo menos debió ser contemplada en el Estatuto de Gobierno); asimismo, es importante que se establezca que durante el tiempo que ejerzan sus funciones, los magistrados no podrán aceptar y desempeñar empleos o cargos públicos, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia cuando sean compatibles con el ejercicio de la magistratura, debiendo excusarse de conocer asuntos en los que puedan estar involucrados sus intereses personales por relaciones de parentesco, negocios, amistad o enemistad. La remuneración que perciban debe ser equivalente a la que reciben los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, dado que los requisitos que se exigen para ocupar el puesto son prácticamente los mismos, siendo conveniente que para los magistrados que integren la Sala de primera instancia de carácter transitorio, se prevea el derecho a disfrutar de licencia en sus trabajos o empleos durante el tiempo del desempeño en su encargo.

- La competencia que el Estatuto de Gobierno le confiere al Tribunal Electoral del Distrito Federal, puede ser clasificada en tres especies: la **electoral**, que comprende la resolución de impugnaciones en las elecciones locales de diputados, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, la resolución de impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado, así como la resolución de impugnaciones en los procesos de plebiscito;¹⁵ la **laboral**,

que en aras de garantizar la autonomía e independencia tanto del Instituto Electoral como del propio Tribunal Electoral del Distrito Federal, comprende la resolución de los conflictos y diferencias laborales que surjan entre los servidores y sus respectivas instituciones, así como la **punitiva**, que comprendería la determinación e imposición de sanciones en la materia.

- Finalmente, una atribución importante para el Tribunal Electoral del Distrito Federal, es la que se deriva de la lectura del artículo 54 del Estatuto de Gobierno, el cual establece que: «La Asamblea Legislativa expedirá el Bando para dar a conocer en el Distrito Federal, la declaración de Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos de la ley de la materia»; lo cual significa que de adoptarse un esquema similar al que rige para la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que se encuentra previsto en el párrafo segundo de la fracción II del párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al Tribunal Electoral del Distrito Federal le correspondería precisamente realizar el cómputo final de la elección y, una vez resueltas las impugnaciones, formular la declaración de validez de la misma y la de Jefe de Gobierno electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

Con relación a los medios de impugnación en materia electoral local, dentro del propio Título Sexto del Estatuto en comento se estableció un Capítulo V que contiene tres preceptos, siendo el artículo 134 el que en forma por demás escueta se ocupa del presente tema, al señalar que: «La ley electoral

expedir cuando menos noventa días antes de la fecha de realización de la misma. La convocatoria se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* así como en los principales diarios de circulación en la Ciudad, y contendrá: a) La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito; b) La fecha en que habrá de realizarse la votación; y c) La pregunta o preguntas conforme a la que los electores expresarán su aprobación o rechazo; III. Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal; IV. En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrán realizarse dos plebiscitos en el mismo año; V. El Instituto Electoral del Distrito Federal organizará el procedimiento de plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos, de conformidad con lo que disponga la ley aplicable; y VI. Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos que establezca la ley respectiva».

¹⁵ Sobre el particular es oportuno tener presente lo previsto por el artículo 68 del Estatuto de Gobierno del D.F., que a la letra dice: «A través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, de conformidad con lo siguiente: I. No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal relativos a: a) Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal; b) Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal; c) Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y d) Los demás que determinen las leyes; II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal iniciará el procedimiento de plebiscito, mediante la convocatoria que deberá

establecerá un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Asimismo, fijará los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales».

Como se puede advertir, el ordenamiento estatutario cumplió con el deber impuesto por la norma constitucional, pues de la exégesis del precepto transcrito, cabe concluir lo siguiente:

- Se prevé la obligatoriedad de un contencioso al ordenarse que la ley electoral lo «establezca»;
- Se precisa la teleología de ese contencioso haciéndola consistir en garantizar la sujeción invariable al principio de legalidad de todos los actos y resoluciones electorales, y
- Se establece la obligación de que la ley ordinaria fije los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

Así pues, fue de esta manera como el legislador diseñó una base estatutaria que tomó en cuenta los principios establecidos en los incisos d) y e) de la fracción IV del artículo 116 constitucional,¹⁶ y que debe ser respetada a cabalidad por la ley que al efecto expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. No obstante, cabe enfatizar que no son los únicos principios normativos que habrá de considerar el ordenamiento respectivo, toda vez que la propia norma fundamental en la fracción I de la BASE PRIMERA del artículo 122, dispuso expresamente que dicha ley «... deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución; ...».

En tal virtud, para efectos del diseño legislativo del sistema de medios de impugnación en materia electoral local, además de considerar lo dispuesto por el artículo 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, deberá atenderse, en lo conducente, a lo previsto por dichos preceptos de la Constitución General de la República,¹⁷ siendo que de su contenido se desprenden tres cuestiones fundamentales:

¹⁶ Dicho numeral, en la parte conducente, establece que: «IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: ... d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales; ...».

¹⁷ Los artículos 41 y 60 de la Ley Fundamental, en las partes atinentes a lo contencioso electoral, señalan que: «... IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se

Que el sistema de medios de impugnación en materia electoral también tiene como propósito dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales.

La relevancia del primer aspecto ha sido evidenciada por el Lic. J. Fernando Franco González Salas, quien al comentar el principio de definitividad de los procesos electorales, advierte que: «... la ley debe prever recursos precisos y claros para cada etapa, de manera que se vayan dirimiendo las diferencias que surjan en las mismas y resolviendo conforme a derecho. Así se evita que en las etapas posteriores y especialmente en la de calificación, se pretenda, nuevamente, exponer deficiencias e irregularidades que debieron ser resueltas en su oportunidad y que sólo provocan mayores conflictos y confusión con la consiguiente deslegitimación de los comicios».¹⁸

Que en materia electoral la interposición de los medios de impugnación no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

En cuanto al segundo tópico, su instauración resulta de una importancia capital para el adecuado funcionamiento del contencioso electoral; tan es así, que habiendo aparecido por primera vez como una mera disposición legal,¹⁹ el Constituyente Permanente la elevó a rango constitucional, en virtud de las reformas que en materia electoral fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 3 de octubre de 1993, siendo por demás elocuente lo explicado por la exposición de motivos del dictamen que al efecto fue formulado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, en el sentido de que su consagración se estimaba indispensable, «...

establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución. En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado». «... Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley. Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación».

¹⁸ Franco, Fernando. «La Reforma Electoral» en *La Transformación del Estado Mexicano*, Edit. Diana, México, 1989, p. 30.

¹⁹ En efecto, el artículo 298 de la versión original del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 15 de agosto de 1990, estableció que: «En ningún caso la interposición de los recursos suspenderá los efectos de los actos o resoluciones impugnadas».

no sólo por los plazos perentorios conforme a los cuales se desarrolla el proceso electoral, sino sobre todo, porque bajo cualquier circunstancia debe garantizarse la integración de los órganos de gobierno y su funcionamiento regular. En tal virtud, la interposición de los recursos en ningún caso debe suspender los efectos del acto o resolución impugnado». ²⁰

— Que el Instituto Electoral del Distrito Federal debe declarar la validez de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, otorgando las constancias de la mayoría respectivas y realizando la asignación por el principio de representación proporcional que sea procedente, en la inteligencia de que las determinaciones correspondientes puedan ser impugnadas jurisdiccionalmente en una primera instancia, a fin de que las sentencias que al efecto se dicten sólo puedan ser revisadas por una Sala Superior del Tribunal Electoral del Distrito Federal, a través de un medio de impugnación que los partidos políticos puedan interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección, debiendo la ley establecer los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

IV. Algunas propuestas para una adecuada regulación legal en materia procesal

Independientemente de los principios normativos fundamentales que han sido precisados en el apartado anterior y que inevitablemente tienen que estar consignados en la ley que al efecto expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para concluir el presente opúsculo quisiera formular ciertos planteamientos y sugerencias que considero pueden contribuir a una adecuada regulación normativa.

1. Expedición de un solo ordenamiento electoral que contenga un apartado relativo a los medios de impugnación

Aun y cuando el ya citado inciso f) de la fracción V de la BASE PRIMERA del artículo 122 constitucional, hace una referencia en plural en el sentido de que corresponde a la Asamblea Legislativa expedir «las disposiciones» que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, lo cierto es que la experiencia positiva arrojada por el Código Federal Electoral de 1987 y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales hasta antes de las reformas del 22 de noviembre de 1996, aconsejaría que fuera sólo una ley la que regulara todo lo concerniente a la materia electoral local, incluido desde luego lo relativo al sistema de medios de impugnación, máxime cuando del contenido del propio artículo 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así se desprende al señalarse expresamente que la «ley electoral» establecerá un sistema de medios de impugnación. Así pues, de acuerdo con una correcta técnica legislativa, la mencionada Asamblea bien podría promulgar un «código»²¹ electoral para el Distrito Federal, a fin de que uno de sus libros estuviera destinado específicamente al sistema de medios de impugnación en materia electoral, es decir, a regular lo que en estricto rigor sería el apartado procesal o adjetivo de la materia, pues como bien lo apunta el Dr. Héctor Fix-Zamudio, «... puede afirmarse que se ha conformado de manera paulatina una nueva disciplina jurídica que puede calificarse de derecho procesal electoral, que estudia los principios, conceptos e instituciones que se han establecido

²¹ Con relación a la aparición por vez primera en la historia del vocablo «código» para atribuirlo a un ordenamiento de naturaleza electoral, vale la pena recordar lo que al respecto explicó la exposición de motivos de la iniciativa presidencial del Código Federal Electoral de 1987: «En 1977 se reguló por primera vez en forma sistemática en nuestro derecho electoral lo referente a los partidos políticos. Esta circunstancia condujo a abandonar la denominación de Ley Electoral, para introducir una nueva denominación, 'Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales', que englobase todos los temas contenidos en la norma. Manteniéndonos en la misma línea de pensamiento y toda vez que se introduce a nuestro derecho electoral un Tribunal de lo Contencioso, la amplitud de las materias contenidas, hace aconsejable utilizar una nueva denominación, la de Código Electoral, puesto que este término define a un cuerpo de disposiciones referente a una rama del derecho; cuerpo que, integra sus diferentes materias. Por otro lado, la denominación debe contener, de manera primaria, el ámbito espacial de validez; por lo mismo, propongo que se denomine Código Federal Electoral. En su estructura, el Código Federal Electoral contiene ocho libros, divididos en títulos y capítulos, sistemáticos y específicos, con el propósito de proporcionar una mayor claridad al conocimiento y un más fácil acceso a las normas electorales para su aplicación.» (Código Federal Electoral, Comisión Federal Electoral, México, 1987, pp. 56 y 57.

²⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Gobernación, de Puntos Constitucionales, Tercera Sección de Estudios Legislativos y de asuntos relativos al Pacto Federal, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, p. XXXV.

poco a poco en los ordenamientos contemporáneos con el objeto de solucionar los conflictos jurídicos que surgen en los procedimientos electorales».²²

2. Establecimiento de un contencioso electoral de naturaleza exclusivamente jurisdiccional

Al respecto, considero pertinente reproducir lo que en alguna ocasión anterior manifesté en el sentido de que resulta muy conveniente la eliminación de recursos de tipo administrativo, en aras de una mayor judicialización de los procesos comiciales. En esta tesis, «... podemos afirmar que el contencioso electoral federal mexicano ha estado fuertemente vinculado con el esquema de “recursos administrativos”, entendidos éstos según el doctor Fix-Zamudio, “... como las impugnaciones dentro de la esfera interna administrativa, por medio de las cuales los particulares afectados pueden oponerse a un acto o a una resolución de carácter administrativo, mediante un procedimiento en que la misma autoridad u otra jerárquicamente superior, decide de manera autocompositiva o a través de la autodefensa, las controversias respectivas, por medio de lo que también se ha calificado como “autotutela de la administración”... En efecto, ni siquiera la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en 1986, hizo que el Código Federal Electoral modificara el acostumbrado sistema “recursal” de tipo “administrativo”, convirtiendo a dicho órgano jurisdiccional en una instancia superior de revisión, enclavada obsecuentemente dentro de una secuela procedimental en la que participaban otros organismos electorales de distinta jerarquía. Lo cual no debe extrañar, pues no olvidemos que para el legislador del código en comento, el Tribunal de lo Contencioso Electoral era un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y de queja. ... Por otra parte, y no obstante que la reforma constitucional de 1990 precisó la naturaleza jurídica del Tribunal definiéndolo como un “órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral”, y que el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, había señalado al respecto que los medios de impugnación se clasificarían en “administrativos” (aclaración y revisión) y en “jurisdiccionales” (apelación e inconformidad), el legislador del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales hizo caso omiso de ello y cometió el ingente error de continuar un esquema generalizado de “recursos administrativos”, estableciendo un mismo procedimiento para el trámite y la resolución de todos los medios de impugnación. ... No negamos que pueden

existir razones de economía procesal y de oportunidad que aconsejen la conservación de los llamados “recursos administrativos electorales” (actualmente de revisión), a ello no nos oponemos, eso es lo de menos. Lo importante a fin de cuentas es que toda controversia político-electoral desemboque necesariamente en un “juicio”, es decir, en un auténtico proceso jurisdiccional que se ventile ante un tribunal de estricto derecho, pues sólo bajo esas condiciones es posible hablar de una “justicia electoral” ...»²³

Por las razones que han sido expuestas anteriormente, la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debe prever y regular exclusivamente medios de impugnación de carácter jurisdiccional, máxime cuando ni la Constitución General de la República, ni mucho menos el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecen norma o disposición alguna que refiera a algún recurso de tipo administrativo,²⁴ lo cual me permite confirmar: «Que la última palabra en cualquier campo del Derecho la diga un tribunal, es la mejor garantía de juridicidad que puede existir en cualquier régimen político».²⁵

3. Correcta aplicación de la teoría general de los medios de impugnación para definir la naturaleza y el alcance de cada uno de ellos

El hecho de que el contencioso electoral haya estado históricamente vinculado con un esquema de tipo recursal, ha provocado serios problemas a la hora de identificar con claridad cuál es la naturaleza y los alcances de los diferentes medios de impugnación que componen el sistema respectivo. Por ello, pese a que en la mayoría de los casos se trata de medios de impugnación que deben ser conocidos y resueltos por auténticos órganos jurisdiccionales en materia electoral, el legislador ordinario, denotando una evidente desorientación en este sentido, no ha tenido empacho alguno para calificarlos «a diestra y siniestra»

²³ Terrazas Salgado, Rodolfo. «La Constitución y la Justicia Electoral» en *Gobiernos. La dimensión constitucional*, publicación bimestral de la Secretaría de Gobernación, No. 1, México, febrero 1995, p. 49.

²⁴ En efecto, el Instituto Electoral del Distrito Federal no tiene conferida facultad jurisdiccional alguna, lo cual me parece correcto, toda vez que «... si el organismo público autónomo encargado del ejercicio de la función estatal electoral, es el principal responsable en acatar los multicitados principios rectores, nos parece una total incongruencia concederle facultades para que sea él mismo quien decida si sus órganos los cumplen o no; siendo ésta otra razón válida para cuestionar la eficacia del sistema de “recursos administrativos electorales” ...» (*Ibid.*, p. 50).

²⁵ *Ibid.*, p. 49.

²² Fix-Zamudio, Héctor. «Introducción a la Teoría de los Recursos en el Contencioso Electoral», *op. cit.*, p. 5.

como «recursos» cuando en estricto sentido jurídico no lo son.

Al respecto, un caso típico lo tenemos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ordenamiento que en principio catalogó como recursos tanto a la apelación como a la inconformidad, siendo que, como lo hizo notar en su momento el doctor Fix-Zamudio, «los citados instrumentos de apelación e inconformidad deben considerarse como procesos impugnativos y no como recursos en sentido estricto, pues como lo señalamos en su oportunidad, estos últimos implican la continuación, en la vía impugnativa, de un procedimiento jurisdiccional anterior, que no existe en la hipótesis que examinamos, ya que previamente a su interposición sólo se ha desarrollado un procedimiento administrativo que no implica el ejercicio de la función jurisdiccional,...».²⁶

En este contexto y a fin de evitar esos «gazapos» que sólo ponen en evidencia un lamentable desconocimiento jurídico de los distintos ámbitos del Derecho, es muy conveniente que en la ley electoral para el Distrito Federal se definan con precisión cuáles serán los medios impugnativos procedentes en los distintos casos que, de una u otra manera, ya anticipa el artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.²⁷

En tal virtud y para concluir, me permito esquematizar algunas ideas para la confección de un sistema de medios de impugnación mucho más sencillo y apegado a la teoría general que rige en la materia,²⁸ en

la inteligencia de que me enfocaré en forma exclusiva a lo que estrictamente tiene una naturaleza electoral.

Así pues, la ley debe prever dos tipos de juicio y un solo recurso, que serían procedentes en la forma y términos siguientes:

²⁶ Fix-Zamudio, Héctor. «Introducción a la Teoría de los Recursos en el Contencioso Electoral», *op. cit.*, p. 31.

²⁷ Dice literalmente que: «Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de este Estatuto y según lo disponga la ley, acerca de: I. Las impugnaciones en las elecciones locales de diputados, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales; II. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado, en los términos que señalen este Estatuto y las leyes; III. Las impugnaciones en los procesos de plebiscito; IV. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores; V. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus servidores; VI. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y VII. Las demás que señale la ley».

²⁸ El doctor Héctor Fix-Zamudio, al referirse a los medios de impugnación, afirma que «... en términos muy generales pueden describirse como los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia, por lo que este concepto abarca una amplia gama de posibilidades que es necesario separar en varias categorías para intentar su análisis. Por ello tomaremos en consideración la clasificación de los medios de impugnación en tres sectores, estimados de manera flexible, y que se han denominado: remedios procesales, recursos y procesos impugnativos. A) Entendemos como remedios procesales los instrumentos que pretenden la corrección de los actos y resoluciones judiciales, ante el mismo juez o tribunal que los ha dictado; pero debe tomarse en consideración que en algunos supuestos resulta difícil trazar una frontera claramente delimitada entre dichos remedios y algunos

recursos procesales. Entre los consagrados en los códigos procesales mexicanos podemos señalar la aclaración de sentencia y la revocación. ... B) El sector más importante de los medios de impugnación está constituido por los recursos, es decir, por los instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, generalmente ante un órgano judicial superior, contra violaciones cometidas, tanto en el mismo procedimiento como en el fondo de las resoluciones judiciales respectivas, ... C) El tercer sector de los medios de impugnación son los llamados procesos impugnativos, y entendemos por ellos aquellos que dan lugar a un verdadero proceso diverso del procedimiento en el cual se dictó la resolución que se combate. El ejemplo más claro de los procesos impugnativos en el ordenamiento mexicano es el de los llamados procesos de lo contencioso administrativo, que se hacen valer ante los tribunales fiscales o de competencia genérica administrativa para lograr la nulidad o la revocación de un acto o resolución, también administrativo. En efecto, cuando se promueve un proceso fiscal o de lo contencioso administrativo ante los tribunales que se han establecido tanto en la esfera federal como local (con apoyo en lo dispuesto por los artículos 73, fracción XXXIX-G, y 116, fracción IV, de la Constitución federal), y que además están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, no puede considerarse, como ocurre en los recursos en sentido estricto, que implique la continuación de un juicio ya iniciado, ya que con anterioridad sólo existía un procedimiento de carácter administrativo, en el cual no hay un órgano imparcial que decida la controversia en una posición superior a las partes y por medio de un procedimiento judicial de carácter contradictorio». (Fix-Zamudio, Héctor. «Introducción a la Teoría de los Recursos en el Contencioso Electoral», *op. cit.*, pp. 20, 22 y 23).

MEDIO DE IMPUGNACIÓN	ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADO	MOMENTO PROCESAL
Juicio de Revocación	<ul style="list-style-type: none"> — Actos o resoluciones dictados por el Consejo General y los demás órganos del Instituto Electoral del Distrito Federal, que violen el principio de legalidad. — Imposición de sanciones administrativas por la autoridad electoral local. 	<p>Durante el tiempo que transcurra entre los procesos electorales locales, y</p> <p>En la etapa de la preparación de la elección tanto de los procesos electorales locales como de los procesos de plebiscito.</p>
Juicio de Nulidad	<ul style="list-style-type: none"> — Actos o resoluciones dictados por el Consejo General y los demás órganos del Instituto Electoral del Distrito Federal, que conculquen el derecho político-electoral de votar en los procesos de plebiscito. — Cómputos tanto de los comicios plebiscitarios, como de los de Jefe de Gobierno, diputados locales y órganos político-administrativos. — Asignación por el principio de representación proporcional de diputados a la Asamblea Legislativa del D.F. — No otorgamiento o revocación de constancia de ganador por motivos de inelegibilidad, que conculque el derecho político-electoral de ser votado. 	<p>En la etapa de resultados tanto de los procesos electorales locales como de los procesos de plebiscito.</p>
Recurso de Apelación	Sentencias recaídas a los Juicios de Revocación y de Nulidad.	Durante los procesos electorales locales.

Democracia e instituciones de democracia semidirecta

Una aproximación teórico-conceptual

Gerardo Puertas Gómez*

SUMARIO: I. Introducción. II. Concepto de democracia. III. Formas de democracia: 1. Directa, 2. Indirecta, 3. Semidirecta. IV. Instituciones de democracia semidirecta: 1. Asamblea popular, 2. Plebiscito, 3. Iniciativa popular, 4. Referéndum, 5. Veto popular, 6. Revocación de mandato. V. Conclusiones.

I. Introducción

El concepto de la democracia política, sus modalidades y las principales instituciones de la democracia semidirecta son los temas de este estudio.

Todos sabemos que en los años recientes el debate político en nuestro país ha girado en torno a la democracia o, más específicamente, a la transición de México hacia ese régimen. Este fenómeno social ha significado, en el ámbito de lo jurídico, constantes reformas a la Constitución y a las leyes ordinarias, no sólo a objeto de consolidar mediante normas los avances del país en la materia, sino, principalmente, a fin de contribuir a través de la renovación del orden jurídico al tránsito definitivo de nuestra nación a la democracia.

Por ello considero que el momento actual es particularmente propicio para reflexionar, desde un enfoque esencialmente teórico-conceptual y más allá de las agendas particulares de los diversos elementos que intervienen directamente en la experiencia de nuestra transición política, en torno al significado de la democracia y a las modalidades que este régimen presenta.

Lo anterior a fin de valorar la posición del país en esos rubros y como acercamiento preliminar a una posible incorporación, dentro de nuestra Ley Suprema, de formas más amplias de participación ciudadana. Me refiero, concretamente, a mecanismos de democracia semidirecta que, concebidos por la ciencia política y la doctrina jurídica y operando exitosamente en diversos sistemas normativos extranjeros desde hace décadas, han sido olvidados por el Derecho federal mexicano. Tal es el caso —por ejemplo— del plebiscito, la

iniciativa popular y el referéndum.

Nuestro trabajo pretende responder tres preguntas capitales: ¿cuál es el significado del término democracia?, ¿qué son la democracia directa, la indirecta y la semidirecta? y ¿cuáles son las principales formas que adopta este último régimen?

El concepto democracia será objeto del primer apartado de este estudio. La segunda sección precisará las modalidades que adopta este sistema, estableciendo las nociones y los alcances de la democracia directa, la indirecta y la semidirecta. Un tercer apartado se referirá, específicamente, a las instituciones más destacadas del régimen semidirecto.

Cerraremos el escrito con espacios dedicados a la formulación de conclusiones generales y a la presentación de la bibliografía.

En razón de la naturaleza del tema, el enfoque del artículo pretende ser eminentemente teórico-conceptual, utilizando los principios metodológicos comúnmente aceptados para estudios de análisis político y para escritos de comparación jurídica.

Al efecto recurriremos a obras de ciencia política y de Derecho escritas por reconocidos autores contemporáneos de diversas nacionalidades, haciendo también breves referencias a textos constitucionales mexicanos y extranjeros.

Con estas precisiones entremos de lleno al asunto que nos ocupa, comenzando por definir la democracia política.

II. Concepto de democracia

Pocas nociones tan fáciles de comprender pero tan difíciles de conceptualizar en forma precisa como la democracia.¹

* Profesor Investigador de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹En las ciencias humanas —afirma Grosser— «es necesario estar en guardia constantemente» frente a los conceptos que pretenden ser definitivos

Tal vez todos estaríamos de acuerdo en que — como afirma Giovanni Sartori— «la pregunta ¿cómo podemos ser gobernados sin ser oprimidos?, ha sido planteada desde los inicios de la civilización occidental y la democracia... es nuestra actual forma de responderla».²

Muchos también coincidiríamos en que dicho régimen se refiere, esencialmente, al derecho de cada mujer y de cada hombre —en tanto seres humanos libres e iguales por naturaleza— a participar en el gobierno de la sociedad en la que viven, concurriendo a la determinación del futuro de su comunidad y construyendo con libertad su destino individual.³

Por ello parece obvio que un régimen político de naturaleza popular no encuentra mayor justificación para su establecimiento y operación que el beneficio del pueblo. De allí que —como postula Isaiah Berlin— los individuos «debemos someternos a la autoridad no porque ésta sea infalible, sino por razones estricta y abiertamente utilitarias, como una necesidad práctica».⁴

De las ideas expuestas podríamos desprender la necesidad de contar con un régimen político y la conveniencia de que éste sea de carácter democrático. Pero si formulamos la pregunta concreta: ¿qué es la democracia?, más temprano que tarde caemos en cuenta de que su determinación precisa es una de esas cuestiones cuyo planteamiento se antoja elemental, pero cuya respuesta plena puede resultar una labor verdaderamente compleja.

Todos sabemos que —en sus sentidos gramatical y etimológico— la democracia no preconiza otra cosa que la facultad del pueblo para ejercer el poder público. El propio Tucídides, en su elegía dedicada a Pericles, definió con lucidez extraordinaria esta institución desde la antigüedad, como el sistema en el que «el poder no descansa en los pocos, sino en los muchos y en el Derecho».⁵

Pero si la democracia en tanto idea general es, al menos en la forma, un valor social ampliamente

reconocido por la población y frecuentemente invocado por las autoridades, las manifestaciones concretas de la institución y el alcance del concepto han sido objeto de extensas e inagotables deliberaciones. Quizá por ello Arend Lijphart afirma que este régimen «virtualmente desafía una definición»; en tanto Georges Burdeau reconoce que «no es una noción en la que el contenido es inmutable; (pues) su rostro, es aquél que debe a los sueños del Hombre».⁶

Añeja es, por ejemplo, la confrontación de los llamados conceptos «formal» y «real» de democracia, que pretenden dilucidar si este modelo se constriñe tan solo al ámbito político o bien si, por el contrario, engloba también aspectos de naturaleza económica y social. Resolviendo este aparentemente irreductible conflicto y confirmando la complementariedad de ambas posturas, Bobbio nos aclara: «el único punto en que ambos lados están de acuerdo, es en que la democracia perfecta debe ser substantiva y formalmente democrática».⁷

Bajo la premisa de que las nociones anteriores otorgan al régimen mencionado su sentido como un modelo integral de organización comunitaria que, trascendiendo el ámbito de lo estrictamente electoral, debe manifestarse en las estructuras económicas y en

⁶Lijphart, Arend. *Democracy in pluralist societies*, New Haven, Yale University, 1977, p. 4. No obstante lo indicado, Lijphart se adhiere a las ideas de Dahl sobre la noción de democracia como una poliarquía (*cf. infra*, nota 15). Burdeau, Georges, *La démocratie*, 2a edición, Paris, du Seuil, 1966, p. 179.

⁷Bobbio, Norberto, *Democracy and dictatorship*, Peter Kennealy trad., Minneapolis, University of Minnesota, 1989, p. 158.

El propio autor afirma que esta controversia ha dado lugar a «discusiones inútiles» (Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*, José F. Fernández Santillán trad., México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 40). Un estudio sobre los alcances del concepto democracia, a partir de las posiciones de derecha e izquierda políticas, puede verse en otra obra del mismo politólogo italiano (Bobbio, Norberto. *Derecha e izquierda; razones y significados de una distinción política*. Alessandra Picone trad., Madrid Taurus, 1996).

Por su parte, en una excelente exposición sobre la complementariedad de la democracia en sus sentidos político y socioeconómico, Erich Fromm sostiene: «el único criterio acerca de la realización de la libertad es el de la participación activa del individuo en la determinación de su propia vida y en la de la sociedad, entendiéndose que tal participación no se reduce al acto formal de votar, sino que incluye su actividad diaria, su trabajo y sus relaciones con los demás». (Fromm, Erich. *El miedo a la libertad*, Gino Germani, trad., Barcelona, Paidós, 1980, p. 300).

En sentido similar, se expresa Alain Touraine: «quienes oponen la democracia real a la democracia formal... demuestran tan sólo que son ajenos u hostiles a la democracia» (Touraine, Alain, *L'Après socialisme*, 2a. edición, Paris, Grasset, 1980, p. 173. Sobre el tema véanse también: Touraine, Alain. *What is democracy?*, David Macey trad., Boulder, Westview, 1997, pp. 70-73 y Berlin, Isaiah. *Concepts and categories: philosophical essays*, Nueva York, Penguin, 1981, pp. 193-195.

Una amplia exposición de diversas posturas sobre este problema es presentada por Lauvaux, *op. cit.*, pp. 34-40.

Finalmente, dentro de la filosofía jurídica, podemos encontrar un estudio sobre este punto en Kelsen, Hans, *La démocratie: sa nature - sa valeur*, Charles Eissenmann trad., 2a. edición, Paris, Económica, 1988, pp. 84-87.

(Grosser, Alfres, *L'explication politique*, 2a. edición, Bruselas, Complexe, 1984, pp. 46-47). Sobre la crisis del concepto democracia, *cf.* también Badiou, Alain, *Peut-on penser la politique?* Paris, Du Seuil, 1985.

²Sartori Giovanni. *The theory of democracy revisited*, Chatham, Chatham House, 1987, vol. II, p. 266.

³Lauvaux, Philippe. *Les grandes démocraties contemporaines*. Paris, Presses Universitaires de France, 1990, p. 16

⁴El propio autor nos explica que lo que una sociedad requiere, «es una menos mecánica, una menos fanática aplicación de principios generales, sin importar qué tan racionales o qué tan justos sean; una más cauta, menos arrogante y menos confiada aplicación de soluciones generales, ampliamente aceptadas y científicamente probadas, a casos individuales». (Berlin, Isaiah. *Four essays on liberty*, Oxford, Oxford University, 1984, p. 40).

⁵Tucídides. «Discurso Funeral para Pericles», *Greek political oratory*, A.N.W. Saunders trad. y ed., Nueva York, Penguin, 1979, p. 34.

la vida social, en lo sucesivo haremos referencia al término democracia exclusivamente en su sentido político-jurídico.

Norberto Bobbio ofrece una «definición mínima» de democracia. El autor se refiere a este régimen como un «conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*».⁸ Este concepto, al aludir a reglas fundamentales, de alguna manera involucra también una referencia al Derecho.

Recurriendo a un enfoque finalista, Hermet y Badie hablan de este sistema como «un modo de organización del poder público en el que la legitimidad requiere reconocer plenamente la primacía de la soberanía popular».⁹ Dicha idea implica —según apunta Quermonne— que el régimen democrático no es otro que «el gobierno del pueblo ejercido por la mayoría libremente expresada del mismo, actuando dentro del respeto al derecho de la minoría a manifestar su oposición».¹⁰

Por otra parte, habida cuenta de que el fundamento de la potestad pública reside en el principio de la soberanía popular, Karl Popper entiende por democracia «el derecho del pueblo a juzgar y a deshacerse de sus gobernantes», como mecanismo de «control de los gobernantes por los gobernados». Tal vez por ello él mismo considera que este sistema es la mejor garantía para prevenir el ejercicio abusivo del poder, en tanto proporciona «un marco dentro del cual los ciudadanos pueden actuar de un modo más o menos organizado y coherente».¹¹

Es finalmente en la obra del politólogo francés Raymond Aron, donde encontramos el señalamiento expreso de la doble dimensión del término que analizamos. Según afirma este autor, la democracia se identifica con «los regímenes pluralista-

constitucionales», provistos de «una organización constitucional de la concurrencia pacífica por el ejercicio del poder». Tales sistemas descansan sobre dos principios fundamentales: «el respeto de la legalidad o de las reglas y el sentido del compromiso político».¹²

De modo semejante, Marcel Prélot y Boulouis identifican a la democracia moderna como estrechamente ligada a la idea de Constitución y provista de características tales como las libertades individuales, el pluralismo ideológico, el sufragio universal, el principio de mayoría y el funcionamiento de la división de los poderes públicos».¹³

Sin embargo, el derecho es susceptible de ser un instrumento que garantice y profundice la operación del régimen democrático, pero también puede actuar como mecanismo para limitar su funcionamiento.

La propia doctrina reconoce la compleja —y a veces contradictoria— relación entre los sistemas jurídicos y el avance de la democracia. En palabras de Hermet, «el Derecho presenta dos caras como Janus. Por otra parte, el Estado de Derecho de los países de Europa continental y el *Common Law* anglosajón, sirven a la percepción igualitaria de la ciudadanía; pero, por la otra, refuerzan en cada caso la supremacía del poder que controla la aplicación del Derecho a los hechos, sin mayor consideración por el principio platónico de la soberanía popular».¹⁴

En tal virtud la democracia requiere no sólo de reglas normativas claras, sino también de elementos que permitan la existencia del pluralismo y la operación de equilibrios y controles recíprocos en la vida pública.

La vigencia del pluralismo es, por tanto, indispensable para la existencia de una auténtica democracia. Por ello Grosser afirma que «fundar una tipología de los regímenes» sobre dicha noción, «es efectuar una elección moral»; mientras que Dahl identifica al modelo democrático con un esquema en el

⁸Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, José F. Fernández Santillán trad., México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 14.

Puede verse también una extensa exposición sobre el concepto democracia, sus significados y alcances en: Bobbio, Norberto y Matteuci, Nicola, *Diccionario de política*, José Aricó y Jorge Tula trads., 4a. edición, México, Siglo XXI, 1985, tomo A-J, 493-507.

⁹Hermet, Guy, Badie, Bertrand y otros, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, París, Armand Colin, 1994, pp. 78-79.

Hermet y Badie han publicado, asimismo, un interesante estudio teórico sobre los distintos modelos políticos que operan en el mundo contemporáneo: *cf.* Hermet, Guy y Badie, Bertrand, *Politique comparée*, París, Presses Universitaires de France, 1990.

¹⁰Quermonne, Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, París, du Seuil, 1986, p. 19.

¹¹Popper, Karl R., *Selections*, David Miller ed., Princeton University, 1985, p. 333 y Popper, Karl R., *Conjectures and refutations: the growth of scientific knowledge*, Nueva York, Harper & Row, 1965, pp. 350-351.

¹²Aaron, Raymond, *Démocratie et totalitarisme*, París, Gallimard, 1983, pp. 76, 85 y 112.

Para mayor información sobre el punto de la relación entre la democracia y el Derecho, puede consultarse: Duhamel, Oliver y Mény, Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, París, Presses Universitaires de France, 1992, pp. 283-291.

¹³Pérot, Marcel, y Boulouis, Jean, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11a. edición, París, Dalloz, 1990, pp. 56-59.

Para un interesante estudio del funcionamiento de la democracia en varios países con modelos pluralista-constitucionales, *cf.* Mény, Yves, *Politique comparée*, 3a. edición, París, Montchrestien, 1991.

¹⁴Hermet, Guy, *Sociologie de la construction démocratique*, París, Economica, 1986, p. 62. Las consecuencias de este esquema en los países de Latinoamérica es ampliamente estudiada por el mismo autor en su trabajo titulado *En las fronteras de la democracia*, Enrique Lombera trad., México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 102-109.

Puede consultarse también en el tema de la relación entre la democracia, la libertad y el derecho a Lauvaux, *op. cit.*, pp. 46-52.

que prevalecen mecanismos que aseguran un clima de competencia pública libre y abierta, es decir una «poliarquía».¹⁵

De modo semejante, Jean François Revel explica la íntima relación entre la existencia de factores de poder recíprocamente balanceados y controlados y la operación satisfactoria del sistema a que aludimos. El autor expresa textualmente: «la verdadera democracia no es el abuso de la posición mayoritaria, es la distribución del poder, primero por la limitación del ejecutivo por el legislativo y el judicial, luego por la acción de una o más oposiciones que tienen puntos de vista que expresar sobre la gestión de los asuntos públicos y, finalmente, en razón de la existencia de una prensa y de medios de comunicación electrónica simultáneamente independientes del Estado y de los partidos».¹⁶

Para cerrar el punto mencionemos las características que debe reunir un sistema político a fin de ser considerado democrático.

Maurice Duverger distingue tres elementos esenciales de la democracia en su connotación de régimen político:

- Selección de los gobernantes mediante elecciones basadas en el sufragio popular universal.
- Jerarquía de normas jurídicas y control de las autoridades públicas por jueces independientes.
- Funcionamiento de un parlamento provisto de amplios poderes.¹⁷

Biscaretti señala también algunas características de este sistema, enfocándose más a aspectos de orden jurídico:

- Pluralidad de órganos estatales y separación de poderes.
- Constitución rígida y sistema de control de la constitucionalidad.
- Parlamento electo popularmente.
- Tutela jurisdiccional de los derechos públicos subjetivos y de las libertades individuales.
- Descentralización regional del poder mediante mecanismos de autonomía o bien a través del régimen federal.¹⁸

Robert A. Dahl, por su parte, indica siete

elementos constitutivos de un sistema democrático:

- Libertad de manifestación de ideas en materia política.
- Libertad de información.
- Libertad de asociación.
- Sufragio universal.
- Libertad de postulación.
- Elección de funcionarios públicos mediante comicios periódicos y justos.
- Control de las decisiones de gobierno por funcionarios electos conforme a la Constitución.¹⁹

Por último, Quermonne menciona cinco características correspondientes a este régimen político. Estas son, a saber, las siguientes:

- Elecciones libres para escoger a los gobernantes, lo que implica derechos de voto pasivo y activo.
- Ejercicio del gobierno basado en el derecho de la mayoría a la titularidad del poder público.
- Respeto a la oposición, que conlleva libertad de crítica y derecho a la alternancia en el poder.
- Funcionamiento del régimen constitucional.
- Garantía de los derechos fundamentales del Hombre mediante la observancia del Estado de Derecho.²⁰

En conclusión, podríamos identificar a la democracia como un sistema en el que tienen plena vigencia y operación: la soberanía popular; el régimen constitucional con gobierno limitado y control de la constitucionalidad; el pluralismo y las libertades públicas —esencialmente las que se refieren a expresión, prensa, reunión, asociación y voto—; la representatividad —frecuentemente combinada con mecanismos de participación popular directa—; el principio de mayoría, que implica el derecho de ésta a gobernar, su obligación de respetar a la oposición y la posibilidad de alternancia de partidos en el poder, y la distribución de competencias mediante la separación de poderes y, en ocasiones, el federalismo.

Claro está que, aun en su acepción político-jurídica, los alcances y características de dicho régimen presentan variantes. Sin embargo, esa aparente vaguedad terminológica que, por una parte, se antoja inadecuada para identificar claramente a los regímenes democráticos y pernicioso en tanto permite la

¹⁵Para una explicación sobre el concepto poliarquía, véanse: Grosser, Alfred, *Au nom de quoi?; fondements d'une morale politique*, París, Du Seuil, 1969, p. 36; y Dahl, Robert A. *Polyarchy: participation and opposition*, New Haven, Yale University, 1971, pp. 1-14.

¹⁶Revel, Jean-François, *Le regain démocratique*, París, Fayard, 1992, pp. 338-339.

¹⁷Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 18a. edición, París, Presses Universitaires de France, 1990, tomo I, p. 80.

¹⁸Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, 6a. edición, Milán, Giuffrè, 1988, pp. 68-69.

¹⁹Para la enumeración de los elementos de la democracia, puede consultarse Dahl, Robert A. *Dilemmas of pluralistic democracy: autonomy vs. control*, New Haven, Yale University, 1982, pp. 10-11. En una obra más reciente este autor nos presenta un enfoque cualitativo de los elementos que constituyen un sistema democrático (Dahl, Robert A., *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University, 1989, pp. 108-118).

²⁰Quermonne, *op. cit.*, pp. 20-21.

manipulación y la desnaturalización del término, puede también representar un elemento de riqueza conceptual. Después de todo —como apunta Mény— el valor de la democracia proviene de que «sus principios fundadores son, simultáneamente, “esenciales” y capaces de adaptación en el espacio y en el tiempo».²¹

Tal característica no implica «diferentes formas de democracia», sino el reconocimiento de «distintas maneras de entender la idea democrática», bajo la premisa del pleno respeto a la dignidad del Hombre y a los valores de la sociedad plural y del Estado de Derecho. Es, en cambio, lo que algunos autores han incluso llegado a denominar «paradigma de la democracia».²²

Visto lo anterior, pasemos a la determinación de las diversas modalidades que adopta el régimen democrático con relación al ejercicio del poder por la ciudadanía.

III. Formas de democracia

En su sentido más amplio la democracia implica el principio de soberanía popular y el ejercicio del gobierno por el pueblo. Sin embargo, el modo como la ciudadanía ejerce esta potestad puede presentarse en diversas formas, según el pueblo manifieste su poder sin intermediarios, mediante representantes, o bien a través del recurso a una combinación de mecanismos de participación directa e indirecta.

De allí que tanto politólogos como juristas reconocen tres principales formas en las que puede organizarse un régimen democrático. Estas son, a saber, la democracia directa, la indirecta y la semidirecta.²³

En seguida nos referimos a las peculiaridades que presentan cada una de las variantes enunciadas.

²¹ Mény, *op. cit.*, p. 21.

²² Rochlitz, Rainer, «Les bases normatives de la démocratie», en Bidet, Jacques ed., *Les paradigmes de la démocratie*, París, Presses Universitaires de France, 1994, p. 19.

Esta esencia cambiante de la democracia ha hecho expresar a Yves Cannac: «la democracia es el régimen de la ironía. Lo que ella construye, en todo momento, ella misma tiene el poder de demoler» (Cannac, Yves, *Le juste pouvoir*, París, Lattés-Pluirel, 1983, p. 259).

²³ Para el efecto, seguiremos la clasificación propuesta por Maurice Duverger y Jean-Louis Quermonne, entre otros. El primero afirma: «consideramos la democracia representativa, la democracia directa y la democracia semidirecta como las tres formas esenciales de los regímenes occidentales», (Duverger, *op. cit.*, tomo I, p. 93). Al efecto puede verse también Quermonne, *op. cit.*, pp. 88-89.

Cabe apuntar, sin embargo, que autores como Prélot identifican también al sistema semirepresentativo. Este último, según dicho jurista, es aquel en el que «el elector no tiene más que el poder de elegir, pero se encuentra en situación de influenciar —al menos psicológicamente— al elegido». (Prélot, *op. cit.*, p. 83).

1. Directa

Históricamente la democracia directa se identifica con las ciudades-estado de la Grecia clásica y, en particular, con Atenas. Todos conocemos el papel central que la asamblea de hombres libres jugó dentro del gobierno de dicha comunidad. Baste recordar que la *ekklesia* fue espacio para la deliberación y la determinación de muchos aspectos de la vida política de esa comunidad.²⁴

Hoy día el mejor ejemplo de este modelo es el que prevalece en los *Landsgemeinde* o asambleas populares dentro del ámbito del gobierno local de algunos cantones suizos.²⁵

El concepto de democracia directa ha sido objeto de debate entre los estudiosos de la ciencia política y del Derecho Constitucional.

Bobbio afirma que no puede establecerse en la práctica una distinción entre la democracia directa y la representativa, sino que «únicamente se puede exponer el problema del paso de una a otra por medio de un *continuum* en el que es difícil decir dónde termina la primera y dónde comienza la segunda».²⁶

Sartori, por su parte, sostiene que esta figura «puede ser definida simplemente *a contrario*, esto es, como una democracia sin representantes y sin correas de transmisión representativa». El propio politólogo italiano nos aclara que, para que exista realmente, se requiere de una participación observante de la ciudadanía, por lo que sólo es auténticamente posible en comunidades con un número reducido de miembros.²⁷

Otros autores, en cambio, optan por adelantar un concepto. García-Pelayo, por ejemplo, define la democracia directa como «aquella en la que el pueblo

²⁴ Para análisis históricos de las instituciones políticas griegas, pueden verse: Fine, John V. A., *The ancient greeks: a critical history*. Cambridge, Mass., Belknap-Harvard, 1983, pp. 383-441; Finley, Moses, *Vieja y nueva democracia*, Antonio Pérez-Ramos trad. México, Ariel, 1980, pp. 49-120; Jaeger, Werner, *Paideia*, Ramón Xirau y Wenceslao Roces trads., 2a. edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, 409-412; Petrie, A., *Introducción al estudio de Grecia*, 3a. edición, Alfonso Reyes trad., México, Fondo de Cultura Económica, 1961, pp. 86-92.

²⁵ Prélot apunta: «hoy la democracia directa ha casi enteramente desaparecido. Allí donde existe no procede de la antigüedad clásica sino, más exactamente, de la subsistencia de ciertas tradiciones germánicas antiguas a las que se refiere Tácito (Prélot, *op. cit.*, pp. 84-85).

En sentido similar, puede verse Duhamel, Olivier, *Les Démocraties: régimes, histoire, exigences*, París, Du Seuil, 1993, pp. 63-65.

²⁶ Bobbio, *El futuro*, *op. cit.*, p. 40.

²⁷ Sartori, *op. cit.*, tomo I, pp. 111. Una postura similar sobre la visibilidad de la democracia directa solamente en comunidades pequeñas es sostenida por Biscaretti (Biscaretti, *op. cit.*, p. 65).

ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen». ²⁸ Esta noción —aunque correcta— nos parece demasiado general y un tanto imprecisa.

En nuestra opinión, es en la obra de Marcel Prélot, donde encontramos una determinación más adecuada del vocablo. El autor nos indica que, en el régimen político al que aludimos, «el pueblo en asamblea delibera y resuelve, sin intermediario, sobre la designación y la orientación del gobierno». ²⁹

Así las cosas podemos sostener que, en la democracia directa, el ciudadano ejerce su poder mediante asamblea, discutiendo y acordando sin intermediarios sobre el gobierno y las políticas públicas.

2. Indirecta

Si bien es cierto que democracia significa gobierno popular, también lo es que, en la mayoría de los sistemas constitucionales modernos, la ciudadanía no ejerce directamente el poder público, sino que elige periódicamente a representantes para que gobiernen.

De allí que, frecuentemente, el sistema democrático se identifique con el régimen representativo y con el sufragio aunque, en realidad, no toda democracia adopta esta variante ni toda forma de representación política es de naturaleza popular. Más allá de lo expresado, los conceptos democracia indirecta o democracia representativa son indistintamente utilizados para referirse al mismo modelo de gobierno popular. ³⁰

Sartori indica que en la democracia indirecta «el pueblo no se gobierna sino que elige representantes que lo gobiernan». Bobbio, por su parte, señala que un Estado representativo es aquel «en el que las principales deliberaciones son realizadas por los representantes elegidos», agregando que «su núcleo consiste en un proceso de elección de los gobernantes y de control sobre su obra a través de elecciones competitivas». ³¹

De modo similar, Duverger caracteriza a este

régimen como «el sistema político en el que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados como sus representantes». ³²

Por ello la idea misma de la democracia indirecta está estrechamente relacionada con los derechos de reunión y de asociación, con el sistema de partidos y el derecho de voto pasivo, así como con el sufragio y los procesos electorales. ³³

Atendiendo al fenómeno de la relativamente escasa participación popular que el modelo de la democracia indirecta permite, algunos politólogos han criticado severamente su funcionamiento.

Lauvaux, por ejemplo, afirma que este sistema «excluye toda intervención directa del pueblo que no sea la de la designación de representantes». ³⁴

Marcel Prélot, por su parte, nos previene sobre cómo el régimen democrático representativo genera «el desvanecimiento del cuerpo electoral, que no vive sino un momento efímero, el solo instante de la elección». El mismo autor sostiene que «observada rigurosamente, la teoría representativa excluye la existencia de una opinión pública externa a las asambleas... pues (considera que) es sólo a través de los representantes reunidos que la voluntad nacional puede expresarse». ³⁵

De allí la trascendencia de encontrar fórmulas para garantizar que, dentro del modelo democrático representativo, la ciudadanía pueda ampliar su margen de acción en la toma de las decisiones del Estado.

Es por ello que Bobbio afirma enfáticamente lo siguiente: «hoy día, si se quiere tener una indicación del desarrollo de la democracia en un país, uno debe considerar no sólo el número de personas con

³²Duverger, *op. cit.*, p. 92.

³³Sobre los derechos de reunión y asociación, el sistema de partidos, el derecho de voto y las elecciones, pueden verse: Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Fernando Santos Fontela trad., Madrid, Alianza, 1980, volumen 1, pp. 19-21, 151-164; García Pelayo, Manuel, *El estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986, pp. 73-88; García Pelayo, *Derecho op. cit.*, pp. 184-198; Michels, Robert, *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Enrique Molina de Vedia trad., Buenos Aires, Amorrortu, 1991, tomo 1, pp. 47-63; Prélot, *op. cit.*, pp. 57-78; Quermone, *op. cit.*, pp. 203-238; Duverger, *ibid.*, pp. 82-112; Mény, *ob. cit.*, pp. 48-107 y 141-189; Lauvaux, *op. cit.*, pp. 55-79, y Gicquel, *op. cit.*, pp. 89-100 y 118-183.

Un interesante estudio sobre las deformaciones del sistema electoral en los regímenes autoritarios puede verse en Hermet, Guy y otros, *¿Para qué sirven las elecciones?*, Diana Galak trad., México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 54-89.

³⁴Lauvaux, *ibid.*, p. 80. Una idea muy cercana es expuesta por Prélot, *ibid.*, p. 83.

Para más sobre el alcance del régimen democrático-representativo, pueden consultarse: Dahl, *Democracy op. cit.*, pp. 28-30; Biscaretti, *op. cit.*, p. 65; Badie y Hermet, *Dictionnaire op. cit.*, p. 243; Duhamel y Mény, *op. cit.*, pp. 914-917, y Gicquel, *ibid.*, pp. 118-121.

³⁵Prélot, *ibid.*, pp. 83 y 87.

²⁸García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1987, p. 182.

²⁹Prélot, *op. cit.*, p. 83.

³⁰Sobre el particular, Bobbio escribe: «no todo Estado representativo fue y es en principio una democracia» (Bobbio, *El futuro op. cit.*, p. 35).

³¹Sartori, *op. cit.*, p. 111. Un concepto similar es ofrecido por García-Pelayo, cuando dice que la democracia directa es aquella «en la que el pueblo ejerce su poder de un modo mediato y a través de sus representantes» (García-Pelayo, *op. cit.*, p. 184). Para la definición aportada por Norberto Bobbio, véanse *ibid.*, p. 34 y Bobbio y Matteucci, *Diccionario op. cit.*, tomo L-Z, pp. 1432-33.

derecho a votar, sino la cantidad de instancias — además del área tradicional de la política— en las que el derecho de voto es ejercido».³⁶

Para cerrar podríamos concluir que, la democracia indirecta es el sistema en el que el pueblo ejerce su poder eligiendo y substituyendo periódicamente a representantes que temporalmente son titulares de las diversas funciones del Estado.

3. Semidirecta

Resulta sencillo imaginar por qué el modelo más ampliamente practicado de democracia es el que adopta el sistema representativo. Es virtualmente imposible —al menos por el momento— que una sociedad sea gobernada por todos sus miembros. Por ello bien ha dicho Bobbio que sería una «propuesta insensata» plantear «la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones».³⁷

Sin embargo también es cierto que, en líneas generales, la evolución del sistema democrático-representativo a través de la historia, se ha caracterizado por el ensanchamiento gradual y progresivo de la participación del pueblo en la elección de las autoridades y en la toma de las decisiones del Estado. El sufragio, por una parte, ha ido pasando paulatinamente de un privilegio reservado a la nobleza, a una prerrogativa de todos los hombres y las mujeres a partir de la mayoría de edad; las instancias populares de consulta y decisión en materia de funciones públicas, por la otra, se han incorporado poco a poco a un número significativo de sistemas constitucionales.

Quizá por ello Bobbio pone en tela de juicio la naturaleza popular de los sistemas de democracia indirecta y se pronuncia por la necesidad de incorporar fórmulas cada vez más amplias mediante las cuales el pueblo pueda decidir directamente sobre la acción del Estado. Con una frase lapidaria, el politólogo italiano afirma: «la pregunta que debemos plantearnos no es ¿quién vota?, sino ¿sobre qué puntos puede votar?».³⁸

A objeto precisamente de avanzar en la consolidación de sus sistemas democráticos, muchos países han combinado el régimen representativo con mecanismos mediante los cuales el pueblo interviene

directamente en las funciones públicas para fines distintos a la elección de autoridades. Atendiendo a su naturaleza mixta, este régimen se ha denominado frecuentemente democracia semidirecta, aunque una parte de la doctrina prefiere considerar que se trata simplemente de una democracia representativa con mecanismos de democracia directa.³⁹ A lo largo de este estudio emplearemos la primera expresión.

En un intento de definición de este modelo, Maurice Duverger se contenta con afirmar que la democracia semidirecta es «una forma de colaboración entre los ciudadanos y sus representantes».⁴⁰ Esta noción funcional —siendo correcta— a nuestro entender no refleja de modo preciso el alcance del término.

Por su parte, Marcel Prélot nos indica que dicho modelo «se caracteriza por la presencia, dentro de un sistema que en principio es representativo, de procedimientos que permiten al pueblo intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental». En el concepto citado encontramos la idea de que la democracia semidirecta es un régimen esencialmente representativo, complementado con instancias de participación popular directa en las decisiones públicas.⁴¹

Pero más allá de la controversia terminológica apuntada, es un hecho que el régimen democrático que combina el principio representativo con instituciones de participación popular sin intermediarios, opera en un grupo importante de naciones.

Varios países de nuestro continente se ubican dentro de los sistemas de democracia semidirecta. Tal es el caso —entre otros— de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela, en lo que respecta a Iberoamérica;⁴² así como de Canadá y

³⁹Duhamel, Duverger, Gicquel, Lauvaux y Prélot identifican a este tipo de régimen como «democracia semidirecta» (Duhamel, *Les démocraties op. cit.*, p. 76; Duverger, *op. cit.*, tomo 1, pp. 94-95; Gicquel, *op. cit.*, pp. 131-132; Lauvaux, *op. cit.*, pp. 297-301), y Prélot, *op. cit.*, pp. 88-92).

Sartori habla de «Democracia de Referéndum» para aludir a la participación directa del pueblo en decisiones del Estado. Este autor, en general, adopta una posición crítica respecto a ella (Sartori, *Theory op. cit.*, tomo 1, pp. 115-120. Bobbio engloba a este modelo dentro de «formas de participación en el poder que no constituyen ningún tipo de representación» (Bobbio, *Democracy op. cit.*, pp. 152-155).

García Pelayo, Mény y Quermonne, por su parte, consideran a esos mecanismos como «democracia directa» (García-Pelayo, *Derecho op. cit.*, pp. 183-184, Mény, *op. cit.*, pp. 190-205 y Quermonne, *op. cit.*, pp. 89-93).

⁴⁰Duverger, *ibid.*, p. 94.

⁴¹Prélot, *op. cit.*, p. 88.

⁴²La constitución argentina, a partir de las reformas de 1994, incorporó la iniciativa popular y la consulta popular para proyectos de ley (artículos 39 y 40, *Constitución de la nación argentina*, Buenos Aires, Estudio, 1996, p. 29).

El artículo 1 de la Constitución de Brasil reconoce que el pueblo ejerce su soberanía «por medio de representantes electos directamente». La Carta

³⁶Bobbio, *Democracy op. cit.*, p. 157. Sobre este tema puede verse también: Duhamel, *Les démocraties op. cit.*, pp. 260-261.

³⁷Bobbio, *El futuro op. cit.*, p. 33; véase también Prélot, *op. cit.*, p. 88.

³⁸Bobbio, *loc. cit.*

de Estados Unidos en la América del Norte.⁴³

Con respecto a las naciones europeas que adoptan fórmulas de este tipo podríamos apuntar, a vía de ejemplo, los casos de Alemania, España, Francia, Italia y Suiza.⁴⁴

Esta tendencia del constitucionalismo internacional contrasta marcadamente con la experiencia

postula el plebiscito, la iniciativa popular y el referéndum como mecanismos de democracia directa. (Artículos 1, 14, 61, 49 fracción XV, 18 numerales 1 a 4, *Constituição da república federativa do Brasil*, 9a. ed., São Paulo, Atlas, 1996, pp. 13, 26, 57, 58, 49, 50 y 29).

La Ley Suprema de Colombia apunta como «formas de participación democrática» por las que el pueblo ejerce su soberanía, las siguientes: «el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria al mandato». Estos mecanismos son reglamentados por varios numerales (artículos 3, 40, 100, 103 a 105, 154, 155, 170, 241, 297, 307, 319, 321, 374, 377 y 378, *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la República, 1991, pp. 12, 19, 38-40, 58-59, 63, 91-93, 113, 118-119, 124-125 y 145-146).

Costa Rica prevé en su Ley Suprema la necesidad de convocar a plebiscito en el único supuesto de cambios en la división territorial de los cantones (artículo 168, *Constitución de la República de Costa Rica*, San José, Juricentro, 1977, pp. 479-480).

Por su parte, la Carta uruguaya reconoce en su artículo 82 que «la soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum», mientras que dicho ordenamiento prescribe en otros numerales la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito en un relativamente amplio grupo de supuestos (artículos 77-79, 82, 304, 305, 322 inciso C y 331, *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, Cámara de Senadores, 1997, pp. 24-27, 118, 124 y 126-130).

En Venezuela la Ley Suprema establece la iniciativa popular para proyectos de ley y prescribe el referéndum en el caso de reformas constitucionales (artículos 165 inciso 5 y 246 inciso 4, *Constitución de la República de Venezuela*, México, Fondo de Cultura Económica- Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 35 y 51).

⁴³Cabe apuntar que, aunque en Canadá y en Estados Unidos las leyes supremas no postulan expresamente los mecanismos de democracia directa, en la práctica el plebiscito ha operado a nivel nacional en el primer país y en ámbitos locales en el segundo (artículo 3, *Constitutional act (1982)*, en *The constitution acts 1867 to 1982*, 3a. ed. Ottawa, Ministry of Supply and Services, 1990, pp. 59 y Hogg, Peter W., *Constitutional law of Canada*, 2a. ed., Toronto, Carswell, 1985, pp. 70-77 y 290-295; artículos I secciones 1, 2 y 3, II sección I y III sección 1, *The constitution of the United States of America*, Washington, Senate Republican Committee, 1986, pp. 23-29 y Tribe, Lawrence H. *American constitutional law*, 2a. ed., Mineola, Foundation, 1988, pp. 1095-1097).

⁴⁴La Carta alemana se refiere genéricamente a elecciones y a votaciones (artículo 20.2, *Ley fundamental de la República Federal de Alemania*, Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal trad., Bonn, Gobierno Federal, 1983, p. 16).

En España la Constitución prevé una variedad de casos en los que procede la iniciativa popular y el referéndum (artículos 87, 23, 92, 62 inciso C, 149.1.32, 151.1, 152.1, 167.3 y 168.3, *Constitución Española*, 4a. ed., Madrid, Tecnos, 1989, pp. 45, 77-80, 64-65, 108-11, 113-116 y 123-124).

La Ley Suprema francesa se refiere al referéndum para los supuestos de leyes y de reformas a la Constitución (artículos 11 y 89). «Constitution, lois organiques et ordonnances», París, *Journal Officiel de la République Française*, 1990, pp. 5 y 27).

En Italia el máximo ordenamiento prescribe la iniciativa popular y el referéndum (artículos 71, 75 y 138, *Codice civile con la costituzione e le principale leggi speciali*, Milán, Guiffré, 1986, pp. 21-23 y 41-42).

Finalmente la Carta de la Confederación Helvética postula la iniciativa popular y el referéndum para leyes ordinarias y reformas constitucionales (artículos 43, 73, 90, 31, 38, 41, 32.1, 89, 89 bis.1, 90, 120 y 123, *Constitution fédérale de la confédération suisse*, Berna, Office Central Fédéral des Imprimés et du Matériel, 1995, pp. 121-123, 48-50, 16, 41-42 y 48-49).

mexicana. En efecto, nuestra Carta Federal prescribe un modelo puro de democracia representativa, sin incorporar ninguna fórmula de participación directa de la ciudadanía que no sea el sufragio para elegir a los gobernantes.

La Constitución mexicana expresa claramente en su artículo 41 que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes federales y estatales. Sin embargo, debe apuntarse que en el pasado nuestro Pacto Fundamental abrió la posibilidad de que operaran la iniciativa popular y el referéndum para leyes y reglamentos del Distrito Federal. Dichos principios —que nunca fueron objeto de reglamentación ni de aplicación— fueron derogados hace años.⁴⁵

De allí precisamente la pertinencia de aproximarnos al tema de los mecanismos de la democracia semidirecta, a fin de comprenderlos más cabalmente y de considerar su incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales.

Para cerrar, podríamos concluir que la democracia semidirecta es el régimen mediante el cual el pueblo ejerce el poder tanto por conducto de representantes elegidos popularmente, como a través de mecanismos de participación directa —tales como la asamblea abierta, el plebiscito, la iniciativa popular, el referéndum, el veto y la revocación de mandato— para la deliberación y resolución de asuntos competencia del Estado.

Determinadas las principales formas que adopta el régimen democrático en el mundo contemporáneo, tratemos de indicar el alcance de algunas de las más importantes instituciones que operan dentro del modelo de la democracia semidirecta.

⁴⁵La Carta Suprema de México expresa: «el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión... y por los Estados» (Artículo 41, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 122a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 43).

Por su parte, el artículo 73 fracción VI 2a, a raíz de su reforma de diciembre de 1977, apuntaba la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia del Distrito Federal, indicando: «los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que ella misma señale» (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 61a. ed., México, Porrúa, 1978, pp. 52-53).

A nivel local las leyes supremas de algunas entidades han incluido diversas fórmulas de democracia semidirecta. Tal es el caso, por ejemplo, de las cartas fundamentales de los estados de Chihuahua, Jalisco, San Luis Potosí y Nuevo León. (cf. artículos 21, 68 fracción V, 202 y 73, *Constitución Política del Estado de Chihuahua*, Chihuahua, Congreso del Estado, 1997, pp. 7, 43, 95-97 y 44-45; artículos 8 fracción I, 28 fracción V, 34, 117 y 47, *Constitución Política del Estado de Jalisco*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, pp. 5, 22-23, 25, 80 y 37-38; artículos 61, 38, 39 y 121, *Constitución Política del Estado de San Luis Potosí*, San Luis Potosí, Congreso del Estado, 1996, pp. 49, 37-38 y 73, y artículo 68, *Constitución Política del Estado de Nuevo León*, Monterrey, Congreso del Estado, 1997, p. 67).

IV. Instituciones de democracia semidirecta

Si la democracia semidirecta se caracteriza por ser un régimen político que postula los elementos del modelo representativo, complementándolos con instancias de participación del pueblo en las decisiones colectivas sin la necesidad de recurrir a intermediarios, las formas que reviste dicha intervención popular pueden ser de diversa índole.

En la actualidad las constituciones de un buen número de países han adoptado una o más instituciones de democracia semidirecta. Esta circunstancia es particularmente cierta en el caso de las naciones que cuentan con sociedades con un relativamente significativo grado de desarrollo institucional.

La mayor parte de los regímenes constitucionales contemporáneos que establecen mecanismos de participación directa de la ciudadanía en las decisiones de gobierno, contemplan un número limitado de instituciones de este tipo. Entre estas destacan — particularmente— el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

No obstante lo anterior, la doctrina política reconoce una más amplia gama de mecanismos de democracia semidirecta que, aunque han alcanzado una mucho menos extendida presencia en las leyes supremas, poseen gran relevancia como instrumentos para el ensanchamiento y la profundización de la vida democrática.

Baste decir que Prélot identifica al veto popular y a la revocación de mandato como expresiones de dichos mecanismos de intervención del pueblo en las decisiones del Estado; mientras que García-Pelayo menciona, además, a la asamblea abierta.⁴⁶

Así las cosas, en esta sección procuraremos determinar el significado y el alcance de algunas de las instituciones apuntadas.

1. Asamblea popular

Si la democracia es el poder del pueblo, la reunión de todos los ciudadanos en asamblea tendrá, consecuentemente, que ser considerada como la más pura manifestación del ejercicio directo de la soberanía popular.

Bobbio y Mantteucci definen a la asamblea como una «única sede del poder decisonal, que se contrapone tanto a las representaciones elegidas como a las burocracias que administran»; mientras que García-Pelayo la conceptúa como la «totalidad de los ciudadanos con derechos políticos y que sustituye así a las asambleas representativas».⁴⁷

Esta figura recoge la tradición de la reunión de hombres libres en el ágora de la Grecia clásica y algunas experiencias germánicas de participación popular. Su operación, aunque inusual en las democracias contemporáneas, continúa principalmente en algunos cantones de Suiza a través de la *Landgemeinde*.

La Carta helvética prescribe la soberanía de los cantones «en tanto no esté limitada por la Constitución federal» y establece, por tanto, una regla de competencia residual en favor de dichas entidades.⁴⁸

De esta suerte, la *Landgemeinde* constituye «la asamblea general de ciudadanos de pleno derecho», reuniéndose al menos una vez al año para resolver sobre cuestiones electorales, legislativas y administrativas.⁴⁹

Marcel Prélot nos explica así el funcionamiento de la instancia mencionada: «el pueblo se reúne en la plaza... designa a los *Landammann*, sus principales magistrados y a algunos funcionarios, nombra a un consejo —el *Landrat*—, elabora las leyes, conoce de las reformas constitucionales y ratifica los tratados, establece y modifica los impuestos, acepta las erogaciones y los gravámenes y realiza ciertos actos de alta administración».⁵⁰

Habida cuenta de la naturaleza de la asamblea popular y del alcance de sus funciones de gobierno, es fácil imaginar por qué la mencionada institución parece viable sólo en comunidades pequeñas, provistas de condiciones sociales y culturales singulares que permiten su adecuada operación. Ello explica —al menos parcialmente— su virtual extinción.

No obstante, esta figura merece ser rescatada

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 88-90 y García-Pelayo, *Derecho op. cit.*, pp. 183-184.

Otros autores también dedican espacio al tema: Duverger se refiere al veto y al referéndum (*Duverger, op. cit.*, pp. 94-95); Mény habla de la iniciativa popular, del referéndum y de la revocación de mandato (*Mény, op. cit.*, pp. 190-203); Quermonne apunta el referéndum y la iniciativa (*Quermonne, op. cit.*, pp. 89-93); y Gicquel alude a la iniciativa y el veto populares, el referéndum y la revocación de mandato (*Gicquel, op. cit.*, pp. 131-132).

⁴⁷Bobbio y Mantteucci, *op. cit.*, tomo A-J, p. 114 y García-Pelayo, *Derecho op. cit.*, p. 183.

⁴⁸ Artículo 3, *Constitution (Suiza) op. cit.*, p. 1.

⁴⁹ Prélot, *op. cit.*, pp. 83-85. Véanse también García-Pelayo, *Derecho op. cit.*, pp. 554-556 y Lauvaux, *op. cit.*, pp. 288-289.

⁵⁰ Prélot, *ibid.*, pp. 84-85.

por las principales vertientes del constitucionalismo mundial, por ser un mecanismo que profundiza la democracia, fortalece el compromiso cívico de los ciudadanos, ayuda a la consolidación del gobierno limitado y enriquece la vida colectiva.

2. Plebiscito

En torno a la noción de plebiscito —cuyo origen se remonta al *plebis scitum* de la civilización romana y a prácticas de legitimación política frecuentadas en la Francia del siglo XIX— la doctrina adopta dos principales tendencias: la primera identifica a esta institución con el referéndum, mientras que la segunda sostiene que se trata de dos figuras diversas.⁵¹

Aquí aludiremos al referéndum como un mecanismo similar al plebiscito, pero provisto de determinadas particularidades, pues estimamos que esta diferencia terminológica es útil para resaltar los elementos distintivos de ambas formas de participación popular.

Como ejemplo de constituciones que separan claramente el plebiscito y el referéndum, podríamos mencionar a las Cartas de Brasil y Colombia.⁵²

No obstante, algunos de los sistemas jurídicos que consagran las consultas al electorado para efecto de la aprobación o desaprobación de políticas estatales —distintas a los actos legislativos— prefieren también designar como referéndum a este tipo de mecanismo. Tal es el caso, específicamente, de España.⁵³

Cabe aclarar que una buena parte de la doctrina se ha inclinado por la segunda alternativa.

Bobbio y Matteucci consideran al plebiscito como «una votación popular sobre temas de relevancia popular», que se utiliza más frecuentemente para referirse a «pronunciamientos populares no precedidos por actos estatales». Entretanto, García-Pelayo complementa el concepto al afirmar que: «es la consulta al cuerpo

electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir... no gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política».⁵⁴

Más allá de lo expresado, el plebiscito representa por tanto una fórmula mediante la cual el pueblo expresa su parecer respecto a un planteamiento de las autoridades, participando así directamente en la acción del poder público.

3. Iniciativa popular

Hay también mecanismos de democracia directa mediante los cuales el pueblo resuelve sin intermediarios sobre asuntos relacionados con el procedimiento legislativo. Tal es el caso —esencialmente— de la iniciativa ciudadana, el referéndum y el veto popular.

La iniciativa, como afirma García-Pelayo, es el «derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa».⁵⁵

Con mayor rigor terminológico, Duhamel y Mény consideran que la institución referida es «un procedimiento de democracia semidirecta por el cual los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer textos de ley a sus representantes o a la colectividad en su conjunto».⁵⁶

Varias son las constituciones que establecen este mecanismo. Podemos mencionar, concretamente, a las leyes supremas de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela.⁵⁷

Dicha facultad de iniciativa, frecuentemente, puede ejercerla tan sólo un conjunto de personas cuyo número o porcentaje del cuerpo electoral están previstos por la Ley Fundamental.⁵⁸

Algunos autores distinguen, finalmente, la posibilidad de presentar un proyecto de ley específico y detallado, de la elaboración de una solicitud genérica para que el Poder Legislativo dicte normas en alguna

⁵¹Autores como Hermet y Badie, Duhamel, Duverger, García-Pelayo, aluden a diferencias conceptuales entre plebiscito y referéndum (Hermet y Badie, *op. cit.*, pp. 214 y 233-234; Duhamel y Mény, *op. cit.*, pp. 755-756 y 867-870; Duverger, *op. cit.*, pp. 94-95 y García-Pelayo, *Derecho op. cit.*, pp. 183-184.

Por su parte, Bobbio y Matteucci, Sartori, Lauvaux, Gicquel, Quermonne y Prélot, no precisan claramente una distinción entre los términos (Bobbio y Matteucci, *op. cit.*, tomo L-Z, pp. 1208-1209 y 1394-95; Sartori, *op. cit.*, tomo 1, pp. 115-120; Lauvaux, *ibid.*, pp. 101-105; Gicquel, *op. cit.*, pp. 663-669; Quermonne, *op. cit.*, pp. 90-93 y Prélot, *ibid.*, p. 89).

⁵²Artículos 14, fracciones I y II y 49 fracción XV, *Constituição op. cit.*, pp. 26 y 49-50, y artículos 40 y 103, *Constitución (Colombia), op. cit.*, pp. 19 y 39.

⁵³Artículo 3, *Ley orgánica sobre la regulación de las distintas modalidades del referéndum*, en *Normas políticas de España*, Madrid, Tecnos, 1983, pp. 435-436.

⁵⁴ Bobbio y Matteucci, *op. cit.*, tomo L-Z, pp. 1208-09; García-Pelayo, *Derecho op. cit.*, p. 184.

⁵⁵ García-Pelayo, *ibid.*, pp. 183-184. Una postura muy similar es adoptada por Prélot, *op. cit.*, p. 89.

⁵⁶ Duhamel y Mény, *op. cit.*, pp. 510-511. Puede verse también Lauvaux, *op. cit.*, pp. 298-300.

⁵⁷ Artículo 39, *Constitución (Argentina) op. cit.*, p. 29; artículo 14, fracción III, *Constituição op. cit.*, p. 26; artículo 155, *Constitución (Colombia) op. cit.*, p. 59; artículo 165, fracción 5, *Constitución (Venezuela) op. cit.*, p. 35.

⁵⁸ La Constitución de Colombia, por ejemplo, prescribe esta facultad como prerrogativa de cada ciudadano; en tanto la de Venezuela exige que sea ejercida por un conjunto de personas que representen al menos veinte mil electores (artículo 155, *loc. cit.* y artículo 165, fracción 5, *loc. cit.*).

materia.⁵⁹

Con independencia de lo anterior, este mecanismo permite al cuerpo electoral poner en marcha las instancias legislativas del Estado, a fin de que estudien y decidan sobre la pertinencia de aprobar nuevos ordenamientos jurídicos.

4. Referéndum

El referéndum es quizá la figura de democracia semidirecta de más arraigo en los sistemas constitucionales del mundo contemporáneo. Esta institución puede encontrarse, lo mismo en una buena parte de los regímenes europeos, que en varios países del continente americano. Por citar tan sólo varios ejemplos, podemos apuntar las leyes supremas de España, Francia, Argentina y Brasil.⁶⁰

Aunque en ocasiones se le identifica con el plebiscito, el referéndum es definido comúnmente como el «derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas», es decir, como «una participación directa del cuerpo electoral en la elaboración de la ley, la que no se perfecciona sino por la decisión de éste».⁶¹

La institución puede adoptar diversas modalidades. En cuanto a su fundamentación, el referéndum puede ser obligatorio, cuando su celebración es prescrita por una norma jurídica, o bien facultativo, en caso de que su realización dependa de la acción de una autoridad o de los propios electores.

Atendiendo a sus efectos, éste se denomina de ratificación o de sanción, si constituye un requisito para que un proyecto se convierta en norma jurídica obligatoria, y consultivo, si su resultado no es vinculatorio para la autoridad.⁶²

El referéndum se ha convertido en un eficaz instrumento mediante el cual la ciudadanía puede colaborar en la formulación de las normas jurídicas que rigen a la sociedad, ensanchando los alcances del

debate institucional y coadyuvando a la construcción de un Estado de Derecho más sólido y más participativo.

Por ello, más allá de toda la discusión terminológica sobre las materias objeto de su operación, parece evidente que este mecanismo es una institución que permite la consolidación del régimen democrático.

5. Veto popular

La doctrina política identifica una fórmula más a través de la cual el pueblo concurre en la determinación de las leyes.

Algunos autores distinguen la consulta a la ciudadanía en el caso de proyectos legislativos, de la que se efectúa con relación a normas ya vigentes. A este último mecanismo lo denominan veto popular.

Por conducto del veto se concede al cuerpo electoral la posibilidad de exigir que se someta a votación de la ciudadanía, ya no un proyecto legislativo, sino una ley que se encuentra vigente.⁶³

En todo caso, el efecto de la desaprobación popular expresada mediante el veto, puede alcanzar incluso la derogación del texto normativo.

Desde nuestro punto de vista, la utilización de la expresión veto para aludir a la derogación de una ley por determinación del cuerpo electoral, no es acertada. Lo anterior, habida cuenta de que el concepto veto se ha identificado —tradicionalmente— con la facultad del Jefe de Estado de detener un proyecto legislativo justo antes de que se convierta en norma general y obligatoria, más que con una forma mediante la que puede dejarse sin vigencia a las leyes.

6. Revocación de mandato

Cabe mencionar por último la revocación de mandato, que surge de la institución anglosajona del *recall*.

Dicho mecanismo permite al pueblo «solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato», cuando el comportamiento del funcionario «ha dejado de

⁵⁹ Manuel García-Pelayo se refiere a ellas como iniciativa «formulada» e iniciativa «simple» (García-Pelayo, *Derecho op. cit.*, pp. 183-184). En sentido similar véase Prélot, *op. cit.*, p. 89.

⁶⁰ Artículos 92, 167.3 y 168.3, *Constitución (España) op. cit.*, pp. 79 y 123-124; artículos 11 y 89, *Constitution (Francia) op. cit.*, pp. 5 y 27; artículo 40, *Constitución (Argentina) op. cit.*, p. 29, y artículo 14 fracción II, *Constituição op. cit.*, p. 26.

⁶¹ No obstante, autores como Hermet y Badie, Duhamel y Mény, Sartori y Bobbio se inclinan por un concepto más amplio (Hermet y Badie, *op. cit.*, p. 233; Duhamel y Mény, *op. cit.*, pp. 867-870; Sartori, *op. cit.*, tomo I, pp. 111-112, y Bobbio, *El futuro op. cit.*, pp. 41-42).

⁶² Al efecto puede recurrirse, entre otras, a las obras de García-Pelayo, *Derecho op. cit.*, p. 183, Prélot, *op. cit.*, p. 89 y Quermonne, *op. cit.*, pp. 88-93.

⁶³ García-Pelayo, *ibid.*, p. 184. En sentido similar puede verse a Prélot, aunque este autor se refiere no sólo al caso de las leyes, sino, en general, a «medidas» (Prélot, *ibid.*, pp. 89-89).

satisfacer a los electores».⁶⁴

La revocación prevé, por lo general, la iniciativa de un número o de un porcentaje de la ciudadanía previamente determinados y el voto aprobatorio de la mayoría del cuerpo electoral, reservándose esencialmente para el supuesto de abuso de autoridad. El efecto es la destitución del funcionario público.

En la actualidad ésta es quizá la menos generalizada de las figuras de la democracia semidirecta, aunque se encuentra contemplada por algunos sistemas jurídicos. Ello —quizá— en virtud de que su práctica indiscriminada puede poner en jaque la eficacia y la estabilidad del régimen representativo en su conjunto.

Como ejemplos de esta institución, podemos mencionar el caso de la Constitución de Colombia, que prevé la «revocatoria del mandato», así como los ordenamientos de varias entidades de los Estados Unidos de América en los que se contempla el *recall* de funcionarios públicos.⁶⁵

Presentados los rasgos esenciales de las instituciones de la democracia semidirecta, procedamos a exponer algunas reflexiones finales.

V. Conclusiones

Una vez precisado el concepto de democracia, sus modelos y los principales mecanismos de la democracia semidirecta, podemos afirmar:

1. La noción de democracia, por encima del debate terminológico, se identifica con los regímenes pluralista-constitucionales.

2. La democracia encarna un sistema en el que deben tener plena vigencia y operación las siguientes instituciones fundamentales:

- Soberanía popular.
- Régimen constitucional con gobierno limitado y control de la constitucionalidad.
- Pluralismo y libertades públicas.
- Sistema representativo.
- Principio de mayoría con respeto a la oposición y posibilidad de alternancia política.
- Distribución de competencias, con separación de poderes y, en ocasiones, federalismo.

3. En el régimen democrático las formas como el pueblo ejerce el poder pueden ser directa, indirecta o

semidirecta.

4. La democracia semidirecta supone un arreglo institucional mediante el cual el pueblo ejerce el poder, tanto por representantes que él elige, como sin intermediarios y a través de mecanismos de participación para la deliberación y la resolución de los asuntos públicos.

5. Las principales instituciones de la democracia semidirecta son: la asamblea, el plebiscito, la iniciativa popular, el referéndum y el veto popular, así como la revocación de mandato.

6. Las constituciones de un número importante de países adoptan la fórmula democrática semidirecta previendo, principalmente, instituciones como el plebiscito, la iniciativa popular y el referéndum.

⁶⁴ Prélot, *ibid.*, pp. 89-90 y Duhamel y Mény, *op. cit.*, pp. 865-866.

⁶⁵ Artículo 103, Constitución (Colombia) *op. cit.*, p. 39. Para el concepto y los alcances del *recall* en algunos gobiernos locales de los Estados Unidos de América, véanse *Black's law dictionary*, 5a. edición, St. Paul, West, 1979, p. 1139 y Reynolds, Osborne M., *Local government*, St. Paul, West, 1982, pp. 733-735.

7. Las diversas instancias de democracia semidirecta se han convertido en eficaces instrumentos para fortalecer el pluralismo y el régimen constitucional en muchos países.

8. El Pacto Federal mexicano no establece ese tipo de mecanismos.

9. La consolidación del proceso de transición democrática en México podría verse favorecida por la operación de mecanismos de la democracia semidirecta.

10. Parece conveniente plantearse las reformas y las adiciones constitucionales pertinentes para la incorporación de dichas instituciones a nuestro sistema jurídico.

La normativa electoral y la participación popular en la República Argentina

*Rodolfo Emilio Munné**

SUMARIO: I. Antecedentes electorales; II. Debate en torno a la ley 8.871 de 1912; III. Síntesis y valoración de la ley 8.871 de 1912; IV. Organización de la justicia electoral; V. La justicia nacional electoral en la actualidad; VI. La reforma constitucional de 1994, sus modificaciones en materia electoral y en cuanto a la participación popular; VII. La iniciativa popular; VIII. Consulta popular; IX. Elección directa por doble vuelta del Presidente y Vicepresidente de la Nación; X. Autonomía de la ciudad de Buenos Aires con facultades de legislación y jurisdicción. La participación popular en las decisiones; XI. Reflexión final.

I. Antecedentes electorales

La Constitución Nacional, en su artículo 1°, establece lo siguiente: «La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, según lo establece la presente Constitución». Concordantemente el artículo 22 dispone: «El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución».

En consecuencia, al adoptarse el sistema político democrático representativo, fue necesario sancionar las leyes electorales pertinentes. La Constitución Nacional vigente rige desde 1853/60, con las reformas de 1866, 1898, 1957 y 1994, pero aun antes de su sanción, es decir, antes de que se constituyera el Estado, existían las provincias argentinas y encontramos entonces normas electorales. Así por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, el 11 de agosto de 1821 la Junta de Representantes sanciona la ley electoral para esa provincia, estableciendo el sufragio universal por primera vez en América del Sur. El elector debía tener 20 años y el representante ser mayor de 25 y tener propiedad inmueble; la elección era directa y el sistema de mayoría relativa.

Luego de la sanción de la Constitución, en 1857 se dicta la ley electoral N° 140 que establece el sistema de mayoría relativa de lista completa y el voto público, no obligatorio. Cada ciudadano votaba por un número igual al de diputados a los que correspondía la convocatoria.

En 1873 se sanciona una nueva ley, la 623, en la cual se establece que «el representante del partido

electoral tiene atribuciones para fiscalizar el desarrollo del acto». También dispone que «la mesa receptora de votos debe estar colocada en lugar accesible, designándose un espacio conveniente, dentro del cual no podrá haber más personas que las que la componen y un representante que cada partido electoral puede nombrar de los que estén inscriptos en el Registro de la sección, para que, estando cerca de la mesa, haga en su nombre las observaciones que sean justas, especialmente sobre la identidad de las personas». La ley establecía sanciones para los que pretendían votar con nombre supuesto.

Con respecto a la integración de las juntas receptoras de votos, la ley 623 preceptuaba que surgiría de la insaculación de una lista propuesta por una Comisión formada por el presidente de la Legislatura provincial, el presidente del Tribunal Superior y el Juez Nacional. La lista estaba integrada por veinte ciudadanos por sección que supiesen leer y escribir. Al igual que en la ley 140 el voto era público y por lo tanto se identificaba a la persona del votante. En cuanto a la confección del registro electoral éste se haría en base a las inscripciones que se recibiesen. Tenían la calidad de electores todos los varones a partir de los 17 años.

En 1902 se sanciona la ley 4161 que deroga la legislación anterior y reemplaza el sistema electoral de la lista completa por el de circunscripciones uninominales. Se dividió a la república en tantas circunscripciones electorales como diputados debían elegirse. El voto seguía siendo público y cada ciudadano votaba por un solo candidato, el que correspondía a la circunscripción de su domicilio. En la elección de diputados de 1904 fue utilizado este sistema, siendo elegido por una de las circunscripcio-

* Presidente de la Cámara Nacional Electoral en Argentina.

nes de la Capital Federal, el doctor Alfredo L. Palacios, el que se convierte entonces en el primer diputado socialista de América. Cabe poner de relieve el artículo 11 de esta ley que establece: «El derecho de sufragio es individual y ninguna autoridad, ni persona, ni corporación, ni partido o agrupación política, puede obligar al elector a votar en grupos de cualquier denominación que fuesen». El votante no podía ser detenido durante las horas del acto electoral, salvo caso de flagrante delito, ni ser estorbado en su tránsito de su domicilio al lugar de la elección, ni obligado a dar su voto por otro candidato distinto al de su preferencia, pudiendo dirigirse al juez competente en relación a todo acto atentatorio de su libertad, seguridad e inmunidad individual.

La ley 4161 restableció la edad de 18 años para ser considerado elector. Además, excluía de esta condición a los dementes declarados tales en juicio, los sordomudos que no supieran darse a entender por escrito, los eclesiásticos regulares, los dementes y mendigos reclusos en asilos públicos, los soldados, cabos y sargentos de la tropa de línea y los agentes o gendarmes de policía. Poco tiempo duró la vigencia de la ley 4161 pues en 1905 fue modificada por las Nros. 4578 y 4719, las que dejaron sin efecto el sistema de las circunscripciones uninominales, restableciéndose el sistema de la lista plural o completa. El elector, volvió a votar, como antes de la 4161, en forma plurinomial, es decir, por una lista de diputados correspondiente a su distrito. Debía presentar, en el momento del voto, una boleta de papel en blanco, impresa o manuscrita doblada en cuatro, la que debía contener el nombre de las personas por las que votaba.

En diciembre de 1910 el Poder Ejecutivo Nacional, a cargo a la sazón del Presidente Roque Sáenz Peña, remite al Congreso el proyecto de ley de enrolamiento general. En el mensaje que lo acompañaba se decía que la papeleta de enrolamiento habrá de acreditar la identidad de la persona y habrá de presentarse en todos los actos de la vida civil, a la vez que servirá como libreta cívica, con lo que se conseguirá que ésta resulte intransferible. En consecuencia, se lograría que un mismo documento sirviera como identificación civil, militar y asimismo a los fines electorales. La ley se sancionó en 1911 y lleva el número 8130 y dispone que el padrón electoral se confeccionará sobre la base del enrolamiento militar. De esta forma los partidos políticos podrán verificar

con facilidad la exactitud de los datos contenidos en el registro electoral.

Pero la ley 8130 constituía sólo la primera etapa de una fundamental reforma electoral que se completa con la No: 8871 de 1912 que establece en la república el voto obligatorio y secreto y el sistema de distribución de cargos luego de la votación, los dos tercios de los mismos al partido clasificado en primer término y un tercio al partido que haya obtenido el segundo lugar. A su vez, el elector votaba por una lista que contenía sólo dos tercios de los candidatos y podía efectuar tachas y sustituciones en la misma.

II. Debate en torno a la ley 8.871 de 1912

En el mensaje con que el Poder Ejecutivo acompañó el proyecto de la ley 8871 enviado a la Cámara de Diputados en 1911 se expresaba que habiendo sido sancionadas por el Congreso las leyes de enrolamiento militar y padrón electoral, la Nación tendría dentro de poco tiempo un censo electoral completo y depurado. Continuaba el mensaje diciendo que «por el momento al menos el Poder Ejecutivo opina que el proyecto que se acompaña garantiza la libertad y la pureza del sufragio, sustrayéndolo al influjo de los intereses y pasiones locales. Las leyes electorales son solamente la combinación de aquellos medios que en determinando momento pueden ser aconsejados como convenientes y oportunos para asegurar la libertad personal del elector, la emisión consciente del voto y la perfecta verdad del escrutinio que condensa la voluntad popular».

Una larga y fundamentada discusión tuvo lugar en la Cámara de Diputados, en especial en lo relativo al sistema electoral de los tercios, denominado en el debate de lista incompleta. Con respecto a ello es necesario transcribir a continuación el actual artículo 45 de la Constitución Nacional, el que en la época de la discusión era el 37: «La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios.». Acorde a este artículo, ¿qué sistema electoral establece el texto constitucional? Pareciera que ninguno. Si en cambio está claro que el voto debe ser directo y no indirecto y que la distribución de cargos se hará a simple pluralidad de sufragios, lo que significa que se

desecha el sistema de la mayoría absoluta. No queda por otra parte bien clarificado si todas las representaciones en juego deben ser adjudicadas únicamente al partido que obtuvo el primer lugar, o bien, puede asignarse una parte de esos cargos a la primera minoría.

Con el transcurso del tiempo, el debate de 1911 y 1912 se considera de relevancia trascendental en la historia electoral argentina. En efecto, un aspecto de vital importancia en el funcionamiento de la democracia se discutía en aquellos días. En toda elección hay siempre un ganador, ya sea por mayoría absoluta o relativa, generalmente en base a esta última. ¿Esto quiere decir, forzosamente, que todos los cargos en disputa le corresponden a ese ganador, o bien, la minoría o las minorías tienen derecho también a alguna adjudicación? En la actualidad, muchas legislaciones, inclusive la argentina, han adoptado la representación proporcional, pero en 1912 en nuestro país el gran dilema era si se continuaba como hasta ese entonces, sin representación de las minorías, o bien se les reconocía el derecho a tener sus representantes en la Cámara de Diputados.

El diputado Ramón I. Cárcano sostuvo que el viejo instrumento de la lista completa no podía seguir siendo eje del gobierno representativo. «La minoría de electores produce la minoría de elegidos y entonces la representación nacional es la expresión intacta de la soberanía popular. El gobierno es de la mayoría, pero la representación traduce la soberanía, que no es una fracción, sino una integridad.» El diputado Lucas Ayarragaray sostuvo que en la reforma propuesta encuentra el instrumento de una transformación pacífica, que conducirá a la democracia argentina hacia nuevos métodos de lucha y formas superiores de organización. A su vez, el diputado Tulio López Mañán sostuvo que «la lista incompleta, señalando un primer paso para salir de la lista completa, está dentro del orden natural, ya que ésa es la forma como todos los procesos evolutivos se producen». Por su parte, el Ministro del Interior, Dr. Indalecio Gómez, expresó en la Cámara de Diputados que el mundo marchaba hacia la representación de las minorías en una proporción aproximada a sus fuerzas reales.

El sistema electoral que se implantaba consistía en que el partido que obtuviera el primer lugar en el escrutinio iba a ser adjudicatario de los dos tercios de los cargos en disputa y el partido colocado en el segundo lugar conseguiría el tercio restante. Con ello

se terminaba con el sistema empleado hasta ese momento en el que sólo el partido mayoritario obtenía cargos. Durante el debate se llamó al nuevo sistema de lista incompleta pues el elector sólo votaba por los dos tercios de la lista, a diferencia del sistema anterior en el que sufragaba por el total de la misma. El sistema, llamado posteriormente minoritario empírico, era asimismo de lista abierta, ya que no se trataba de una lista cerrada en la que el ciudadano sólo puede votar por la totalidad de la misma; por el contrario, en el que estamos analizando se permitía a los electores eliminar candidatos de la lista elegida y sustituirlos por otros que figuren en otras listas; serán proclamados los que resulten con mayor número de votos, cualquiera que sea la lista o listas en que figuren.

Este sistema de los tercios con lista abierta fue aplicado en la República Argentina entre 1912 y 1962, en veinticinco elecciones nacionales para elegir diputados, electores de Presidente y Vicepresidente de la Nación y electores de Senadores Nacionales por la Capital Federal. En la elección de convencionales reformadores de la Constitución Nacional en 1957 y en las de diputados nacionales a partir de 1963 y hasta el presente se adoptó el sistema de representación proporcional y dentro del mismo el subsistema conocido con el nombre del matemático belga D' Hondt. La fundamentación de la adopción del nuevo procedimiento de distribución de los cargos se basó en que los partidos con representación parlamentaria que surgieran del mismo tendrían mayor coincidencia con los votos emitidos por los ciudadanos.

En cuanto al establecimiento del voto obligatorio, encontradas opiniones a favor y en contra se expusieron en el debate y cabe destacar que en la primera votación en la Cámara de Diputados triunfó la tesis del voto facultativo, aprobándose en cambio en el Senado el proyecto del Poder Ejecutivo, consiguiéndose en la revisión efectuada por la Cámara, mayoría a favor del voto obligatorio obteniéndose finalmente la sanción legislativa el 10 de febrero de 1912.

Es ilustrativo destacar algunos de los conceptos que se expresaron en la discusión en el Congreso. El entonces Ministro del Interior, Dr. Indalecio Gómez sostuvo «que el voto es una prestación que debe el ciudadano al Estado para los fines de constituir el gobierno. Prestación que puede ser coactivamente exigida, pues es una obligación que interesa al bien público». Se hizo referencia a la escasa concurrencia hasta entonces de los ciudadanos al comicio. Los que

se abstendrían eran muchos más que los que concurrían. Se dijo que también España se encontraba antes del establecimiento del voto obligatorio con una abstención similar. Con posterioridad, la concurrencia ascendió a un 75% de los ciudadanos. Varios legisladores fundamentaron su posición en que el sufragio no sólo es un derecho, sino que también es una función pública, partiendo de la base que la integración del gobierno depende precisamente del sufragio y por lo tanto, cuanto mayor sea la cantidad de ciudadanos votantes, mayor representatividad tendrá el gobierno. El senador Pedro Olachea y Alcorta se preguntó: «¿Hay en una democracia una cuestión más grave y fundamental que la designación de sus mandatarios? ¿Hay nada más esencial para los destinos de un pueblo y el acierto o desacierto de sus gobernantes que la designación del presidente, diputados y senadores? Así como se ha establecido por ley la educación gratuita y obligatoria, también el voto debe ser obligatorio».

III. Síntesis y valoración de la ley 8.871 de 1912

Esta ley, cuyos contenidos fueron ideados e impulsados por el entonces Presidente de la Nación, Dr. Roque Sáenz Peña y por el Dr. Hipólito Yrigoyen, líder de la Unión Cívica Radical, principal oposición de la época, es considerada por todos los estudiosos del Derecho Electoral, como la piedra angular que permitió dotar al ordenamiento jurídico argentino de las reglas necesarias para que la soberanía popular pudiera ser ejercida sin temores ni condicionamientos.

Cabe sintetizar sus disposiciones en:

- a) Reconocimiento del sufragio universal e igualitario para todos los ciudadanos, lo que fue completado en 1947 con el otorgamiento de los derechos políticos también a las mujeres;
- b) Sufragio obligatorio, exceptuándose de la obligación pero no del derecho a votar, a los mayores de setenta años;
- c) Sufragio secreto, a fin de que nadie pueda conocer por qué partido o persona votó el elector;
- d) Padrón electoral sobre la base del enrolamiento militar;
- e) Escrutinio definitivo a cargo de las Juntas Escrutadoras, realizado en presencia de los candidatos o apoderados de los mismos;

- f) Representación de las minorías mediante el sistema electoral de los tercios con lista abierta.

Debe destacarse que las precedentes disposiciones han sido mantenidas por leyes posteriores y por la actual legislación, salvo en cuanto a la formación del padrón electoral en base al Registro Nacional de las Personas y al sistema electoral que fue reemplazado por el de representación proporcional desde 1957.

IV. Organización de la justicia electoral

La ley 8871 estableció que la formación de los padrones electorales en base a los datos del enrolamiento militar estuviese a cargo de los jueces federales. Dependientes de estos juzgados se crearon las secretarías electorales. Es decir que, la organización de lo electoral así como la aplicación de la normativa específica y el juzgamiento de los casos litigiosos que se presentasen, se encomendó a Jueces que se encontraban dentro de la estructura del Poder Judicial de la Nación. Como tribunales de segunda instancia intervenían las Cámaras Federales de Apelaciones de la respectiva jurisdicción territorial.

En 1962 se produce un importante avance en lo relativo al reconocimiento legal de la autonomía de la materia electoral, se crea la Cámara Nacional Electoral, integrada por cinco jueces y un procurador general electoral. Las funciones que se le fijaban eran las siguientes: dirigir y fiscalizar el funcionamiento del fichero nacional de electores y fiscalizar los de los distritos; dirigir y fiscalizar el fichero nacional de afiliados de los partidos políticos y fiscalizar los de los distritos; dictar las normas a que deberán sujetarse la formación y el funcionamiento de los ficheros generales y de distritos, de cartas de ciudadanía, de inhabilitados, de faltas electorales y de juicios paralizados en razón de inmunidades; examinar y aprobar o desaprobado el ejercicio económico financiero de los partidos políticos nacionales o regionales, y las cuentas relacionadas con los ingresos y egresos de todos los partidos de distrito que intervengan en las elecciones nacionales, en este último caso previo informe de los jueces nacionales electorales.

La Cámara era la autoridad superior en materia de justicia electoral y conocía: a) originariamente, de oficio o a petición de parte, acerca de la formación, constitución, organización, funcionamiento y extinción de los partidos políticos nacionales o regionales; b) en

grado de apelación, de las resoluciones definitivas recaídas en las cuestiones iniciadas ante los jueces nacionales electorales.

V. La justicia nacional electoral en la actualidad

Organización: Está constituida por una primera instancia a cargo de los veinticuatro jueces federales electorales, uno por cada una de las veintitrés provincias y uno por la Capital Federal. Cada juzgado tiene una secretaria y una prosecretaria electoral. Cada una de estas veinticuatro divisiones territoriales constituye un distrito electoral, el que a su vez está subdividido en secciones, las que corresponden a los partidos o departamentos que integran cada provincia o el territorio nacional, o bien a las distintas zonas de la Capital Federal. A su vez, las secciones se subdividen en circuitos que son las agrupaciones de electores en razón de la proximidad de sus domicilios. Finalmente, un circuito tendrá por lo menos una y generalmente varias mesas receptoras de votos.

Como tribunal de segunda instancia existe la Cámara Nacional Electoral integrada por tres magistrados, asistidos por dos secretarios con jerarquía de jueces de primera instancia, un secretario de Cámara y un prosecretario de Cámara. Tiene jurisdicción en todo el ámbito territorial de la república, siendo tribunal de alzada de las decisiones de los veinticuatro jueces federales electorales de primera instancia, así como de aquellas emanadas de las juntas electorales nacionales que por prescripción legal se constituyen sesenta días antes de las elecciones generales. La jurisprudencia de la Cámara prevalece sobre la proveniente de los jueces o de las juntas electorales.

VI. La reforma constitucional de 1994, sus modificaciones en materia electoral y en cuanto a la participación popular

El 10 de abril de 1994 tuvieron lugar las elecciones de convencionales constituyentes encargados de reformar la Constitución. Los ciudadanos habilitados para votar ascendieron a 21,640,458. Los partidos políticos o alianzas electorales que participaron en dichos comicios y obtuvieron convencionales fueron

21. La cantidad total de convencionales ascendió a 305, suma que surge de adicionar el número total de diputados nacionales: 257 al número total de senadores nacionales en ese momento: 48.

La distribución de los convencionales entre los partidos políticos intervinientes fue la siguiente: Partido Justicialista, incluidos los distritos en que participó en alianzas: 134; Unión Cívica Radical: 72; Alianza Frente Grande: 31; Movimiento por la Dignidad y la Independencia: 21; Fuerza Republicana: 7; Unión del Centro Democrático: 3; Demócrata Progresista: 3; Diversos partidos que actúan en un solo distrito: 34.

Los convencionales constituyentes realizaron la reforma de más envergadura desde la sanción de la Constitución en 1853. Entre los institutos incorporados cabe destacar la elección directa de los senadores nacionales, dos por la mayoría y uno por la primera minoría por cada provincia y por la ciudad de Buenos Aires y la reducción de los mandatos de los que resulten electos. Anteriormente, la elección de dichos legisladores era efectuada en forma indirecta mediante la intervención de los cuerpos legislativos de cada provincia, o bien del colegio electoral de la ciudad de Buenos Aires.

En cuanto a las formas semidirectas de democracia la reforma de 1994 ha incorporado en sus artículos 39 y 40 respectivamente la iniciativa y la consulta popular. Sabemos que dichas formas consisten en procedimientos mediante los cuales el pueblo interviene directamente en el ejercicio de la función constituyente o legislativa, o toma decisiones referentes a los que ejercen los poderes públicos, o bien, toma decisiones sobre cuestiones políticas de fundamental importancia. Estos procedimientos se encuentran establecidos en varias constituciones europeas, en algunas estatales de los Estados Unidos de América y en varias repúblicas latinoamericanas.

La justificación de la inclusión de dichos procedimientos en las constituciones de Estados democráticos representativos se encuentra en la necesidad de que el cuerpo electoral pueda tener una participación directa en la adopción de determinadas decisiones que por su importancia no pueden quedar libradas sólo a lo que opinen los representantes o los partidos políticos de los cuales provienen.

Acorde a esto, se infiere que el régimen representativo, sin el agregado de los referidos procedimientos, con respecto a determinadas decisiones, no sería

idóneo para expresar la real voluntad de los representados.

Las principales formas semidirectas son las siguientes:

El plebiscito: consistente en la consulta al pueblo sobre una decisión política fundamental, como por ejemplo la manifestación de confianza hacia un hombre o un régimen político, como lo fueron los plebiscitos napoleónicos de comienzos del siglo pasado.

El referéndum que, partiendo de la base que es diferente al plebiscito, se lo define como el procedimiento mediante el cual el pueblo ratifica o rechaza proyectos o actos de contenido normativo, a ser considerados o ya aprobados por los órganos representativos.

La iniciativa popular que, a diferencia del derecho a peticionar a las autoridades, es la facultad acordada a determinado número o porcentaje del cuerpo electoral a fin de exigir a las autoridades la convocatoria a un referéndum o el tratamiento de un proyecto de ley.

La revocatoria popular es una facultad de una fracción del cuerpo electoral para que se convoque al pueblo a fin de que decida si el mandato que ejerce un funcionario electivo debe ser revocado o no.

VII. La iniciativa popular

El mencionado artículo 39 incorporado a la Constitución en 1994 establece: «Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.»...«No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal».

Acorde a lo precedente la ley 24.747 de 1996 reglamentó dicho artículo 39 estableciendo que la iniciativa popular requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al uno y medio por ciento del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a seis distritos electorales. Recordemos que cada distrito electoral corresponde al territorio de cada una de las veintitrés provincias, o bien a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo la ley establece que cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito del porcentual se cumplirá

considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos.

De la redacción de la ley surge que el alcance regional debe entenderse con respecto a iniciativas referentes a facultades dentro de la competencia federal y que involucren a una zona o región, acorde a lo previsto en el artículo 124 de la Constitución Nacional y no a cuestiones referidas a facultades provinciales o locales, pues en estos casos el proyecto de ley no puede invadir esa esfera de competencias.

El comienzo del tratamiento parlamentario del proyecto tiene lugar en la Cámara de Diputados, siendo ésta entonces Cámara originaria. Pero previo a ello la Justicia Nacional Electoral verificará por muestreo la autenticidad de las firmas en un plazo no mayor de veinte días. El tamaño de la muestra no podrá ser inferior al medio por ciento de las firmas presentadas. Es decir que, sobre un padrón nacional de 23,174,271 de electores la ley exige por lo menos el 1.5% del mismo, o sea 347,614 ciudadanos y de éstos el medio por ciento de muestra o sea 1,738 firmas. A su vez, la norma legal establece que en caso de verificarse que el cinco por ciento o más de las firmas fuesen falsas, se desestimaré el proyecto de iniciativa popular.

Esta previsión de la ley tiende sin duda en buena medida a desalentar la presentación de firmas no auténticas y por el contrario hace un llamado a la responsabilidad de los promotores de la iniciativa, pues es de destacar que con sólo 86 firmas falsas (5% de 1,738) la presentación queda invalidada.

Se desprende asimismo de la ley reglamentaria que el objetivo perseguido ha sido el de imprimirle rapidez al proceso de tratamiento del proyecto, pues en su artículo 10 establece que dentro de las cuarenta y ocho horas de recibido en la Cámara de Diputados se lo girará a la Comisión de Labor Parlamentaria, incluyéndoselo en el orden del día con tratamiento preferente. También se establece el plazo de quince días corridos para que cada una de las Comisiones en que se divide la Cámara y a las cuales se haya girado el proyecto, dictaminen sobre el mismo. También la ley, al igual que la Constitución Nacional, dispone que el Congreso deberá dar expreso tratamiento al proyecto dentro del término de doce meses.

La normativa no ha establecido qué consecuencias ha de traer el incumplimiento de dicho plazo. No podrá sin embargo interpretarse en que se operaría una sanción tácita, ya que el artículo 82 de la

Constitución exige que la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente.

VIII. Consulta popular

Establecida en el artículo 40 de la Constitución Nacional cabe señalar que se han previsto dos especies de esta clase de forma semidirecta de democracia: la vinculante y la no vinculante. La primera, contenida en el primer párrafo del aludido artículo, deberá ser puesta en movimiento a iniciativa de la Cámara de Diputados, con lo que se desecha la iniciativa por parte del Poder Ejecutivo o la Cámara de Senadores. Dicha Cámara someterá a la decisión del electorado el proyecto de ley correspondiente, no pudiendo ser vetada por el Poder Ejecutivo la ley que resuelva la convocatoria al pueblo. El voto afirmativo por el pueblo de la Nación del proyecto sometido a su decisión lo convertirá en ley y su promulgación será automática. Es decir, que se trata de un procedimiento especial distinto al establecido por la misma Constitución para las leyes comunes. A su vez, debe destacarse que la emisión del voto por el pueblo en la consulta vinculante es obligatoria, de acuerdo con la regla general del artículo 37.

La segunda consulta prevista por el artículo 40 es la no vinculante. En este caso se trata solamente de un pedido de opinión al pueblo sobre algún tema dentro de las respectivas competencias del Congreso o del Presidente de la Nación, lo que debe entenderse que podrá ser sobre una ley o sobre cualquier acto que pueda encuadrarse dentro del ámbito de actuación del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo.

La convocatoria la puede efectuar el Congreso o la Presidencia de la Nación y asimismo, la emisión del voto por el ciudadano en dicha consulta no es obligatoria, estableciéndose entonces una excepción a lo normado de manera general por el referido artículo 37. Al no ser vinculante los órganos legislativos y el ejecutivo no quedarán ligados y podrán entonces resolver la cuestión sometida a opinión en forma distinta a la decisión de los votantes.

Cabe señalar que el tercer párrafo del artículo 40 establece: «El Congreso Nacional, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular». Acorde a esta redacción, los constituyentes han delegado al legislador ordinario, aunque con una

mayoría especial, amplias atribuciones respecto a la reglamentación de las dos consultas previstas. A diferencia de la iniciativa popular no se han previsto constitucionalmente materias que no puedan ser objeto de consulta. Esas restricciones podrán, sin embargo, ser establecidas legislativamente en la reglamentación que se dicte en el futuro.

IX. Elección directa por doble vuelta del Presidente y Vicepresidente de la Nación

Esta es otra de las novedades que en materia electoral trajo la reforma constitucional de 1994. Es necesario recordar que antes de dicha reforma la Constitución había establecido la elección indirecta por medio de electores. A su vez, éstos provenían del voto de los ciudadanos. El número total de electores era igual al duplo de la cantidad total de diputados nacionales más la cantidad total de senadores. En 1994 se establece la elección directa, determinándose que cuando la fórmula que resulte más votada en la primera vuelta hubiera obtenido más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados Presidente y Vicepresidente de la Nación.

También pasará esto cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta hubiera obtenido el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidos y además existiera una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidos, sobre la fórmula que le sigue en número de votos. Si no se dieran cualesquiera de estas dos situaciones tendrá lugar una segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas, dentro de los treinta días de celebrada la primera vuelta.

Asimismo, la reforma de 1994 determinó el plazo del mandato del Presidente y Vicepresidente en cuatro años, pudiendo ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Antes de dicha reforma, la Constitución prohibía la reelección inmediata.

X. Autonomía de la ciudad de Buenos Aires con facultades de legislación y jurisdicción. La participación popular en las decisiones

La reforma de 1994 confirió en su artículo 129 un régimen de gobierno autónomo para la ciudad de Buenos Aires, estableciendo que su Jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo. Cabe recordar que con anterioridad la Constitución establecía que el Presidente de la Nación era el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación. Acorde a ello el primer mandatario designaba al titular del Ejecutivo de la Ciudad, denominado Intendente Municipal y el Congreso Nacional dictaba la ley orgánica municipal. La reforma previó la existencia de un Estatuto Organizativo de las instituciones de la Ciudad, el que sería sancionado por los representantes de los habitantes de la misma. La elección del Jefe de Gobierno de la ciudad autónoma, así como de los estatuyentes, tuvo lugar el 30 de junio de 1996. La sanción del Estatuto, verdadera Constitución, se produjo el primer día de octubre de 1996.

Debe destacarse que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha avanzado bastante en el campo de la participación popular en las decisiones de gobierno. Con tal orientación ha establecido el derecho de iniciativa del electorado de la Ciudad para poder presentar proyectos de ley ante la Legislatura, los que deberán contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón de la Ciudad. Téngase en cuenta que dicho padrón es de 2,526,423 electores. La Legislatura deberá sancionar o rechazar tales proyectos en el término de doce meses.

También se establece la posibilidad de convocatoria a referéndum obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general. El titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad debe convocar a dicho referéndum cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo de doce meses un proyecto de ley proveniente de iniciativa popular, siempre que el mismo cuente por lo menos con el quince por ciento de firmas del total de inscriptos en el padrón electoral.

En cuanto a la posibilidad de la revocación de mandatos de funcionarios electivos se establece como derecho del electorado la solicitud en ese sentido, siempre que se reúna el veinte por ciento de los inscriptos en el padrón electoral de la Ciudad o de la Comuna correspondiente. No será admisible el pedido si el funcionario no ha cumplido un año de mandato, o bien, le restare menos de seis meses para la expiración del mismo.

La Constitución de la Ciudad también establece un procedimiento especial obligatorio para la sanción de

leyes por la Legislatura referidas a proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

Dicho procedimiento consiste en la aprobación inicial por la Legislatura, seguida de publicación y convocatoria a audiencia pública, dentro del plazo de treinta días, para que los interesados presenten reclamos y observaciones que deberán ser

considerados por la Legislatura como paso previo a la aprobación definitiva del proyecto.

XI. Reflexión final

Como corolario del presente trabajo de síntesis del desarrollo de la materia electoral en la Argentina durante este siglo, podemos advertir que ya en el umbral del siglo XXI y acorde a las modificaciones normativas producidas en el derecho comparado, nos encontramos con nuevas disposiciones cuya evidente finalidad es la de promover una cada vez más creciente participación popular en las decisiones de los órganos de gobierno, en un todo de acuerdo a lo que insistentemente el electorado ha venido reclamando.

Que esas nuevas normas y las que se sancionen en el futuro en el mismo sentido, sean el canal adecuado tendiente a la tan necesaria conexión entre las decisiones de los ocupantes de los cargos de gobierno y la exteriorizada voluntad del pueblo, no sólo mediante los actos eleccionarios, sino a través de procedimientos como la iniciativa y la consulta.

Sección
Estados

El procedimiento de asignación de regidores por el principio de representación proporcional en los ayuntamientos del Estado de Veracruz. Análisis y vías de solución

José Alfredo García Solís*

SUMARIO: I. Breve semblanza de la representación proporcional en el ámbito municipal; II. Las reglas jurídicas aplicables en la asignación de regidurías de representación proporcional de los municipios de la entidad veracruzana; III. Análisis de algunos supuestos que se presentan en el desarrollo del procedimiento de asignación; IV. Propuesta de vías de solución; V. Comentarios finales.

I. Breve semblanza de la representación proporcional en el ámbito municipal

Con la entrada en vigor del segundo párrafo adicionado a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política Mexicana el 7 de diciembre de 1977, se incorporó el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuere de 300 mil o más habitantes. Esta norma fue criticada en sumo grado, pues se estimaba que resultaba limitativa para la democracia integral del país, en atención a que solamente 36 de los 2,377 municipios existentes cumplían ese requisito.¹ Por tal motivo, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, se suprimió el referido tope mínimo poblacional y se dispuso la obligación para las entidades federativas de introducir en sus leyes el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. En la actualidad, este principio se encuentra plasmado en la fracción VIII del artículo 115 constitucional como resultado del decreto publicado el 17 de marzo de 1987.

En relación al Estado de Veracruz, el sistema de representación proporcional se adoptó en el decreto publicado en la *Gaceta Oficial* el 10 de octubre de 1978, mediante el cual se adicionó el artículo 111 de la Constitución estatal para estipular la aplicación del principio de representación proporcional en la elección

de Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuere de 300 mil o más habitantes, de la capital del Estado y de aquéllos cuya importancia política, económica, social y cultural y el número de integrantes de su cuerpo edilicio así lo ameritaran. Más tarde, en congruencia con las reformas realizadas en el ámbito federal, en el decreto publicado el 21 de enero de 1984, se eliminó del mencionado artículo 111 la cifra poblacional condicionante. La reforma posterior efectuada a dicho artículo, el 19 de enero de 1988, suprimió del texto constitucional a las «agencias municipales» que habían sido reglamentadas en el decreto precedente.

II. Las reglas jurídicas aplicables en la asignación de regidurías de representación proporcional de los municipios de la entidad veracruzana

Actualmente, en todos los municipios de la entidad veracruzana las regidurías se asignan a través del sistema de representación proporcional, teniendo aplicación el marco normativo siguiente:

En términos del artículo 17 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, los ayuntamientos de la entidad se integran con el presidente municipal, el síndico único y los regidores.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 18 y 19 del Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz, los partidos políticos y las agrupaciones de ciudadanos pueden participar en los procesos electorales postulando candidatos, así como las

* Profesor investigador de la Sala Regional Xalapa.

¹ López Chavarría, José Luis. *Las elecciones municipales en México*, México, UNAM, 1994, p. 53.

asociaciones políticas, sólo que éstas lo pueden hacer mediante convenios de incorporación transitoria o permanente con algún partido político.

En congruencia con el artículo 73 párrafo segundo del código de la materia, la coalición entre una o más agrupaciones entre sí, o con un partido, o con una asociación, sólo podrá postular candidatos para la elección de ayuntamientos.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 231 del código en consulta, en las elecciones de presidentes y síndicos se aplica el sistema de mayoría relativa, y por excepción también en el caso de regidores, siempre y cuando en un municipio sólo se registre la postulación de un partido político, agrupación o coalición.

Al tenor de la regla prevista en el artículo 232 párrafo segundo del código de mérito, el partido político, agrupación o coalición que habiendo registrado fórmulas de candidatos para la elección municipal alcancen al menos el dos por ciento de la votación total emitida,² **tendrá posibilidad de participar en la asignación de regidurías.**

A mayor abundamiento, en la exposición de motivos de la iniciativa de ley que reformó, entre otros, al artículo 111 de la Constitución Política del Estado de Veracruz el día 22 de marzo de 1997, se señaló: «**En los ayuntamientos se refleja en muy buena medida la intensa vida plural de Veracruz, por ello proponemos nuevas fórmulas para reforzar esa diversidad que enriquece a los cabildos... Se pretende con esta reforma fortalecer la diversidad y el pluralismo...**».³

III. Análisis de algunos supuestos que se presentan en el desarrollo del procedimiento de asignación

Ahora bien, el pasado 7 de septiembre de 1997 se celebraron en la entidad veracruzana comicios para elegir a los miembros que actualmente integran los ayuntamientos de todos los municipios, por lo que cabría examinar hasta qué grado el procedimiento a que se sujetó la asignación de regidurías de representación proporcional cumplió con el propósito de fortalecer la diversidad y el pluralismo.

Por tal razón, a continuación se realiza un análisis a través de dos prácticas, tomando como base las

² Por *votación total emitida* se entiende la suma de todos los votos depositados en las urnas para las elecciones municipales.

³ Exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado de Veracruz, a la Quincuagésima Séptima Legislatura de la entidad (fotocopia), p. 13.

votaciones oficiales obtenidas por los partidos políticos en los municipios de Tepetzintla y Poza Rica de Hidalgo.

Primer caso. Los incisos A) párrafo primero y C) de la fracción I del artículo 232 del código de elecciones, establecen que en el caso de los ayuntamientos constituidos por tres miembros, **la regiduría única será asignada al partido minoritario que obtenga como mínimo el quince por ciento de la votación efectiva**⁴ en el municipio de que se trate, y que de no cumplirse lo anterior, la regiduría se asignará al partido que haya obtenido la mayoría relativa.

Con la finalidad de someter a prueba esta regla, se tomará como ejemplo el municipio de Tepetzintla, al que en términos del Decreto número 75, publicado en la *Gaceta Oficial* el jueves 31 de julio de 1997, se dispuso que el número de ediles que integrarían su Ayuntamiento sería de tres: Presidente, Síndico Único y Regidor.

Así, de los ocho partidos políticos que contendieron en la elección municipal correspondiente, el PC, el PVEM y el PDM no recibieron votos a favor, consecuentemente, los cinco partidos restantes obtuvieron los porcentajes de votación efectiva siguientes:

Partido político	PAN	PRI	PRD	PT	PPS	TOTAL
Votos a favor	477	2,959	435	164	302	4,337
%						
Votación efectiva	11.00	68.23	10.03	3.78	6.96	100.00

Como se advierte de los resultados arriba consignados, los partidos con votación minoritaria en ningún caso obtuvieron al menos el quince por ciento de la votación efectiva, por lo que de conformidad con lo previsto en el artículo 232 inciso C) del código de la materia, la regiduría única le fue asignada al Partido Revolucionario Institucional, junto con la presidencia municipal y la sindicatura, por haber obtenido la mayoría de los votos. En este caso, se puede distinguir claramente que la diversidad, el pluralismo y la representación proporcional quedaron desvirtuados por completo en atención a que la asignación de la regiduría única, **por disposición legal, básicamente se realizó a través del sistema de mayoría relativa.** Una

⁴ Por *votación efectiva* se entiende la suma de los votos válidos obtenida por los partidos políticos que hayan obtenido al menos el dos por ciento del total de la votación emitida.

situación parecida igualmente ocurrió en el municipio de Texhuacán.⁵

Segundo caso. El artículo 232 fracción II incisos A), B), C) y D) del código en consulta, dispone que en el procedimiento para asignar la totalidad de las regidurías en los ayuntamientos constituidos por más de tres miembros, se determinará la votación efectiva en la elección municipal correspondiente, la cual será dividida entre el número de regidurías a repartir para determinar el factor común. Acto seguido, serán asignadas a cada partido político, empezando por el que hubiere obtenido la mayoría, y continuando en orden decreciente, tantas regidurías como número de veces esté contenido el factor común en su votación, reservándose sólo su resto de votos no utilizados, para que si quedaren regidurías por repartir, se asigne una a cada partido, en orden decreciente de los restos de votos no utilizados.

Para sujetar a examen estas disposiciones, se tomará como modelo el municipio de Poza Rica de Hidalgo, Veracruz, al que de conformidad con el Decreto del 31 de julio de 1997, se dispuso que los miembros que integrarían el ayuntamiento serían: presidente, síndico único y 12 regidores.

En este orden de ideas, en el citado municipio participaron ocho partidos políticos, de los cuales, sólo cuatro tuvieron posibilidad de participar en la asignación de regidurías al haber alcanzado al menos el 2% del total de la votación; por lo tanto, la votación efectiva que resulta de sumar los votos en favor de los partidos PAN, PRI, PRD y PT es de 47,069, siendo el factor común 3,922 que resulta de dividir 47,069 entre las 12 regidurías por repartir.

Partido Político	Votación recibida	Regidurías asignadas por factor común (3,922) y votos utilizados	Votos no utilizados	Regidurías asignadas por resto mayor en orden decreciente
PAN	7,158	1 = 3,922	3,236	1 (1a. regiduría)
PRI	22,601	5 = 19,610	2,911	1 (2a. regiduría)
PRD	16,127	4 = 15,688	439	0
PT	1,183	0	1,183	0
TOTAL	47,069	10 = 39,220	7,849	2

Del cuadro precedente, se aprecia que el partido político PT, a pesar de haber obtenido el 2% de la votación total emitida que se requiere para participar en la asignación de regidurías, no obtuvo ninguna, **ya que de acuerdo al método que se aplica, los partidos políticos con votación mayoritaria resultaron privilegiados.** Situaciones similares se presentaron en los municipios de Córdoba, Ixtaczoquitlán, Martínez de la Torre, Pánuco, Papantla y Orizaba, entre otros.⁶

Después de realizar los ejercicios anteriores, se llega a la conclusión de que el procedimiento de asignación de regidores de representación proporcional en el Estado de Veracruz, en algunos casos, no cumplió con el propósito de fortalecer la diversidad y el pluralismo, ni tampoco observó la verdadera finalidad de la representación proporcional, que consiste en reflejar lo más fielmente posible las fuerzas sociales y las agrupaciones políticas existentes en un determinado país, de tal forma que, como señala Dieter Nohlen, **por regla general los candidatos o partidos derrotados en las urnas obtengan escaños en el parlamento.**⁷

IV. Propuesta de vías de solución

En razón de lo anterior, se proporcionan las vías de solución siguientes:

A. En el caso excepcional de los ayuntamientos integrados por tres miembros, sería más justo y equitativo que la regiduría única fuera asignada al partido político que hubiere obtenido el segundo lugar de la votación en la elección municipal de que se trate, debiéndose suprimir al efecto el tope mínimo del 15 por ciento de la votación efectiva que en el plano positivo exige el artículo 232 fracción I inciso A) del Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado de Veracruz.

B. Cuando el número de regidurías a distribuir exceda en dos o más, al número de partidos políticos que hayan obtenido al menos el 2% de la votación total emitida en la elección municipal correspondiente, podría tomarse como referencia la fracción II del artículo 54 de la Constitución Política Federal, de tal modo que todo partido político que alcance por lo menos el 2% de la votación total emitida para las elecciones municipales, tenga derecho a que le sean atribuidas regidurías de representación proporcional, y

⁶ *Ibidem.*

⁷ Cfr. Nohlen, Dieter, *Elecciones y sistemas electorales*, 3a. ed., México, Ed. Nueva Sociedad, 1995, pp. 41 y 44.

⁵ Véase Comisión Estatal Electoral, *Relación de Ayuntamientos 1998-2000*, Presidentes Síndicos y Regidores (fotocopia).

para las restantes se utilizaría la «votación ajustada» y el «método Niemeyer», en razón de que a través de éste se consiguen con verdadera proporcionalidad el número de regidurías por asignar, puesto que al jugar un papel importante los números decimales, por aproximación ascendente o descendente, se sacan números cerrados para llevar a cabo la distribución.⁸

Para ejemplificar esta propuesta con cifras reales, en el caso relativo al municipio de Poza Rica de Hidalgo, primeramente se asignarían cuatro regidurías a los partidos políticos PAN, PRI, PRD y PT por haber obtenido al menos el 2% de la votación total emitida. En la distribución de las ocho restantes, únicamente intervendrían los partidos que contaren con una «votación ajustada», la cual se obtendría al restar de la «votación efectiva» de cada partido político que tuvo derecho a participar, el «factor común» inicialmente determinado:

Partido político	Votación efectiva	Votación ajustada al restar el factor común (3,922)
PAN	7,158	3,236
PRI	22,601	18,679
PRD	16,127	12,205
PT	1,183	0
TOTAL	47,069	34,120

En tales condiciones, para la asignación de las ocho regidurías pendientes, al aplicarse el «Método Niemeyer», la «votación ajustada» de cada partido político (PAN, PRI o PRD) se dividiría entre el total de la suma de dichas votaciones (34,120) y el resultado se multiplicaría por el número de regidurías a repartir (8):

Partido político	Votación ajustada	Aplicación de la fórmula	Resultado	Regidurías por aproximación
PAN	3,236	$3,236/34,120 \times 8$	0.758	1
PRI	18,679	$18,679/34,120 \times 8$	4.379	4
PRD	12,205	$12,205/34,120 \times 8$	2.861	3

De los montos obtenidos por cada partido después de la aplicación del «método Niemeyer», se aprecia que a los partidos políticos PAN y PRD les correspondió una regiduría en atención a la aproximación decimal ascendente de su resultado. Como consecuencia, las doce regidurías quedarían repartidas de la manera siguiente: PAN = 2, PRI = 5, PRD = 4, y PT = 1.

C. En caso de que se presentara una hipótesis distinta a la anteriormente señalada, se podrían tomar las medidas siguientes: Si el número de regidurías por repartir excede en una al número de partidos políticos que hayan obtenido al menos el 2% de la votación total emitida en la elección municipal de que se trate, dos le corresponderían al partido mayoritario y las restantes se repartirían entre los minoritarios. Por el contrario, si el número de regidurías fuere menor al número de partidos políticos con derecho a participar en la distribución, las regidurías serían asignadas una a cada partido político, en orden decreciente al número de sus votos obtenidos, hasta agotarlas.

V. Comentarios finales

Es menester destacar que las vías de solución anteriores consiguen dos fines fundamentales:

- a) El partido político que obtiene la votación mayoritaria, salvo el caso de los ayuntamien-

⁸ Véase Arenas Bátiz, Carlos, «Formulas electorales y representación», *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, México, año 2, No. 3, mayo-junio 1996, p. 11.

tos formados con tres miembros, conserva el mayor número de regidores además de la presidencia municipal y la sindicatura única; y

- b) Los partidos políticos con votación minoritaria tienen acceso a participar en la integración de los ayuntamientos.

No debe pasarse por alto que en algunos casos las medidas que se han expuesto podrían afectar la «gobernabilidad» de la administración de un ayuntamiento por el partido político con votación mayoritaria; sin embargo, ello no debe considerarse como un obstáculo, ya que en el panorama federal, la reforma al artículo 54 de la Constitución Política Mexicana realizada en el año de 1993, tuvo como finalidad **hacer de la pluralidad un valor fundamental en la toma de decisiones políticas del Congreso General**, razón por la cual, **al suprimirse la llamada «cláusula de gobernabilidad», toda decisión fundamental para la República, que tenga rango constitucional, debe contar invariablemente con el apoyo de legisladores de más de un partido político.**

En conclusión, las vías de solución desarrolladas con antelación, salvo mejor apreciación, dan como resultado una representación proporcional que se acerca más al propósito señalado en la exposición de motivos de la iniciativa de ley que reformó recientemente el artículo 111 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, ya que verdaderamente propicia **el pluralismo**, que significa igualdad de concurrencia y que se traduce en libertad de participación, de discusión y de oportunidades para los partidos políticos; así como la **diversidad** política.

El sistema de medios de impugnación electoral en el Estado de México y el control de la constitucionalidad

Juan Carlos Silva Adaya*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Generalidades. 3. Sistema de medios de impugnación electoral en el Estado de México: a) Lineamientos constitucionales; b) Objetivos y clasificación; c) Supuestos de procedencia del recurso de apelación que se interpone entre dos procesos electorales, y d) Supuestos de procedencia de los medios de impugnación que se interponen durante un proceso electoral.

1. Introducción

El propósito de las presentes líneas es hacer una breve exposición del sistema de medios de impugnación administrativo y jurisdiccional que se delinea en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (en adelante Constitución local) y posteriormente desarrolla en el Código Electoral del Estado de México (en lo subsiguiente Código local), así como una sucinta correlación del control de la constitucionalidad que actualmente rige tanto para los actos y resoluciones de las autoridades electorales del Estado de México como para el de las correspondientes del resto de las entidades federativas. De esta manera, con el anterior esquema se busca hacer una clasificación y revisión crítica del control de la legalidad que se ha instaurado para los actos y resoluciones electorales, en dicha entidad federativa, a efecto de destacar en qué forma el sistema de medios de impugnación federal asegura que casi la totalidad de dichos actos y resoluciones que se pueden efectuar al amparo de dicha normatividad jurídica, a juicio de quien escribe las presentes notas, queden sujetos al control de la constitucionalidad.

2. Generalidades

Antes de proceder al desarrollo de los temas fundamentales del presente trabajo es conveniente realizar una serie de precisiones conceptuales. En este sentido, cuando se alude a sistema de medios de impugnación se hace referencia a todos los mecanismos procesales seguidos en forma de juicio de los cuales disponen los actores políticos y cuya

resolución está a cargo de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, mismos que están previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo Constitución federal) y en las leyes federales y locales, los cuales tienen por objeto asegurar la regularidad y, por ende, la legalidad, así como constitucionalidad, de los actos y resoluciones de los órganos electorales, ya sea que correspondan al ámbito municipal, la esfera local o el nivel federal.¹ Es decir, con dichos mecanismos procesales se busca que toda autoridad pública responsable de la elección de los representantes populares ciña su actuación a lo prescrito en las leyes locales o federales, así como en la Constitución federal.

Por autoridades electorales administrativas debe entenderse a los órganos responsables de la preparación de la elección, el desarrollo de la jornada electoral y los resultados y declaración de validez de las elecciones; en general, los trabajos en materia de derechos y obligaciones de los ciudadanos, como son los concernientes a credencial para votar, lista nominal de electores y observadores electorales y, desde luego, la constitución, registro, derechos y obligaciones de los partidos políticos. En el entendido de que las autoridades electorales administrativas también pueden tener atribuciones en materia de resolución de medios de impugnación en contra de actos realizados por una autoridad electoral administrativa jerárquicamente inferior, primordialmente a través del llamado recurso de revisión que, en el Estado de México, por ejemplo, corresponde

* Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Vid. OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, «Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa», *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, coed. Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral y UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 793-840.

resolver al Consejo General del Instituto Electoral del propio Estado.

En el caso de las autoridades electorales jurisdiccionales se alude a los órganos judiciales que tienen facultades para conocer y resolver los medios de impugnación que se presenten en contra de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales o federales, tanto administrativas como jurisdiccionales.

Es preciso advertir que genéricamente se alude a «actos» cuando se está en presencia de cualquier decisión, dictamen o acto que se efectúa por una autoridad administrativa o jurisdiccional como parte de un procedimiento legal sin que se decida algún conflicto jurídico entre dos partes. Mientras que por «resolución» se hace referencia a toda sentencia o resolución que dirima un conflicto jurídico interpartes luego de que se han desarrollado todas las etapas del proceso contencioso. Sin duda alguna, el empleo de esta terminología consistente en «actos» o «resoluciones» coincide con las expresiones que se han utilizado por el constituyente permanente en los artículos 41, 99 y 116 de la Constitución federal.

Por último, resulta relevante destacar que los medios de impugnación local, en forma expresa e inmediata, están dirigidos a garantizar el control de la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, como lo son los órganos centrales y, en ciertos casos, las direcciones y los desconcentrados —estos últimos en los distritos y los municipios electorales— (si bien, más adelante se harán una serie de precisiones en cuanto a los actos provenientes de los dos últimos tipos de órganos). Asimismo, como consecuencia de ese sistema local de medios de impugnación se actualiza el control de la constitucionalidad en la actuación de las autoridades respectivas, según se prescribe en los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso d), de la Constitución federal; 3º y 13 de la Constitución local, y 303 del Código local; en tanto que los medios de impugnación federales que se pueden presentar en contra de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, de manera expresa y directa, garantizan el control de la constitucionalidad y no sólo el de legalidad, como se prevé en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V, de la Constitución federal; 184 y 186, fracción III, incisos b) y c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3º, párrafos 1 y 2, incisos c) y d); 79, y 86, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en lo subsecuente LGSMIME.

3. Sistema de medios de impugnación en el Estado de México²

a) Lineamientos constitucionales

En la Constitución local, en primer término, se precisa un principio de legalidad por virtud del cual el ejercicio de la autoridad está sujeto a lo dispuesto en la propia Constitución local, las leyes y los ordenamientos que de una y otras emanen (a. 3, párrafo segundo), así como el concreto principio rector de legalidad que resulta aplicable en materia de organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales locales (a. 10 párrafo segundo).

Se deja al legislador ordinario lo relativo al establecimiento de un sistema de medios de impugnación, en el cual los órganos electorales y un tribunal autónomo, con jurisdicción en la materia electoral, conocerán de aquél. A las resoluciones del tribunal electoral se les da el carácter de definitivas e inatacables (a. 13). Por lo que respecta al objeto de dicho sistema de medios de impugnación es necesario destacar que, por el alcance que técnicamente tiene la expresión «materia electoral»,³ no se incluiría a los actos o decisiones vinculados con el referéndum constitucional o legislativo, total o parcial, así como a la iniciativa popular, previstos en los artículos 14 y 51, fracción V, de la Constitución local, máxime si se considera que a una ley reglamentaria se deja la determinación de las normas, términos y procedimiento relativos al referéndum. En efecto, en la Ley Reglamentaria del artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México no se prevé algún procedimiento contencioso, sólo se

² Vid. los trabajos que sobre el particular aparecen en Revista del Tribunal Electoral del Estado de México, n. 1, octubre de 1996, Toluca, Tribunal Electoral del Estado de México.

³ Al respecto, resulta conveniente consultar: Las obras de SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, tr. Santiago Sánchez González, t. I, México, Alianza Editorial, 1991, pp. 150-162 y SCHNEIDER, Hans Peter, *Democracia y constitución*, tr. Ángela Collado Ais y Manuel Bonachela Mesa, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 249-272, así como el trabajo de NOHLEN, Dieter, «Sistemas electorales», Diccionario Electoral, San José, Costa Rica, Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988, pp. 636-648, y la ponencia del autor de las presentes líneas que se presentó bajo el título de «Defensa integral de los derechos políticos propios de la democracia participativa», en el Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral celebrado en Cancún, Quintana Roo, en marzo de 1998, y que fuera organizado por el Instituto Federal Electoral, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Universidad de Quintana Roo.

determina que al Consejo Estatal para el Referéndum será el organismo público encargado de preparar, desarrollar, vigilar y calificar el proceso de referéndum.

En cuanto al carácter de definitivas e inatacables que, en dicha Constitución local, se da a las resoluciones del Tribunal Electoral del Estado de México, cabe precisar que esas calidades las poseen en el ámbito local, es decir, en tanto medios de impugnación ordinarios, ya que están los supuestos de procedencia de los juicios de revisión constitucional electoral y del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, según deriva de lo dispuesto en las fracciones IV y V del párrafo cuarto del artículo 99 de la Constitución federal, todo lo cual permite la vigencia del control de la constitucionalidad.

Lo relativo a la calificación de la elección del Gobernador del Estado de México, se reserva a la Legislatura del Estado (a. 61, fracción XIII). Al respecto, cabe señalar que se está en presencia de un contencioso electoral mixto, ya que, en la Constitución local y el Código local, se determina que, en primera instancia, el Tribunal Electoral del Estado de México es competente para resolver el recurso de inconformidad en contra del resultado de cierto cómputo distrital de la votación para Gobernador del Estado de México, por nulidad de las votaciones recibidas en una o varias casillas, y que la Legislatura del Estado, erigida en Colegio Electoral, tomará en cuenta dichas resoluciones (aa. 281; 289, fracción I, y 303, fracción II, inciso C), del Código local); aunque, en forma expresa, no se establece que las determinaciones del correspondiente colegio electoral sobre dicha elección tengan la naturaleza de una segunda instancia, los términos en que se prevé la respectiva facultad y el carácter de definitivas e inatacables, en la esfera local, que se reconoce a sus resoluciones (a. 61, fracción XIII, de la Constitución local y 30 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México), permiten considerar que cabe la posibilidad para que se ejerza un control político de la legalidad por la Legislatura del Estado, lo que daría una connotación mixta a este concreto aspecto del aludido sistema impugnativo, ya que podría instarse ante dicho Colegio Electoral para que decida si se configura o no la nulidad de la elección, o bien, la identidad del candidato al cual se debe favorecer con la expedición del decreto correspondiente a la declaratoria de Gobernador Electo.

Sobre dicho particular, es importante anticipar que las causales de nulidad de votación recibida en

una casilla electoral son las indicadas en el artículo 298 del Código local, mismas que no presentan ningún problema práctico, mientras que sí existen problemas fácticos tratándose de la nulidad de la elección de gobernador, puesto que no se prevén causales específicas, ya que las contempladas en el artículo 299 de ese mismo ordenamiento jurídico están referidas a la nulidad de la elección en un distrito electoral o municipio que declara el Tribunal. Esta imposibilidad aplicativa se presenta si se admite que los supuestos de nulidad son limitativos, por conllevar la imposición de una sanción sobre un acto público que lleva implícita la expresión de la voluntad ciudadana y que dicha sanción debe ceder ante una irregularidad menor, a fin de preservar un acto público, en principio, válidamente celebrado.

Sin embargo, aun en el supuesto de que se optara por realizar una interpretación funcional —necesariamente extensiva— del artículo 299 por el Colegio Electoral, la labor sería difícil. Para el caso de que se pretendiera decretar la nulidad de la elección por inelegibilidad, ello sería posible por el incumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 68 de la Constitución local y 16 del Código local, prescindiendo del supuesto concreto previsto en la fracción I del artículo de referencia, ya que se habla de fórmula y en dicho supuesto no se registra tal (en relación con el 145). Ahora bien, de intentarse la aplicación de los supuestos previstos en las fracciones II y III, parece que existiría una desproporción con la nulidad de una elección de diputados o ayuntamientos, ya que la causa de nulidad de la votación recibida en una casilla debe darse en el 20% de las secciones de un distrito en que se eligió a los diputados, o de un municipio, tratándose del ayuntamiento, y este mismo porcentaje, de exigirse en la de gobernador, afectaría al resto de los distritos o municipios en que no se alcanzaran o registrarán, inclusive, motivos de nulidad de la votación en casilla, cuestión que igualmente podría suscitarse en el caso de la violencia generalizada, ya que bastaría que en un solo distrito o municipio se presentara para que afectara al resto con dicha sanción anulatoria. Sólo en el caso de la no instalación de casillas parece que se podría manejar un porcentaje adecuado para decretar la nulidad de esa elección, ya que es posible resolver que el 20% está referido a la totalidad de las secciones de la circunscripción en que elige al Gobernador del Estado. Sin embargo, la decisión que adoptara el Colegio Electoral para determinar la aplicación de ese precepto legal en materia de nulidad de la elección de gobernador o realizando la integración corres-

pondiente para ejercer una atribución discrecional, no dejaría de ser técnicamente cuestionable.

En cuanto al carácter de definitiva e inatacable que también se reconoce a las decisiones de la Legislatura del Estado, erigida en Colegio Electoral, en materia de calificación de la elección de Gobernador del Estado de México (a. 61, fracción XIII), debe tenerse presente lo que se dijo sobre las resoluciones del Tribunal Electoral del Estado de México.

b) Objetos y clasificación

Los medios de impugnación previstos en el Código local específicamente tienen por objeto la revocación o la modificación de las decisiones, resoluciones y dictámenes emitidos por los órganos electorales (a. 302). Con ellos se pretende garantizar la legalidad de los actos y resoluciones de los órganos electorales y la exactitud de los resultados de las elecciones (a. 303). Los medios de impugnación que pueden interponerse en el Estado de México son tres, a saber: El recurso de revisión, el recurso de apelación y el recurso de inconformidad.

Por el momento en que pueden interponerse los recursos se clasifican: en aquel recurso que se interpone durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales y aquellos que son procedentes durante el proceso electoral. En el primer supuesto está el caso único del recurso de apelación (a. 303, fracción I) y, en el segundo, figuran los recursos de revisión, apelación e inconformidad (a. 303, fracción II).

También, los medios de impugnación locales se pueden clasificar atendiendo al órgano que debe resolver el recurso. De esta manera, se encuentra una división en la que se sitúan los recursos administrativos respecto de los cuales es competente para resolverlos el Consejo General y los recursos jurisdiccionales cuya resolución corresponde al Tribunal Electoral del Estado de México. En esta tesitura, al primer grupo se inscribe el recurso de revisión [aa. 95, fracción XXXIII, y 303, fracción II, inciso A)] y, al segundo, los recursos de apelación e inconformidad [aa. 282, párrafo segundo; 289, fracciones I a III, y 302, fracciones I y II, incisos B) y C)].⁴

⁴ La anterior clasificación sin perjuicio de que el recurso de revisión, en forma extraordinaria, también puede ser resuelto, junto con los recursos de inconformidad con el que guarde relación, por el Tribunal Electoral del

c) Supuestos de procedencia del recurso de apelación que se interpone entre dos procesos electorales

El recurso de apelación que puede presentarse durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales, ya sean ordinarios o extraordinarios, procede contra: a) Los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Electoral del Estado de México (Consejo General, Junta General y Dirección General), y b) Las decisiones del Registro Estatal de Electores que nieguen la inclusión o exclusión del nombre de los interesados en las listas nominales, previo agotamiento de la instancia de rectificación ante el propio Registro.⁵ En el primer caso, sólo los partidos políticos están legitimados para interponer el recurso de apelación y, en la segunda hipótesis, exclusivamente se legitima a los ciudadanos (a. 303, fracción I, del Código local).

Como puede apreciarse, la casuística que se establece para la procedencia del recurso de apelación entre dos procesos electorales, excluye del control local de legalidad ciertos actos que sean realizados por órganos que no poseen el carácter de centrales, como ocurre con las direcciones del Instituto Electoral del Estado de México (la de Organización, la de Capacitación y la de Partidos Políticos, por ejemplo), el Presidente (en el entendido de que ese cargo recae en el Director General, pero que no actúa como tal sino presidiendo un órgano distinto) y el Secretario del Consejo General, así como del mismo Secretario General del Instituto Electoral del Estado de México.⁶ Lo anterior, sin perjuicio de que esta

Estado de México, cuando sea interpuesto dentro de los cinco días anteriores a la elección, ya que los referidos recursos de revisión deben guardar conexidad en la causa con el de inconformidad, en forma tal que de no presentarse aquella se archivan como asuntos definitivamente concluidos (tratamiento similar que igualmente ocurre con los recursos de apelación que se presentan en ese mismo tiempo).

⁵ Es importante destacar que el carácter de dicha instancia de rectificación es materia de reglamentación por el Consejo General para el supuesto de que se establezca un Registro Estatal de Electores, razón por la cual sus alcances de mera petición o recurso se precisarán, en su caso, en el respectivo reglamento.

⁶ En los casos que se están destacando no podría admitirse que se trata de órganos que no realizan actos definitivos y firmes, ya que, *verbi gratia*, tratándose de la Dirección de Partidos Políticos tiene como atribución suministrar el financiamiento público al que tienen derecho los partidos políticos nacionales o locales con registro, lo cual, desde luego, puede provocar una afectación directa e inmediata a los intereses jurídicos de los partidos. Además, cualquier órgano electoral puede realizar un acto de autoridad sin tener alguna atribución reconocida en la ley, situación que, se estima, hace válida la observación aquí formulada, más si se considera

inimpugnabilidad local de los aludidos actos que provengan de los órganos precisados daría lugar a la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, ya que se trataría, en caso de que así lo estime la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de actos definitivos y firmes, independientemente de que también tendrían que cumplirse los otros requisitos generales y los particulares de procedencia de ese medio de impugnación federal [a. 86, párrafo 1, inciso a), de la LGSMIME].

Por lo que respecta al recurso de apelación por negativa a la inclusión o exclusión del ciudadano de las listas nominales de electores, es pertinente aclarar que, en el referido artículo 303, fracción I, inciso B), del Código local, se determina que dicho recurso será procedente «en su caso»; esta cuestión se explica por el hecho de que en materia de credencial para votar y lista nominal de electores se pueden celebrar convenios entre el Instituto Federal Electoral y el Director General del Instituto Electoral del Estado de México, con aprobación del Consejo General, para que el Registro Federal de Electores aporte información y documentos para los procesos locales (aa. 95, fracción XXVI, 102, fracción VII, del Código local), lo que, en consecuencia, sustituye al Registro Estatal de Electores o limita las posibilidades para el funcionamiento del mismo.⁷ Estos convenios permiten que, en los comicios estatales y municipales mexiquenses, se llegue a emplear la credencial para votar con fotografía y las listas nominales de electores que se utilizan en los procesos electorales federales y que se actualizan anualmente, lo cual, como consecuencia de la realización de actos que puedan afectar los intereses político-electorales del ciudadano, da lugar a la impugnación, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (a. 79 de la LGSMIME), de un acto federal que proviene precisamente de una autoridad federal, concretamente la respectiva vocalía de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (a. 135,

párrafos 1 y 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Asimismo, sin desmedro de las limitaciones en cuanto a la procedencia de este recurso de apelación del ciudadano, una interpretación funcional (a. 2 del Código local) permite entender que el supuesto actual implícitamente comprende los problemas relacionados con la credencial para votar, ya que a quien no se le expide esta última, en caso de que se estableciera el Registro Estatal de Electores, necesariamente no figuraría en la lista nominal de electores y de esta manera se actualizaría el supuesto para la procedencia del aludido medio de impugnación, aunque persistiría la duda sobre la procedencia del recurso cuando se presenten problemas relacionados con la reposición de la credencial para votar.

Sobre el relativo Registro Estatal de Electores, en caso de que se establezca, se estima inadecuado que su organización y funcionamiento sea materia de un simple reglamento, ya que del ejercicio de una atribución discrecional consignada en una ley secundaria en favor del Consejo General, dependería la determinación final de los requisitos, modalidades, condiciones y plazos, en general, de los alcances de los derechos político-electorales del ciudadano de votar y ser votado, sólo por mencionar los más relevantes, lo cual, se insiste, denota un riesgo para la práctica de esos derechos políticos. En esta medida, parece conveniente que en el citado Código local se desarrollen los aspectos jurídicos más importantes para el eventual establecimiento, organización y funcionamiento del Registro Estatal de Electores y de la aludida credencial para votar y la lista nominal de electores, y no, como actualmente sucede, en disposiciones jurídicas reglamentarias.

En adición a lo anterior, también se considera necesario que la posibilidad de celebrar convenios para el empleo de la credencial para votar y las listas nominales de electores federales en los comicios locales se prevea expresamente en la Constitución local, a efecto de «tratar de paliar los posibles errores de técnica constitucional» que puedan presentarse cuando en una ley secundaria, como lo es el Código local, se dispone esa posibilidad sobre los derechos de votar y ser votado, ya que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 35, fracción II, y 36, fracción III, de la Constitución federal, poder ser votado para todos los cargos de elección popular, «teniendo las calidades que establezca la ley», es una de las prerrogativas del ciudadano, y votar en las elecciones populares, «en los términos que señale la ley», es una de las obligaciones del ciudadano de la República. Efectivamente,

que existe la posibilidad de que, como consecuencia de una errónea concepción de lo que es una facultad implícita, ciertos órganos electorales se arrojen facultades que no les corresponden, o bien, estimando que es necesario hacerlo para cubrir alguna laguna jurídica.

⁷ Por ejemplo, el 19 de mayo de 1998 se suscribió el llamado Convenio de Apoyo y Colaboración que celebran el Poder Ejecutivo del Estado de México y el Instituto Federal Electoral para la aportación de elementos, información y documentación de carácter electoral a los organismos locales competentes a fin de apoyar la realización de los procesos electorales en el Estado, así como para la operación de los órganos desconcentrados y el desarrollo de los programas del Instituto Federal Electoral de dicha entidad federativa, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 1º de julio de 1997.

pareciera que el legislador ordinario está obligado a prever precisamente en ley lo relativo a las condiciones fácticas que posibiliten el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de ser votado y el cumplimiento de la obligación ciudadana de votar.

Sin embargo, debe advertirse que se dice «paliar los posibles errores de técnica constitucional» con el hecho de establecer en la constitución local la posibilidad de celebrar los aludidos convenios, porque se trata de una «solución emergente»; mientras que en la Constitución federal no se prevea esa posibilidad, como lo aconsejaría una buena técnica constitucional. Igualmente, se hace la anterior propuesta, en el entendido que en el actual texto del artículo 29, fracción II, de la Constitución local, se dispone que votar y ser votado para los cargos públicos de elección popular del Estado y de los municipios y desempeñar cualquier otro empleo o comisión, si se reúnen los requisitos que «las normas determinen», son prerrogativas de los ciudadanos del Estado, y, desde luego, en el término «normas» queda comprendido todo acto jurídico, con independencia de que sea una ley, reglamento o convenio, por ejemplo.

d) Supuestos de procedencia de los medios de impugnación que se interponen durante un proceso electoral

El recurso de revisión que sólo procede durante el proceso electoral (bien sea ordinario o extraordinario) puede interponerse en contra de los actos o resoluciones de los consejos distritales y municipales [a. 303, fracción II, inciso A), del Código local]. Los partidos políticos son los únicos legitimados para interponer dicho recurso de revisión (a. 305 del Código local).

Ahora bien, el recurso de apelación que puede presentarse durante el proceso electoral es procedente en contra de los dos siguientes actos y resoluciones: a) Las resoluciones recaídas a los recursos de revisión [a. 303, fracción II, inciso B), del Código local], y b) Los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Electoral del Estado de México [Consejo General, Junta General y Director General, a. 303, fracción II, inciso B), del Código local]. Como en el caso del anterior recurso, los partidos políticos son los que están legitimados para interponer el recurso

de apelación (a. 305 del Código local). Como se puede apreciar, tratándose del caso de las resoluciones del Consejo General que recaigan al recurso de revisión, en tanto que provienen de un órgano central, cabe la posibilidad de recurrirlas en apelación, por lo cual se está en presencia de un contencioso mixto (impugnación inicial administrativa con una posterior jurisdiccional).

Nuevamente, como se colige de la casuística que se establece para la procedencia del recurso de apelación que puede interponerse durante un proceso electoral —como ya se dijo respecto del que procede durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales—, tanto ordinario como extraordinario, excluye del control local de legalidad ciertos actos que se efectúen por órganos que no poseen el carácter de centrales, como ocurre con las direcciones del Instituto Electoral del Estado de México; el Presidente y el Secretario del Consejo General; el Secretario General del Instituto Electoral del Estado de México, y las juntas distritales y municipales, en estos últimos dos casos toda vez que tampoco procede el recurso de revisión (a. 303, fracción II, del Código local). Lo anterior, sin perjuicio de que esta inimpugnabilidad local de los precisados actos que provengan de los órganos ya mencionados —como se apuntó al tratarse lo relativo al recurso de apelación procedente durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales—, permite el control de constitucionalidad que existe a través del juicio de revisión constitucional electoral, ya que, se estima, que se estaría en presencia de actos definitivos y firmes susceptibles de revocarse o modificarse por este medio de impugnación federal, independientemente de que tendrían que cumplirse los otros requisitos generales y los particulares de procedencia respectivos [a. 86, párrafo 1, inciso a), de la LGSMIME].

Asimismo, como resultado de contemplar, en dicho código, supuestos limitativos o un sistema taxativo o de *numerus clausus* para la procedencia de los medios impugnativos, lógicamente se deja fuera del control local de legalidad a otros actos de autoridad que también puedan afectar directa e inmediatamente intereses jurídicos de los partidos políticos —como ya se destacó— o de los ciudadanos y que pueden estimarse como actos definitivos y firmes. Tratándose del supuesto de la afectación de los derechos político-electorales del ciudadano relativo a la expedición de la credencial para votar y la lista nominal de electores, por ejemplo, que igualmente puede ocurrir durante el proceso electoral local, se puede advertir que existe la

ausencia de un control de legalidad local, ya que, durante la preparación de la elección, también pueden realizarse trabajos en materia de expedición o reposición de credenciales para votar o de lista nominal de electores por el Registro Estatal de Electores, para el caso de que se estableciera, sin que proceda el recurso de apelación, como sucede durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales.

La anterior reflexión no es obstáculo para que durante la etapa de preparación de la elección local se realicen trabajos en materia de Registro Federal de Electores que redunden en una indebida inclusión o exclusión del ciudadano de las listas nominales de electores, como consecuencia indirecta de la celebración de un convenio entre el Instituto Federal Electoral y el Director General del Instituto Electoral del Estado de México, con aprobación del Consejo General, para que el Registro Federal de Electores aporte información y documentos para los procesos locales, todo lo cual, en última instancia, permite que, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (a. 79 de la LGSMIME), se ejerza el control de la constitucionalidad de cualquier acto que afecte los derechos correlativos de los ciudadanos que sean afectados como consecuencia de la operación del Registro Federal de Electores.

Por último, el recurso de inconformidad es procedente para: a) Impugnar los resultados de los cómputos distritales o municipales, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas (lo que comprendería la votación recibida en la casilla para la elección de ayuntamientos, diputados o gobernador); b) Solicitar la nulidad de las elecciones de diputados o miembros de los ayuntamientos; c) Solicitar la nulidad del cómputo de la elección por el principio de representación proporcional de síndico, regidores o diputados, y d) Impugnar las constancias de mayoría expedidas por los respectivos órganos electorales [a. 303, fracción II, inciso c), del Código local]. Los partidos políticos son los únicos legitimados para interponer el recurso de inconformidad [aa. 303, fracción II, inciso c), y 305 del Código local].

En el caso de estos recursos que pueden interponerse tanto durante los procesos electorales locales y el tiempo que transcurre entre uno y otro proceso electoral, los partidos políticos son los únicos sujetos a los que, en el Código local, se les reconoce legitimación para impugnar; salvo los casos previstos en favor de los ciudadanos para impugnar la inclusión o exclusión indebida de la lista nominal de electores

que, como se advirtió, tiene alcances limitados, y las organizaciones de ciudadanos que hayan solicitado su registro como partido político local, ya que también pueden presentar el recurso de apelación (a. 46 del Código local); aunque en este último caso no se prevén reglas jurídicas en el Código local relativas a los medios de impugnación, como serían las concernientes a los supuestos de procedencia de los recursos, legitimidad, personería, plazos, términos, partes y efectos de las resoluciones, por ejemplo, situación que implica una inadecuada técnica legislativa que puede ser suplida con una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones jurídicas correspondientes (a. 2 del Código local).

Igualmente, tratándose de los ciudadanos o sus agrupaciones que soliciten su acreditación como observadores de los actos de preparación y del desarrollo del proceso electoral, así como de los que corresponden a la jornada electoral, es necesario advertir que no están legitimados para interponer algún recurso que permita el control local de legalidad, lo que genera la inimpugnabilidad de las resoluciones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México que se emitan sobre dichas solicitudes.

Por lo que atañe a los medios de impugnación federales, de acuerdo con lo prescrito en la LGSMIME, se estima que no sería procedente el juicio de revisión constitucional electoral; es decir, se carecería de un control de constitucionalidad sobre dichos actos o resoluciones, puesto que sólo los partidos políticos están legitimados para interponerlo (a. 88). En cuanto al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, vale indicar que tampoco sería procedente, ya que, a pesar de que se legitima a los ciudadanos, sus limitados supuestos de procedencia no comprenden este tipo de problemas (a. 80, párrafo 1), en el entendido de que, igualmente, se considera inadecuada una aplicación directa de la Constitución federal sobre la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que los dos impedimentos destacados con respecto de la LGSMIME, parten desde la propia Constitución federal. Efectivamente, si bien es cierto que para el caso del juicio de revisión constitucional electoral no se reserva la legitimación a los partidos políticos, también lo es que sí se prevé, como requisito de procedibilidad del juicio, que los actos o resoluciones en materia electoral local puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, lo que claramente le hace improcedente para dichos supuestos, puesto

que, tratándose de la observación electoral, en el Código local se dispone que, en ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores no tendrán, por sí mismos, efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados (a. 13).

En cuanto a los candidatos que pueden participar como coadyuvantes del partido político al que pertenezcan o que los registró, cabe decir que una interpretación sistemática y funcional del Código local permite concluir que pueden ser coadyuvantes del partido político promovente o tercero interesado en los recursos de revisión, apelación e inconformidad, aunque los candidatos por sí mismos y como auténticos actores pueden promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano [aa. 80, párrafo 1, inciso d), y 82 de la LGSMIME], en contra de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, sin que sujeten su suerte procesal a la decisión de un partido político sobre el hecho de si impugna o no un acto o resolución electoral, o los términos en que quiera plantear la controversia, o bien, a su determinación de comparecer o no como tercero interesado.

Esta última posibilidad puede dar lugar a cuestiones delicadas sobre conexidad en la causa de un posible recurso de apelación que, por un lado, se interponga ante el Tribunal Electoral del Estado de México por un partido político que impugne la negativa de registro de un candidato y el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano que, en forma concomitante a aquél, se presente, por otra parte, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sólo que en este caso por un candidato al que se le niegue el registro. En estos supuestos se trata de un mismo acto (negativa de registro) que admite la posibilidad de impugnarse por dos vías distintas ante autoridades diversas y se considera que una solución adecuada para evitar resoluciones contradictorias de medios impugnativos en que no procede la acumulación, ni la atracción para resolverse en una misma sesión por una misma autoridad jurisdiccional, es que se reserve la admisión del juicio federal hasta que se resuelva el medio de impugnación local, ya que existiría una suerte de litispendencia, admitiéndose el juicio federal sólo si la negativa de registro se confirma en el recurso de apelación, o bien, desechándose aquél en caso de que se revoque la negativa y se confiera el registro, por una suerte de falta de interés jurídico [a. 10, párrafo 1, inciso b), de la LGSMIME].

Otra situación especial podría ocurrir para el caso de que un partido político presentara el recurso de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Estado de México en contra de la nulidad de la elección o el no otorgamiento de la constancia de mayoría por inelegibilidad del candidato, y en forma paralela, el candidato impugnara ese mismo acto o resolución ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Para este supuesto se cree que la solución adecuada va en términos similares de la apuntada en el párrafo precedente, por las mismas razones; aunque debe tenerse claro que puede dificultarse la realización de dicha propuesta, para el caso de que sean breves los plazos para la instalación del órgano o la toma de posesión de los funcionarios electos, ya que, quizás deba desecharse el medio de impugnación

federal, por haberse consumado de un modo irreparable [a. 10, párrafo 1, inciso b), de la LGSMIME].

Finalmente, se cree oportuno destacar que si bien resulta inconcuso que, tratándose de la elección de gobernador, el recurso de inconformidad sólo procede por nulidad de la votación recibida en una casilla y no respecto de la calificación que efectúe la Legislatura del Estado, erigida en Colegio Electoral, así como la expedición del decreto correspondiente y la declaratoria de Gobernador Electo o de nulidad de la elección, por ser definitiva e inatacable [aa. 61, fracción XIII, de la Constitución local y 303, fracción II, inciso c), del Código local], también lo es que cabe la posibilidad de que se impugne por medio del juicio de revisión constitucional electoral por un partido político, o bien, por un candidato, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para el caso de que ocurra algún problema de inelegibilidad, según deriva de lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V, de la Constitución federal, y 79; 80, párrafo 1, inciso d); 82, párrafo 1, inciso b), y 86 de la LGSMIME.

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José

Filosofía Política de la Democracia

Distribuciones Fontamara, S.A. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Colección, N° 43, 1997, 155 pp.

En este libro el autor propone el estudio de la democracia como categoría filosófica. Su perspectiva y análisis los basa en la llamada «escuela de Turín» (esta escuela propone la desconstrucción sistemática del pensamiento político en aras de una reconstrucción —*performance*— mejor dicho, una reinterpretación del discurso político a través de la historia), por lo tanto propone un análisis a contrapelo del historicismo, busca una suerte de construcción conceptual que permita conocer las convergencias y divergencias del pensamiento político occidental.

En un acercamiento hacia la construcción de una filosofía política contemporánea, el autor, doctor en Ciencias Políticas y en Historia de las Ideas Políticas, desarrolla en esta obra las tres grandes vertientes que dan sentido al pensamiento político actual: autores clásicos, temas clásicos, problemas contemporáneos.

En el análisis aborda la categoría de democracia en la teoría de las formas de gobierno, en sus relaciones con los fenómenos políticos contemporáneos y con el gran pensamiento de la modernidad, acrisolado en el liberalismo y el socialismo.

Dice Fernández Santillán que desde la perspectiva de la filosofía política, la democracia es ante todo un régimen político, y agrega, en tal virtud, su estudio debe plantearse desde la teoría de las formas de gobierno. Asevera que el tratamiento dado al concepto de democracia junto con sus implicaciones políticas no fue prioridad en las culturas grecolatinas ni en los pensadores medievales, en otras palabras, ningún clásico se propuso formular una teoría de la democracia; produjeron teorías sobre las formas de gobierno, que en sí eran teorías de las constituciones. Es en épocas recientes cuando se da cuenta de la democracia como un objeto de conocimiento, mejor dicho, como categoría política y filosófica, misma que ha tenido un largo proceso de cambios, de combinaciones y de recomposiciones. En las combinaciones surge lo que se entiende por «gobierno mixto» y en las recomposiciones lo que se conoce como «república».

En ese orden de ideas, en los textos clásicos se

critican las formas de gobierno (ya sean éstas monarquías, aristocracias o democracias) se cuestiona su inestabilidad y, consecuentemente su crisis de entidad. Asevera el autor que la categoría de democracia difiere sustancialmente de la categoría de república, de ahí que «el hecho de que hoy tengamos repúblicas democráticas no significa que los dos conceptos sean correspondientes...».

Advierte Fernández Santillán que asistimos a una transformación y dispersión del lenguaje político, lo cual ha empujado a más de un autor a construir sofisticados sistemas filosóficos con su correspondiente vocabulario, consecuentemente, ello se convierte, a su vez, en dificultad inextricable para construir y transmitir la filosofía política.

El autor, discípulo y traductor de Norberto Bobbio, afirma que en la trayectoria del pensamiento político occidental «hay una verdadera y propia tradición democrática, una cadena de razonamientos férreamente estructurados que fundamentan el gobierno popular». Lo cual busca demostrar.

Por otra parte critica el hecho de que, con el auge democrático en el mundo, todos se autonombren demócratas aun sin serlo; recuerda cómo en la antigüedad la democracia era entendida como una forma mala de gobierno, trayendo, con ello a la discusión, la tradición de una corriente de pensamiento antidemocrático, que resulta importante conocer.

Fernández Santillán describe que la democracia moderna tiene un hilo conductor, que viene desde los pasados siglos; sin embargo, contiene tres elementos que la caracterizan y la distinguen de las antiguas concepciones: a) el individualismo, b) el laicismo y c) una concepción progresiva de la historia. La primera se distingue de la idea de democracia antigua porque aquella era una visión colectiva, el *homo democraticus* sólo se explicaba a sí mismo en función de los demás; por el contrario, en la democracia moderna, el individuo tiene una primacía a ultranza sobre el conjunto de personas con las que se relaciona. Esa primacía sin duda proviene del reconocimiento de los derechos individuales anteriores y, en algunos casos, superiores al estado, de

ahí que el poder político sólo tiene justificación y legitimación a partir del consenso en la irrestricta voluntad de los individuos. La segunda porque ya no más la religión es el factor determinante del pensamiento político-social, y la tercera porque el sujeto histórico es el individuo con una nueva base ontológica.

El libro está dividido en siete capítulos. En el primero, titulado «Los Tres Usos», plantea la manera y términos en que ahora y aquí, esto es, en el pensamiento occidental, debe entenderse el concepto de democracia, llevándolo más allá de una categoría política, para hacerlo incidir en el plano de lo social, de lo económico y aun de lo jurídico. Afirma el autor que la democracia ha cambiado de tal manera que no sólo refiere a una forma de gobierno o a un régimen político, sino que puede entenderse como todo un sistema en tres grandes vertientes: 1) el lugar que ocupa en la tipología de las formas de gobierno; 2) el valor positivo o negativo que se le atribuye, y 3) la posición que se le asigna de acuerdo con una cierta interpretación de la historia. Ello induce a estudiar a la democracia en referencia a las constituciones y desde los usos meramente convencionales: a) descriptivo o sistemático, b) prescriptivo o axiológico y c) histórico.

En el segundo capítulo, titulado «El Gobierno Mixto», Fernández Santillán hace una revisión del concepto democracia en el pensamiento e ideología occidentales, así, reseña la evolución de esta categoría desde *Las Leyes* de Platón, *La Política* de Aristóteles, *Las Historias* de Polibio, *La República* de Cicerón, pasando por Bodin y sus *Seis libros de la República*, Hobbes y el *Leviatán*, y más adelante por Hegel y Montesquieu, concluyendo en Schmitt y Mosca; con ello busca demostrar cómo un sistema democrático se da en la frontera o en la mixtura de las formas de gobierno, de donde se colige lo que el autor, siguiendo el pensamiento de Norberto Bobbio, califica como «gobierno mixto».

En el tercer capítulo, que denomina «La República», el autor hace un análisis del término república y sus referentes (*civitas, polis, res publica*). Muestra cómo el concepto fue evolucionando en su semántica y por ende en su categorización, y cómo, al mismo tiempo, arrostra una constante histórica que subyace en la modalidad del referente, esto es, en la categoría Estado. Para ello, Fernández hace una revisión del catecismo de las ideas políticas que se remontan al antiguo pensamiento grecolatino y su evolución a través de autores como Thomas Hobbes (*De cive*), Maquiavelo (*Discursos sobre la primera década de Tito Livio*), Jean Jacques Rousseau (*El contrato social*), entre otros, para hacerlo confluir en el pensamiento de

Immanuel Kant (*Per la pace perpetua*). En este capítulo describe cómo las categorías históricas devienen en categorías políticas y éstas a su vez en categorías jurídicas; cómo se entremezclan las formas de Estado (formas *civitas*), las formas de dominio (forma *imperii*) y las formas de gobierno (forma *regiminis*) dentro de ese gran continente que es la categoría filosófica-política; concluyendo que la democracia se ubica en la forma *imperii*, en tanto que la república se cataloga dentro de la forma *regiminis*, por lo que insiste en su advertencia: «no toda república es democrática».

En el cuarto capítulo, titulado «Autocracia y Democracia» el autor hace una revisión de algunas tipologías de las formas de gobierno, contrastando diversos criterios clasificadores, con especial referencia al pensamiento kelseniano (*Teoría general del derecho y del Estado*). Así, deslinda los conceptos de autocracia y democracia, a la luz de la libertad política y de la práctica política. Siguiendo el pensamiento del jefe de la escuela de Viena, asevera que la libertad democrática solamente cobra vigencia cuando la ciudadanía interviene en la deliberación de los asuntos colectivos, cuya consecuencia es la producción de normas jurídicas. En ese mismo orden de ideas, revisa la presencia de los partidos políticos en las sociedades modernas, y nuevamente recurre al pensamiento de Kelsen: «la democracia sólo puede existir si los individuos se reagrupan de conformidad con sus afinidades políticas, con el objeto de orientar la voluntad general hacia sus fines políticos...». Afirma Fernández Santillán que es en el consenso donde los individuos dan su consentimiento al mandato político. En la democracia la estabilidad descansa en el acuerdo, en la autocracia la estabilidad se apoya en la amenaza.

En el quinto capítulo, «Democracia y el Liberalismo», revisa sus respectivos discursos, extrapolando el concepto liberalismo al concepto de democracia; estudia los distanciamientos y acercamientos que se dan entre Benjamín Constant (*La libertad de los antiguos comparada con los modernos*), Alexis de Tocqueville (*La democracia en América*) y John Stuart Mill (*Consideraciones sobre el gobierno representativo*) tomando como hilo conductor el pensamiento de Giovanni Sartori (*Democrazia e definizioni, Teoría de la Democracia*), y el de Norberto Bobbio (*Liberalismo e democrazia*), contrastándolos con el pensamiento de Michelangelo Bovero (*Sobre los fundamentos filosóficos de la democracia*).

El autor analiza el catecismo de la democracia liberal y su incidencia en las libertades individuales y sociales necesarias, para lo que se dio en llamar «el gobierno libre»; revisa asimismo, a la democracia

liberal y su incidencia en la libertad individual, las formas de gobierno y la representación; hace una lectura crítica de la intervención de los sujetos en los asuntos públicos y por ende en la construcción de la legislación y el gobierno; analiza la presencia de la democracia liberal como ideología del estado laico; asimismo, estudia el liberalismo, la democracia y la representación en el ámbito político-jurídico del pensamiento occidental, pasando revista a la democracia en el ámbito de la economía de mercado, en el modelo del Estado liberal. En ese contexto, critica el binomio capitalismo-democracia frente a la pluralidad ideológica. Siguiendo el pensamiento de Schumpeter (*Capitalism, Socialism and Democracy*) teoriza sobre algunas de las propiedades que le dan significación a la idea de democracia en las sociedades occidentales contemporáneas, contrapunteando los ideales democráticos con la realidad social y política; plantea de manera consecuente el problema de la representación en la formación del poder del Estado y deja la pregunta sin respuesta: «¿qué tipo de estructura gubernamental sería la idónea para la nueva etapa?», advirtiendo la necesidad de tomar medidas urgentes, pues las involuciones que sufre la democracia están ganando terreno.

En el sexto capítulo, «Democracia y Socialismo», realiza un estudio paralelo entre estos dos conceptos y su relación con la idea de igualdad, así como su relación con el poder material, distinguiendo el plano político del económico; revisa de manera comparada los pensamientos de Rousseau y Marx enfrentando el contractualismo del primero al historicismo del segundo, el individualismo del primero frente al colectivismo del segundo. Con ello confronta la realidad de la política de Rousseau con la realidad de la economía de Marx.

En este mismo capítulo Fernández Santillán hace contrapunto de los pensamientos rousseauiano y marxista, busca sus conjunciones y disyunciones en sus respectivas obras; esas semejanzas y diferencias lo llevan a concluir que ambos coincidieron en la crítica al dominio basado en la desigualdad, así como en la desaprobación de una sociedad injusta, por una parte; por la otra, en cuanto a sus disyunciones, para Rousseau la colaboración entre los hombres se da en el campo de la asamblea soberana, mientras que para Marx se da en el terreno de la producción. Según el autor la distinción más radical entre ambos estriba en que para Rousseau la política es la superación del conflicto mientras que para Marx es la perpetuación del mismo.

El autor revisa el concepto de democracia

directa, haciendo especial énfasis en la idea de república en contraposición de la celeberrima «Comuna de París». Asimismo, hace una lectura de Kelsen respecto de los métodos para resolver los conflictos de clase al identificar el método pacífico con la democracia y al método violento con la autocracia. Revisa también el pensamiento de Rosa Luxemburgo (*Reforma o revolución*) y de Eduard Bernstein (*Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia*). Explora el socialismo no marxista de Louis Blanc, para concluir con una crítica: a «la teoría de la práctica» y a «las réplicas de la historia y el retorno de los valores».

En el séptimo y último capítulo, llamado «Liberalismo y Socialismo» revisa el discurso socialista de ortodoxos y revisionistas, las irreconciliables posiciones en las luchas político-ideológicas entre liberales y socialistas, así como los enfrentamientos entre heterodoxos y ortodoxos dentro de esos mismos bandos. Hace una lectura de los orígenes del liberal-socialismo en el pensamiento de John Stuart Mill (*On Liberty, Principles of Political Economy*). Describe la evolución de esta ideología y su influencia en el pensamiento político occidental, así como su utilización en otras propuestas políticas como la de Pellicani y su idea de «liberalismo socialista», cita a Bernstein en su afirmación de que «entre el liberalismo y el socialismo no hay ruptura sino continuidad», en otras palabras, «... no existe una idea liberal que no pertenezca también al contenido ideal del socialismo» (*Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia*).

Siguiendo el pensamiento bernsteniano señala la idea de una síntesis entre liberalismo y socialismo, como una delimitación de dos fuerzas que se encuentren en armonía social. Resalta en su texto la presencia de esa corriente de pensamiento en México,

en la obra de Jesús Reyes Heróles (*El Liberalismo Mexicano*) donde se enmarca la idea de «liberalismo social»; así mismo, trae a colación otros autores como Bertrand Russell (*Proposed Roads to Freedom*), John Dewey (*Liberalism and Social Action*), Leonard Hobhouse (*Liberalism*), Carlo Rosselli (*Socialismo liberale*), etc. que se inscriben en esta corriente de pensamiento.

Destaca cómo el liberal-socialismo se ubicó doctrinariamente frente al manchesterismo y el estalinismo, y en su momento frente al fascismo; destaca su presencia en el Estado benefactor (*welfare state*) y su oposición al llamado «socialismo real»; resalta, así mismo, el repliegue posterior de las ideas socialdemócratas frente al liberalismo «ostentoso y agresivo» y su crítica al Estado obsoleto de los últimos tiempos. Llama la atención lo que el autor cita de Bobbio, respecto de la relación entre el liberalismo y el socialismo, cuando advierte que éste (el liberal-socialismo) dependerá de «la forma en que logre fundamentarse la relación entre la libertad y la igualdad... (pues) la base de la relación descansa en la igualdad, porque es a partir de ella que la libertad se hace factible». «Así los principios del liberal-socialismo son indispensables para hablar de una democracia completa...».

*Raymundo P. Gándara**

* Profesor Investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

EIJK, Cees van der y FRANKLIN, Mark N. *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*

The University of Michigan Press, 1996, XV y 516 pp.

La temática fundamental que se aborda en la obra reseñada versa sobre dos panoramas electorales, en cierta forma complementarios si se pretende su cabal comprensión: los procesos electorales celebrados para conformar el Parlamento Europeo, así como las elecciones domésticas de los estados que integran la Unión Europea. De hecho, cuando las circunstancias así sucedieron, se resaltan los casos en que ambos tipos de elecciones ocurrieron paralelamente y su posible influencia mutua.

Para tal efecto se conjuntó la labor de dos académicos, uno holandés y el otro estadounidense, ambos poco conocidos en nuestro medio. En su currículum se informa que Cees van der Eijk es profesor de Ciencia Política en la Universidad de Amsterdam y presidente de la Asociación Holandesa de Ciencia Política, además de haber dirigido por varios años el Instituto Nacional Holandés de Estudios Electorales; es autor de *Cambio electoral en los Países Bajos*, así como de diversos artículos en publicaciones como *European Journal of Political Research*, *British Journal of Political Science*, y *Electoral Studies*. Por su parte, Mark Franklin es profesor de Ciencia Política en la Universidad de Houston y profesor visitante en la Universidad de Strathclyde; su autoría incluye *El decaimiento del voto de clase en Gran Bretaña*, así como de *Cambio electoral*, aparte de varias decenas de artículos en publicaciones periódicas como *American Journal of Political Science*, *American Political Science Review*, *British Journal of Political Science*, y *Electoral Studies*.

El libro incluye igualmente el trabajo de 17 colaboradores originarios de siete países, y versados tanto en sus realidades nacionales como en las técnicas del derecho y la política comparados. Tal cantidad de colaboradores —ciertamente extensa—, no refleja sin embargo una fragmentación de los objetivos y estilos de la investigación, debido con toda seguridad a la conducción integrada con que los dos ámbitos electorales antes mencionados fueron analizados en el texto reseñado.

La composición principal de la obra consta de tres partes, cada una de ellas formada a su vez por estudios individuales a manera de capítulos, que si bien pueden ser leídos separadamente debido a su temática electoral bien delimitada, por un principio de sinergia cobran mayor sentido cuando se les aprecia en su conjunto. Asimismo, el libro incluye un breve prefacio, un apartado de conclusiones que para distintas facetas de la investigación distingue entre proposiciones empíricas, fuentes y corolarios, cuatro apéndices, un amplio listado de referencias bibliográficas que enriquece las posibilidades de profundizar aún más en el estudio presentado, así como dos índices, uno de autores y otro temático, lo que le confiere organización y facilita su manejo.

La primera parte de la obra, denominada «Marco de investigación: elecciones europeas y el votante europeo», ofrece un sumario de los esfuerzos más recientes para investigar y comprender lo que los autores llaman *elecciones europeas*, entendiendo por este término exclusivamente a las elecciones celebradas para integrar al Parlamento Europeo —uno de los órganos legislativos de la ahora Unión Europea, y antes Comunidad Económica Europea—, y no a cualquier tipo de comicio doméstico llevado a cabo en los países de dicho continente.

Al respecto, el análisis central que desarrollan los autores y sus colaboradores se divide en tres capítulos, en los cuales advierten que las elecciones al Parlamento Europeo adolecen de una clara ineficacia para alcanzar los objetivos generalmente esperados de cualquier elección, esto es, conceder legitimidad al poder político, representar los intereses de los electores y responsabilizar a los oficiales electos por la forma en que ejercen el poder, lo cual se patentiza en el fracaso de dicho órgano trasnacional para dirigir la Unión Europea, tal y como se previó originalmente.

En este punto es conveniente abrir un paréntesis para recordar la conformación y limitaciones de dicho parlamento. Toda vez que se afirma que en tratándose de instituciones aún es conveniente hablar de *Comunidad Europea* y no de *Unión Europea*, por ser

aquella y no ésta quien tiene reconocida la personalidad jurídica, el Parlamento Europeo representa la legitimidad democrática a nivel comunitario, en forma similar a la representada por los parlamentos o congresos a nivel nacional, ya que se integra por 626 representantes de los pueblos de los Estados miembros de la Comunidad (artículos 137 y 138 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de 1957, conforme a las modificaciones del Tratado de la Unión Europea de 1992), además de ser su única institución democrática, pues las demás instituciones comunitarias no son elegidas por los ciudadanos europeos mediante sufragio universal directo.¹

En teoría, dicha elección debería llevarse a cabo mediante un sistema electoral uniforme (artículo 138 del antes referido tratado). Este sistema debería contemplar un procedimiento electoral establecido normativamente por el Consejo de la Unión Europea —órgano con funciones legislativas y ejecutivas—, el cual recomendaría igualmente a los estados miembros de la Comunidad su adopción de conformidad a su derecho nacional. Sin embargo, ello no ha ocurrido a la fecha, por lo que cada estado ha tenido que diseñar su propio procedimiento para elegir a los parlamentarios europeos. Casi todos los estados emplean el principio de representación proporcional en base a listas registradas por partidos políticos; la excepción es el Reino Unido, en donde se recurre al principio de mayoría relativa.²

Esta información previa es útil en el manejo de la obra reseñada, pues explicita la tesis principal de su primera parte. En efecto, según apuntan los autores, la deficiente legitimidad del Parlamento Europeo encuentra una de sus causas principales en que los partidos políticos que seleccionan a los candidatos y diseñan las plataformas políticas en las campañas, no son partidos europeos sino nacionales, más interesados en emplear las elecciones europeas como instrumento de su popularidad en la arena nacional. Dado que las elecciones nacionales no ofrecen un foro apropiado para discutir las cuestiones de la Comunidad, los votantes carecen de una auténtica oportunidad para influir en las decisiones comunitarias. Tal vinculación política insuficiente ve

acrecentar sus deficiencias por la escasa cobertura que la prensa doméstica concede a las políticas comunitarias, salvo cuando se presentan marcadas diferencias respecto a las políticas nacionales.

La segunda parte de la obra, «Perspectivas nacionales: las elecciones de 1989 y sus repercusiones», consta de 14 capítulos. Como su denominación lo indica, esta parte del libro se ocupa de investigar las elecciones al Parlamento Europeo celebradas en 1989, pero a través de un enfoque local, país por país. Evidentemente, el propósito de esta técnica de estudio es evidenciar lo fundamental de la influencia doméstica en la elección comunitaria, al extremo de desvirtuar su sentido y transformarla en un conjunto de comicios nacionales antes que un gran comicio europeo.

En ocasiones con un cierto sentido de humor, la denominación de cada uno de los capítulos que integran la segunda parte permite anticipar el fenómeno electoral que mayormente preocupó a los autores, como puede apreciarse en su transcripción:

«Bélgica: un electorado en la víspera de su desintegración», en donde se subraya la trascendencia de las reformas institucionales que desde un año antes (1988) se encaminaron a federalizar el país en tres regiones correspondientes a tres grupos étnicos y culturales distinguibles entre sí y, en consecuencia, la transferencia de poderes de un nivel nacional a los niveles regionales. En este caso, los autores estiman que las elecciones europeas de 1989 sirvieron como una evaluación del gobierno que implementó tales reformas, e incluso como una suerte de experimento electoral por parte de los votantes, quienes, dada la poca relevancia concedida al comicio europeo, fueron más proclives a sufragar por partidos con propuestas concretas (en específico, un partido verde y otro de extrema derecha).

«Gran Bretaña: abriendo la caja de Pandora», capítulo en el cual los autores ofrecen estadísticas y análisis de la política nacional como sustento para argumentar que fueron precisamente las elecciones europeas de 1989 el escenario en el que se evidenciaron los cambios políticos próximos a ocurrir a nivel nacional. Según esta apreciación, el pesimismo ciudadano acerca de las condiciones económicas se reflejó en el escaso apoyo recibido por el gobernante Partido Conservador, así como el gran avance registrado por el opositor Partido Laborista, y el apoyo altamente favorable para el Partido Ecologista y el Nacionalista Escocés.

¹ Vid. De la Fuente, Félix. *Diccionario Jurídico de la Unión Europea*, Promociones y Publicaciones Universitarias, S.A., Barcelona, 1994, pp. 9-11 y 301-312.

² Vid. Folsom, Ralph H. *European Union Law*, 2a. ed., West Publishing Co., Minnesota, 1995, pp. 40-51 y 345 y ss.

«Dinamarca: contención de segundo orden», expone la evidente resistencia de gran parte del electorado danés a integrarse comunitariamente en los términos del Tratado de la Unión Europea de 1992 (Tratado de Maastricht). En este apartado, los autores afirman que, a pesar del amplio consenso nacional con que Dinamarca solicitó su membresía comunitaria, la profunda desconfianza y el temor a erosionar su soberanía e identidad nacional pronto provocó el surgimiento de una fuerte corriente de opinión, evidenciada en subsecuentes elecciones que, además de no coincidir necesariamente con las simpatías partidistas en los comicios domésticos, ha permitido a este país variadas excepciones al mencionado tratado, especialmente en materia monetaria, de defensa y de policía.

«Francia: la partera acude al llamado», argumenta que a pesar de que las campañas en la elección comunitaria de 1989 se centraron más en temas europeos que nacionales, el electorado basó su voto en consideraciones domésticas que favorecían la fragmentación del sistema de partidos ante la diversificación de los intereses sociales. Así, como consecuencia de aquella elección, se renovó el debate sobre los procedimientos electorales que serían empleados en los siguientes comicios nacionales, aunado al principio directriz a seguir (mayoría simple con doble vuelta *versus* representación proporcional).

«Alemania: un electorado aburrido», describe un electorado que en 1989, en comparación con pasadas elecciones comunitarias, mostró escaso interés en los esfuerzos para unificar a Europa. Los autores consideran que, si bien el aburrimiento respecto de los asuntos transnacionales fue la característica más destacada en la *psyché* del pueblo germano, imperó también la ira y protesta contra su gobierno y contra la burocracia comunitaria (principalmente por el llamado «crecimiento del sur», esto es, la admisión a la Comunidad de España, Portugal y Grecia, países con menor desarrollo económico y por tanto, destinatarios de recursos comunitarios), estado de ánimo tal que fue demostrado con el amplio apoyo otorgado al partido *Republikaner* de posturas xenófobas y de extrema derecha, además de que a un nivel de conciencia popular no se preveía ni remotamente la proximidad de los eventos de reunificación.

«Grecia: un electorado confundido», subraya la concurrencia de comicios nacionales y comunitarios, pero en la que apenas si se hizo campaña por los

segundos, dada la mayor relevancia concedida a la conflictiva situación doméstica que, por motivos de corrupción e irregularidades financieras, incluso removió del poder al partido gobernante, el Movimiento Socialista Panhelénico.

«Irlanda: un electorado con la mente en temas de menor importancia» es un capítulo especialmente interesante por su exposición de las peculiaridades, quizás un tanto excéntricas, del sistema de partidos en ese país. Así, los autores describen cómo en 1989 los dos partidos dominantes, *Soldados del Destino* y *La Banda de los Gaels*, contendieron en comicios nacionales adelantados expresamente para coincidir con los comicios comunitarios, a efecto de disputar algunas curules en la cámara baja del parlamento irlandés, y debatir temas de servicios públicos y desempleo.

«Italia: consultando el oráculo», explica la manera en que las elecciones comunitarias fueron consideradas como un indicador del sentir ciudadano para resolver una grave crisis política por la que atravesaba el gobierno italiano en 1989. La coalición de democristianos y socialistas en el poder esperaban aumentar su votación a expensas de los comunistas y, de suceder así en las elecciones europeas, convocarían por adelantado los comicios nacionales. Como el resultado les fue adverso por igual a esos tres partidos, y quienes aumentaron su margen de votación únicamente fueron los partidos pequeños y los nuevos, entonces el proceso electoral nacional no fue celebrado anticipadamente.

«Luxemburgo: irrelevancia de segundo orden», describe a un pequeño y próspero estado con un sistema político y electoral estable, en donde los comicios nacionales han coincidido sistemáticamente con los comunitarios, y en los que la particularmente alta participación ciudadana se debe más bien a que el sufragio es obligatorio.

«Los Países Bajos: evolución de los partidos pequeños», presenta una situación en 1989 que prácticamente no exhibía desacuerdo alguno entre los partidos políticos acerca de los temas comunitarios, así que para motivar al electorado discutieron asuntos nacionales en las campañas, en una especie de entrenamiento para el siguiente proceso electoral doméstico, lo cual benefició a los partidos nuevos y pequeños sin experiencia en anteriores procesos.

«Portugal: una elección efímera», muestra a un país de escaso desarrollo económico y democrático, con apenas 15 años de haber superado una dictadura

militar y 4 de ser admitido en la Comunidad Europea, y que en 1989 por primera vez participó en una elección general europea. A pesar de lo novel de la contienda, los comicios comunitarios no influyeron en el sistema portugués, y sin obstar la existencia de numerosos partidos, el dominio continuó en los dos institutos mayoritarios, el de los socialistas y el de los socialdemócratas.

«España: un entrenamiento para las elecciones nacionales», describe a un país en circunstancias equivalentes a las de Portugal, si bien contaba ya con una acuerdo preferencial con la Comunidad Económica Europea desde 1970. Aun antes de su solicitud formal de membresía en 1977, la opinión prácticamente unánime de los diversos grupos políticos y sectores sociales simpatizaba con la idea de formar parte de la integración europea, en la esperanza de alcanzar beneficios y desarrollo, motivo por el que no se cuestionó trascendentalmente ningún asunto comunitario en los comicios de 1989. Antes bien, las siguientes elecciones domésticas se realizaron meses más tarde en ese mismo año, así que los principales partidos consideraron al proceso comunitario como un mero anticipo electoral de seguras implicaciones, tal y como se evidenció con la similitud de resultados en ambos procesos.

Un último capítulo de la segunda parte analiza finalmente las elecciones comunitarias de 1994 a la luz de las experiencias de 1989 con la siguiente interrogante: ¿Por qué, después de los tensos debates y ratificaciones del Tratado de la Unión Europea de 1992 (Tratado de Maastricht) que ocuparon la atención del público europeo por varios años, las elecciones comunitarias de 1994, al igual que las de 1989, tuvieron a las consideraciones domésticas como su motivación primaria?

Los autores insisten en esta interrogante, —ampliada posteriormente en la tercera parte—, especialmente porque a pesar de que la Unión Europea no es un verdadero estado ni cuenta con un gobierno tradicional, las decisiones tomadas entonces por esta entidad afectaban directamente múltiples aspectos importantes en la vida diaria de más de 350 millones de individuos.

Así, en la tercera y última parte, denominada *Perspectivas comparadas: las causas principales del comportamiento electoral europeo, 1989 y 1994*, a partir de un enfoque comparativista, y con base en la información descrita en la segunda parte, los autores desarrollan una serie de tesis que describen al

electorado europeo y su comportamiento en los comicios europeos, la influencia de éstos en la vida política de la Comunidad y de los diversos estados que la integran, así como planteamientos generales de las razones y condicionantes que determinan dicho comportamiento. El resultado de este análisis que pudiéramos considerar de mayor relevancia, gira en torno a los orígenes de la crisis de legitimidad que encara la Unión Europea, y concluye con una propuesta de reforma ciertamente ambiciosa, que incluye el diseño de un sistema electoral europeo uniforme, ya previsto jurídicamente, pero no cristalizado en los hechos, además de la elección directa del Presidente de la Comisión (rama ejecutiva de la Comunidad), atribuciones legislativas plenas al Parlamento Europeo, la promoción de partidos comunitarios cuyas plataformas privilegien cuestiones de la Unión, y regulación comunitaria del financiamiento de campañas. Sin embargo, los autores advierten que a medida que los cambios conlleven a instituciones más complejas, la intromisión de la Unión en los actos de los gobiernos nacionales provocará situaciones potencialmente conflictivas, por lo que su propuesta medular consiste en evolucionar hacia una auténtica democracia comunitaria, fundada en la politización de la ciudadanía europea, la cual finalmente debe tomar responsabilidad por el debate y la toma de decisiones.

Como se podrá advertir, guardadas las proporciones, la obra reseñada aborda inquietudes que los mexicanos enfrentamos al haber replanteado en los últimos años nuestra concepción del federalismo y la dinámica política que se origina

entre los comicios estatales y federales, así como los temas abordados en los mismos. Si a ello aunamos la valiosa y actualizada información sobre los sistemas electorales de los estados miembros de la Unión Europea, las numerosas tablas estadísticas, la descripción de la metodología de investigación y las abundantes referencias a sus fuentes, el libro que nos ocupa resulta de particular auxilio en cualquier investigación sobre temas relacionados.

José Humberto Zárate Pérez

Sección de bibliohemerografía

I. Reseñas bibliohemerográficas

II. Bibliografías temáticas

SARTORI, Giovanni
Homo videns. La sociedad teledirigida

Madrid, Taurus Pensamiento, 1998, 159 pp.

Esta obra de reciente aparición, dado que fue impresa en marzo del presente año, hace un estudio enfocado a destacar las consecuencias culturales, sociales y políticas que trae consigo lo que se ha dado en llamar la revolución multimedia del tiempo actual, entendiendo por multimedia la unificación o presentación en un solo aparato o medio de la palabra escrita, hablada, además del sonido y de la imagen. Este asombroso logro de la ciencia y de la técnica modernas tiene desde luego una enorme importancia en el desarrollo de la actual civilización y cada día se avanza más en su manejo y en el logro de sus potencialidades, pero a la vez está generando un nuevo modo de vida y de cultura, que es precisamente lo que preocupa al autor en este trabajo.

Lo que abarcamos con el término multimedia es muy amplio y comprende el uso del internet, los ordenadores personales, televisión, video-grabaciones, etc., lo que conduce a que en su mayoría el hombre moderno esté inmerso en la cultura del «telever», es decir ver de lejos, esto es una cultura audiovisual, al grado de que no sería exagerado hablar de un «videovivir». Se ha dicho que hasta hace relativamente poco tiempo el hombre u *homo sapiens* era producto de una cultura fundamentalmente escrita y que ahora está convertido en un *homo videns* u hombre de la imagen, precisamente este es el título del libro que se comenta.

Las personas más atentas a los cambios sociales y lo que estos implican han alertado sobre la manipulación que puede hacerse y de hecho se hace en todas partes respecto a los medios masivos de comunicación, especialmente de la televisión, así por ejemplo, se ha hablado mucho de la manera cómo la violencia que proyecta en sus programaciones este medio ha influenciado en la configuración delictiva de la sociedad, especialmente sobre los jóvenes y los niños; pero en lo que no se ha insistido es en que la televisión y sus similares han transformado profundamente la base de la cultura misma.

Es un hecho que hoy día los niños penetran al mundo televisivo, de menos dos o tres años antes de

aprender a leer y escribir; en este sentido es evidente que aún no son capaces de comprender el significado y alcance de muchas palabras, pero la televisión permite captar la imagen y tener de ella una idea aún sin vincularla mentalmente a la palabra escrita e incluso hablada, de esta suerte se modifica sustancialmente la relación entre entender y ver. Además se cita el caso de estadísticas que señalan que, por ejemplo, en Italia el 95% de los niños entre los tres y los diez años ven televisión casi todos los días y sin discriminar programas infantiles y de adultos. Por otro lado, el promedio diario de horas-televisión entre estos menores va de tres a cinco horas.

Por otra parte, la escuela tradicional ha evolucionado muy poco respecto a sus modelos de enseñanza, por lo que al sentir de la mayoría de los educandos, la televisión resulta ser «la escuela divertida que precede a la escuela aburrida».¹

Lo anterior da por resultado que un sujeto se va apartando de la lectura y de las reflexiones abstractas, a las que ni está acostumbrado, ni tiene capacidad, porque no ha sido debidamente preparado para ello, de esta manera a sus treinta años es un tipo empobrecido marcado por una atrofia cultural prácticamente insalvable. Es realmente lamentable que frente al deslumbrante adelanto de la tecnología, signo de este tiempo, se esté paradójicamente frente a un empobrecimiento generalizado de la capacidad de entender, producto de lo que puede denominarse el «videoniño».

Sartori resalta que el llamado *homo sapiens*, denominación dada por Linneo en el siglo XVIII a la especie humana, se distingue de otras especies animales por su capacidad simbólica, por lo que finalmente el hombre es un animal simbólico, es decir, tiene capacidad de abstracción. El hombre se mueve entre dos entidades o realidades, esto es, en el *mundus intelligibilis*, que equivale a la inteligencia y a lo conceptual, y el *mundus sensibilis* que es el de la percepción que captan los sentidos y la televisión al dar preponderancia, si no exclusividad, a lo visual,

¹ Sartori, Giovanni, *op. cit.* p. 37.

anula la abstracción y en consecuencia la capacidad de entender de los sujetos.

Es sabido que en el campo de la Lógica a las palabras que indican cosas concretas, apreciables por medio de los sentidos, se les denomina denotativas, en tanto a las que indican meras abstracciones o idealizaciones, tales como respeto, felicidad, valor, justicia, etc., se les llama connotativas. En ese sentido el resultado actual es que se ha sustituido el lenguaje conceptual abstracto por el lenguaje perceptivo concreto, que es desde luego más pobre en número de vocablos, lo que es grave si se considera a la vez como un instrumento de comprensión y de reflexión.

Naturalmente, afirma Sartori, que la televisión idealmente podría armonizarse con la lectura, lo cual ampliaría de manera significativa el conocimiento humano; pero esto lamentablemente no sucede así, y por ejemplo en España o en Italia un adulto de cada dos no lee ni siquiera un libro al año, en tanto que en los Estados Unidos entre 1970 y 1993 los periódicos perdieron casi una cuarta parte de sus lectores, a la vez que en el nivel mundial y dentro del campo de las familias, para 1954 el promedio de sesiones televisivas era de tres horas al día, en tanto que cuarenta años más tarde, en 1994 era de siete.

También se ha dicho en defensa de la televisión, que las imágenes y conocimientos que proyectan tienen una cobertura de difusión mucho más amplia que los que tiene la letra impresa y la escuela, al grado de considerar que el conocimiento reflexivo y de lectura es elitista, en tanto que el de la televisión es democrático, no obstante, no debe tomarse en cuenta la extensión sino la calidad del contenido y la verdad es que los resultados que arroja un sondeo, por superficial que sea, de la programación televisiva de cualquier lugar no dan precisamente una imagen óptima y ni siquiera aceptable respecto a esa calidad.

Sartori también, claro, dedica espacio en su obra para hablar del internet y la llamada cibernavegación, lo que conduce al mundo de la cibernética, término acuñado por Norbert Wiener, desde 1948, considerándola etimológicamente como el arte del piloto, esto es el conjunto de mensajes y de órdenes que el hombre da a la máquina y que ésta le devuelve al sujeto. En este sentido los mecanismos de la cibernética son eminentemente activos, porque implican un interactuar entre un individuo y su máquina, a diferencia de la televisión que es eminentemente pasiva. No obstante Sartori alerta

respecto al hecho del uso que realmente se está dando al internet y a sus múltiples posibilidades de información en todos los campos del actuar humano; en este sentido es de observarse que su uso se generaliza para fines prácticos de información altamente valiosa para el mundo de los negocios, de la administración y de la intercomunicación; pero en lo que hace al mundo del intelecto y de la cultura, lamentablemente los resultados no son optimistas, puesto que mucho del tiempo dedicado a este medio de comunicación se emplea en lo intrascendente e inútil, al grado de que se puede hablar a estas alturas de una verdadera «internet-manía», en donde los cibernautas adquieren una verdadera adicción que no los conduce a obtener conocimientos importantes, sino a disfrutar de una manera más de perder el tiempo y de gastar horas hombre en cosas superfluas.

Todas estas consideraciones se contienen en la primera parte de la obra de Sartori, que se denomina «La primacía de la imagen». En tanto que la segunda parte se titula «La opinión teledirigida», en la cual se habla de la «videopolítica», término que utiliza el autor para señalar el poder de la televisión principalmente sobre las decisiones de Estado. Se aclara que en el libro se enfoca únicamente al caso de la manipulación que se ejerce sobre el público televisivo en las democracias, no así en las dictaduras, donde, claro, el dictador también utiliza este medio para afianzar su dominio sobre las masas, pero en el caso de las democracias, se analiza la importancia que tiene la televisión sobre candidatos y campañas electorales, así como para posibilitar u obstaculizar las decisiones de los órganos de gobierno ya constituidos, mediante el manejo de las grandes masas, después de todo se ha afirmado que la democracia es un gobierno de opinión. En esto precisamente radica el peligro porque las personas acostumbradas a la visión más que al análisis y la reflexión, están predisuestas a dar por cierto lo que se les muestra y no lo que se les demuestra, además la conducción de masas a través de los líderes de la comunicación y las encuestas aplicadas mediante muestreos, sí influyen de manera importante en la corriente de opinión pública.

Sartori también arremete contra sondeos de opinión y su institucionalización en la figura del referéndum, dado que, según el autor, la mayoría de las ocasiones las personas tomadas al muestreo opinan de manera infundada y con desconocimiento de lo que se les está preguntando, al grado que sería posible encontrar opiniones aun de cosas tan

absurdas como una supuesta «ley sobre metales metálicos», o «sobre asuntos políticos», las cuales naturalmente no existen, pero no por eso dejarían de ser opinables por personas capaces de decir lo que fuera con tal de no parecer ignorantes sobre el tema que se les interroga. Pero aun cuando sí existen, claro, opiniones fundadas, estas finalmente son presentadas de un modo planeado con toda intención por los medios masivos de comunicación. Así en el libro se distingue entre subinformación, esto es, una deficiente información, y desinformación, una alteración engañosa e intencional de la información. Es interesante observar cómo se ha favorecido mediante este manejo de información a los países en los que la libertad está más restringida, es decir, a las dictaduras, porque al no ser motivo de noticia en los medios televisivos de los países desarrollados, o ser apenas tocados ligeramente, el porcentaje mayoritario de la opinión pública mundial apenas si se entera de alguna masacre represiva ocurrida en algún lugar lejano.

Lo anterior implica que la noticia no sólo debe ser importante, sino también atractiva para el gran público, según el pensar de las empresas monopólicas del mundo televisivo, por eso se hace más difusión de escenas que despiertan los sentimientos, como crímenes, por ejemplo, que a noticias en las cuales para comprender su trascendencia se debe contar con una plataforma previa de conocimientos y de vivencias.

Además la televisión presenta diversos grados de agresividad respecto al régimen político imperante, dependiendo del país de que se trate, así por ejemplo, en Estados Unidos la característica de la televisión es la de sorprender cualquier error real o prefabricado en que incurran las autoridades; en tanto que, por ejemplo en Italia, se suele tener un poco más de cuidado al respecto, máxime con las relaciones siempre delicadas con el Vaticano. Si bien se parte en todo caso de la premisa de que la televisión es espectáculo, por lo que las mismas noticias tratan de ser encuadradas en este contexto; pero la realidad no necesariamente lo es, de aquí lo equivocado de esta directriz.

Hay también que advertir que en la televisión, según el autor, no es fácil la réplica frente a una afirmación hecha, de tal suerte que no se analiza, por ejemplo, la viabilidad de los argumentos, si realmente se tienen de quien protesta o se manifiesta, de manera que a los ojos del televidente quien protestó tenía razón sólo porque no hubo un contraargumento que

se le enfrentara; además se resaltan los problemas sociales pero no los méritos de quienes los tienen, de esta manera se va engendrando un sentimiento de frustración colectiva, cuando no de cinismo, considerando lo ilícito como cotidiano y normal. Por eso el afán de la televisión de crear protagonismos y situaciones que despierten las emociones irreflexivas de la multitud.

En la tercera y última parte del libro, Sartori se pregunta «¿y la democracia?» y concretiza su análisis en dos aspectos, dado que ya estudió la formación de la opinión pública. Estos aspectos son: 1) la influencia de la televisión respecto a las elecciones, y 2) su incidencia en el modo de gobernar.

En cuanto hace al primer punto, destaca el hecho de que lo que puede llamarse videopolítica tiende a personalizar, a dar imagen de los candidatos, más que adentrarse en programas de acción o idearios de partido; de hecho la gente se entusiasma, así preparada, por las personas y no por los partidos políticos, de suerte que por ejemplo en Estados Unidos hay casos como los del candidato a la presidencia Ross Perot que de hecho se manejó en gran medida con sus propios medios y financiamiento. Aun los debates entre aspirantes se vuelve un espectáculo en el que la presencia y la manera de conducirse de uno de los contendientes es más importante que la argumentación que se pudiera exponer.

También es de notarse cómo la influencia electoral es mayor tratándose de elecciones uninominales, en donde la imagen de los candidatos es más visible para los electores, que en las votaciones plurinominales en donde se elige por medio de listas registradas por los diversos partidos políticos.

A la vez, en las decisiones de gobierno se ven implicadas de manera muy importante las imágenes e ideas divulgadas por la televisión; al respecto Sartori lo ilustra con los casos de Irán y de Somalia, agrandados según el autor por la televisión norteamericana, lo que hizo proclive a la ciudadanía a determinar la intervención en esos países. Por otra parte, se destaca la posibilidad que tiene la televisión de generar a un hombre universal, llevándole hasta su hogar imágenes de situaciones internacionales, incluso de mínima importancia, así como también creando localismos en los que el individuo no se interesa más allá de lo que le afecta en forma directa y personal.

Finalmente, Sartori se expresa contrario a las ideas de Nicolás Negroponte, quien alaba las

maravillas del mundo digital y augura para tiempos venideros una mayor libertad de los individuos gracias al desarrollo de la tecnología marcada por la computación y el internet; pero Sartori considera que la libertad debe basarse en la definición de Leibnitz, como la espontaneidad de quien es inteligente, porque si no se concreta lo que es espontáneo en el hombre, no se diferencia de lo que es espontáneo en el animal, y en ese caso la noción de libertad ya no tendría sentido.²

Desde el siglo XVII, en la época de Francis Bacon, se pensaba que el científico alcanzaría con sus conocimientos tal poder que fácilmente dominaría al mundo; sin embargo, la ciencia deviene de una capacidad pensante, del campo de la meditación y del análisis, no de la simple observación, lo que da por resultado la gran contradicción de que el hombre no domina ya con las máquinas, sino que éstas lo dominan a él al condicionarlo y mediatizarlo, el hombre y en concreto el inventor han quedado atrapados por sus propios logros representados por los aparatos asombrosos de la tecnología moderna. Ya desde 1909 E.M. Forster, en su obra *La máquina se detiene*, predecía un mundo en el cual cada quien desde su hogar se conectaría con los demás mediante máquinas, lo que provocaría un aislamiento a la vez que una intercomunicación, y esta es precisamente la gran contradicción del hombre actual.

En este contexto parece que los defensores del mundo digital, cuando hablan de darle mayor libertad al hombre por medio de las máquinas, lo que quieren decir es mayor cantidad y velocidad en la información, pero esto no equivale precisamente a libertad.

Por otra parte el mundo del internet, al crear una realidad digital, hace que el hombre ya no aprenda por experiencias propias, como lo venía haciendo desde siempre; ahora basta con apretar o apenas tocar botones o teclas, lo que hace que su conocimiento sea realmente de segunda mano, es decir, dado por lo que se le presenta en la pantalla, sin que quepa que haga cuestionamiento sobre lo que ve, lo acepta tal cual. En este sentido, dice Sartori, tal vez exagerando irónicamente, el hombre de hoy día se vuelve más supersticioso que el de la Edad Media, dado que aquel creía todo pero con base en una concepción religiosa del mundo; ahora no se trata de

eso precisamente, pero sí de consierar que lo expresado en una pantalla ya no puede, ni tiene para qué cuestionarse, por lo que al final de cuentas termina igualmente aceptando todo cuanto se le presenta.

Karl Popper, citado por Sartori (p. 142), ha escrito en 1996 que una democracia no puede existir si no se controla la televisión, lo cual dimensiona la importancia de este medio de comunicación. En cuanto al internet, su uso masivo llega ahora a cifras extraordinarias: así se cuenta que el presidente Bush recibía en su mandato unos 8 000 mensajes al día, en tanto que el presidente Clinton recibe unos 20 000, si bien, como es de pensarse, no todos estos mensajes tienen realmente relevancia alguna.

Igualmente advierte el autor, existe ya el problema de una masa inculta que se alimenta de la misma incultura que proyectan y divulgan los medios masivos de comunicación, mismos que ahorran a sus usuarios la tarea de pensar a cambio de presentarle una continua diversión y formas fáciles de entretenimiento y de información, ésta última de carácter efímero e intrascendente.

Todas estas ideas desde luego que resultan altamente controversiales, pero precisamente el autor trata de plantar inquietudes en sus lectores, su expresión es contundente, en ningún momento vacilante, habla con la energía y fundamentación a que nos tiene acostumbrados en sus obras anteriores este destacado politólogo profesor de la Universidad

² Sartori, Giovanni. *op. cit.* p. 134.

de Florencia y de la Columbia University de Nueva York, ampliamente conocido por sus libros y por sus conferencias. Estamos, pues, en presencia de un libro por demás interesante que paradójicamente también se está divulgando gracias a la propaganda vertida por diferentes medios de comunicación masiva internacional.

*Marco Antonio Pérez De los Reyes**

Bibliografía temática sobre Medios de impugnación en materia electoral

- «Antecedentes sobre la calificación electoral del proceso federal correspondiente a la elección de diputados de 1985», pp. 341-353, en *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal: proceso electoral 1987-1988*. México: Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, 1988, 449 pp.
- Asociación Nacional de Abogados Democráticos [México]. *Informe Final: Programa de observación a las actividades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Proceso Electoral Federal 1997*. México: la Asociación, 1997, 126 pp.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. «La calificación de elecciones en México», pp. 43-51, en *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1994, 73 pp. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica; 14.
- BARREIRO PERERA, Francisco Javier. *Sustanciación y resolución de los recursos jurisdiccionales en el Derecho Procesal Electoral Federal Mexicano*. México: Tribunal Federal Electoral, 1992, 58 pp.
- BELLO CORONA, Francisco. *Sistema de medios de impugnación en materia electoral federal: Recurso de Apelación*. Toluca de Lerdo, Edomex.: TFE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. Sala Regional Toluca, 1995, 17 pp.
- BELLO CORONA, Francisco; GALINDO BECERRA, Eduardo. *El Recurso de Aclaración en el Código Electoral del Estado de Guerrero*. Toluca, Edo. de México: TFE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. Sala Regional Toluca, 1996, 6 pp.
- CARMONA GRACIA, Carlos. *El Tribunal Federal Electoral*. Durango, Dgo.: TFE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. Sala Regional Durango, 1995, 23 pp.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel. «Juicio de Revisión Constitucional Electoral», en *Reunión de trabajo de los magistrados electorales con la misión de expertos de las Naciones Unidas: Antología*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, pág. varia.
- Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora [México]. *Compendio de actividades*. Hermosillo, Son.: el Consejo, 1994, 2 v.
- CORTÉS MACÍAS, Daniel. «Contencioso y calificación electoral en la República de Chile», pp. 45-57, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, N° 3. México: el Tribunal, 1993, 240 pp.
- CHÁVEZ RAMÍREZ, Juan Ángel. *El recurso de apelación en la legislación electoral mexicana*. México: Tribunal Federal Electoral, 1994, 28 pp.
- ELÍAS MUSI, Edmundo. «Análisis crítico del párrafo último del artículo 318 del Código Federal Electoral», pp. 11-13, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, v. 1, t. 1. México: Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, 1989. 1 vol. en dos tomos.
- ELÍAS MUSI, Edmundo; NAVARRO VEGA, Ignacio Javier. «Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Antecedentes, estructura y competencia», pp. 7-41, en *Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997, 334 pp.
- ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita. «Juicio de Revisión Constitucional», pp. 283-334, en *Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. México: Tribunal Electoral del

- Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997, 334 pp.
- *Tribunal de lo Contencioso Electoral: Integración y competencia*. México: Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, 1988, 16 pp.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El Recurso Contencioso-Electoral en el ordenamiento jurídico español*. Alicante, España: Universidad de Alicante: Centro de Estudios de Derecho del Estado, 1994, 68 pp.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. «Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral», pp. 1-42, en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Instituto Federal Electoral; UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, 158 pp. Serie J: Enseñanza del Derecho y Material Didáctico; 11.
- FLORES GARCÍA, Fernando. «El proceso impugnativo electoral en México», en *Primer Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Xalapa, Ver.: Universidad Veracruzana: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, 4v.
- «Los Recursos en Materia Electoral», pp. 143-187, en *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal: proceso electoral 1987-1988*. México: Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, 1988, 449 pp.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando. «Aspects of the Mexican Electoral Reform Process: El Tribunal Federal Electoral», pp. 65-70, en *III [i.e. Tercer] Coloquio Binacional sobre la Reforma Electoral Mexicana*. Austin, Texas: University of Texas, 1991, 188 pp.
- «Evolución del contencioso electoral federal mexicano: 1916-1996», pp. 5-44, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 5, N° 8. México: el Tribunal, 1996, v. V.
- GALINDO BECERRA, Eduardo. «Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral», pp. 45-67, en *Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997, 334 pp.
- «Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en el Estado libre y soberano de Guerrero», pp. 123-134, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1997, N° 9. México: el Tribunal, 1997.
- GALLO ÁLVAREZ, Gabriel. «Sistema Recursal en materia electoral del Estado de Jalisco», pp. 167-172, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. IV, N° 5. México: el Tribunal, 1995, 231 pp.
- GALVÁN RIVERA, Flavio. «El principio de legalidad en materia electoral», pp. 677-701, en *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral: Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Cámara de Diputados: Tribunal Federal Electoral: Instituto Federal Electoral, 1993, 892 pp. Serie B: Estudios Comparativos B) Estudios Especiales; 25.
- «Medios de impugnación en el procedimiento electoral federal», pp. 73-83, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, v. 1, t. 1. México: Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, 1989. 1 vol. en dos tomos.
- GALVÁN RIVERA, Flavio; AGUILAR LEÓN, Norma Inés. *Calificación Electoral: 1812-1988 y Tribunal de lo Contencioso Electoral: un análisis retrospectivo*. México: TFE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. Coordinación Académica de Derecho Procesal, 1995, 46 pp.
- GARCÍA ALVAREZ, Yolli. «Recurso de Revisión», pp. 71-99, en *Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997, 334 pp.
- GARCÍA SOLÍS, José Alfredo. *Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral*. título segundo, del procedimiento contencioso electoral. Xalapa, Ver.: Tribunal Federal Electoral. Sala Regional Xalapa, 1994, 26 pp.

- GÓMEZ LARA, Cipriano. «Derecho Procesal Electoral», pp. 503-544, en *XIV [i.e. Decimocuarto] Congreso Mexicano de Derecho Procesal: Memoria. Temas de Derecho procesal*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 1996, 828 pp. Serie A: Fuentes. B) Textos y estudios legislativos; 92.
- *El Recurso de Inconformidad ante el Tribunal Federal Electoral*. México: Tribunal Federal Electoral, 1992, 11 pp.
- *La Reforma Constitucional de 1996 en materia electoral*. México: [s.l.], [1996?], 22 pp.
- «La Reforma Constitucional en materia electoral», pp. 118-145, en *Reforma del Estado*. México: Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 1997, 232 pp.
- *Las partes en el proceso federal electoral: con especial referencia al recurso de apelación*. México: Tribunal Federal Electoral, 1993, 6 pp.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos. *Derecho electoral español: Normas y procedimientos*. Madrid, Esp.: Tecnos, c1996. 141 pp. Biblioteca Universitaria.
- GRANADOS CARRIÓN, Armando. «Nulidades en Materia Electoral», pp. 147-174, en *Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997, 334 pp.
- Guerrero [Leyes. 1998]. *Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero: número 144*. Chilpancingo, Gro.: Tribunal Electoral del Estado, 1998, 106 pp.
- Hidalgo [Leyes. 1998]. Decreto N° 216, que contiene la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Pachuca, Hgo.: *Periódico Oficial del Estado*, 1998, [32] pp.
- Instituto Estatal Electoral de Baja California [México]. *Derecho Electoral Comparado de las Entidades Federativas*. Mexicali, B.C.: el Instituto, 1997, 288 pp.
- Instituto Federal Electoral [México]. *Introducción al Proceso Electoral Federal 1991*. México: Instituto Federal Electoral, 1991, 103 pp. Colección Capacitación Electoral. Serie El Proceso Electoral.
- «Recursos de Impugnación», v. 1, t. 5 en *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*. México: el Instituto, 1993, 6 v. en 22 tomos.
- Instituto Federal Electoral. Registro Federal de Electores [México]. *Listas nominales de electores y recursos ciudadanos*. México: el Instituto, [1994?], [10] pp.
- *Procedimientos de las vocalías estatales y distritales del Registro Federal de Electores para el trámite de la solicitud de expedición de la credencial para votar con fotografía, solicitud de rectificación de lista nominal de electores y del recurso de apelación*. México: el Instituto, 1994, 55 pp.
- La necesidad democrática de un tribunal electoral de tipo jurisdiccional en el Estado de Veracruz*. Xalapa, Ver.: [s.n.], [1993?], 107 pp.
- LAGUNA GUERRERO, Beatriz; GALVÁN RIVERA, Gregorio; TERRAZAS SALGADO, Rodolfo. *Observaciones a los «Criterios relativos al recurso de inconformidad adoptados por el pleno del Tribunal Federal Electoral en el marco de la Décimo Tercera Reunión Nacional de Magistrados»*. México: Tribunal Federal Electoral, 1994, 11 pp.
- LANDA, César. «Procedimiento de votación y escrutinio», pp. 271-285, en *Simposio sobre reforma electoral: Memoria*. Lima, Perú: Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 1997, 309 pp.
- LARA SÁENZ, Leoncio. *El nuevo sistema electoral mexicano*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1992, 76 pp. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica; 3.

- LEÓN GÁLVEZ, Adín Antonio de. «Recurso de Reconsideración», pp. 209-234, en *Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997, 334 pp.
- LIPSET, Seymour Martin. «El orden democrático desde una perspectiva comparada», pp. 113-120, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 5, N° 8. México: el Tribunal, 1996. v. V.
- LÓPEZ GARRIDO, Claudia. *Medios de impugnación en materia federal electoral*. México: el autor, 1995, 123 pp.
- LOZANO MENDOZA, Lourdes. «Impugnaciones en el proceso electoral mexicano», en *Primer Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Xalapa, Ver.: Universidad Veracruzana: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, 4 v.
- LOZOYA VARELA, Rafael. «El Contencioso Electoral en la legislación del Estado de Chihuahua», pp. 145-157, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. IV, N° 6. México: el Tribunal, 1995, 227 pp.
- *El Contencioso Electoral en la Legislación del Estado de Chihuahua*. México: Tribunal Federal Electoral. Tribunal Estatal de Elecciones de Chihuahua, 1995, 23 pp.
- MARTÍNEZ CÁZARES, Germán. «Algunas consideraciones pendientes en materia de Justicia Electoral», pp. 136-138, en *Memoria del Foro para discutir la agenda de la reforma político electoral*. México: Instituto Federal Electoral, 1995, 171 pp.
- MATA PIZANA, Felipe de la. *El Recurso de Apelación en el Derecho Contencioso Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997, 28 pp.
- *Los Derechos Político-Electorales y su Protección en el Derecho Contencioso Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997, 33 pp.
- MCCLELLAND LOGA, Ana Lilia. *Naturaleza jurídica del Tribunal Federal Electoral*. México: el autor, 1995, 119 pp.
- MENDOZA MANERO, Enrique. *El Tribunal Federal Electoral*. México: UNAM. Facultad de Economía; Junta Local Ejecutiva en el Distrito Federal, 1996, 55 pp.
- México [Leyes. 1997]. *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, 101 pp.
- MORA FERNÁNDEZ, Daniel. *Las pruebas en el derecho electoral mexicano*. México: Tribunal Federal Electoral, 1991, 22 pp.
- *Sistema de Medios de Impugnación en el Sistema Electoral Mexicano*. México: Tribunal Federal Electoral, 1993, 2 v.
- Daniel. *Sistema Probatorio Electoral*. México: Tribunal Federal Electoral, 1993, 37 pp.
- NAVARRO VEGA, Ignacio Javier. *Estudio comparativo entre la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997, [77] pp.
- NORIEGA OLIVERA, Carlos. «Tribunal Federal Electoral: Sala de Segunda Instancia», pp. 95-96, en *Memoria del Foro para discutir la agenda de la reforma político electoral*. México: Instituto Federal Electoral, 1995, 137 pp.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo. *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991, 345 pp. Colección Popular; 451.
- OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, Fernando. *Procedimiento Contencioso Electoral*. Xalapa, Ver.: Tribunal Federal Electoral. Sala Regional Xalapa, 1991, 27 pp.

- OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, Fernando; ORTIZ ESCOBAR, Rodolfo Jorge; SCHLESKE TIBURCIO, Jorge. *Las partes en el proceso electoral: con especial referencia al recurso de inconformidad*. México: Tribunal Federal Electoral, 1993, 16 pp.
- ORDÓÑEZ LÓPEZ, Rogelio Arnoldo. «El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los procesos de consulta democrática en los estados», pp. [26-33], en *Primer Encuentro Nacional de Tribunales Electorales Estatales*. Acapulco, Gro.: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 1997, [64] pp.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. «Breve presentación de la evolución del sistema de Justicia Electoral en México», en *Reunión de trabajo de los magistrados electorales con la misión de expertos de las Naciones Unidas: Antología*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, pág. varía.
- ORTIZ MARTÍNEZ, Carlos; SUÁREZ GONZÁLEZ, Gerardo. *Los medios de impugnación electoral y la calificación de elecciones en la República Federal de Alemania*. México: Tribunal Federal Electoral, 1992.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio. «Recurso de Apelación», pp. 103-143, en *Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997, 334 pp.
- *Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral Federal: El Recurso de Revisión*. Toluca de Lerdo, Edomex.: TFE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. Sala Regional Toluca, 1995, 29 pp.
- PEZA MUÑOZ CANO, José Luis de la. «El valor probatorio del acta final de escrutinio y computación», pp. 123-131, en *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal: proceso electoral 1987-1988*, México: Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, 1988, 449 pp.
- *La Nueva Legislación Electoral Mexicana y el Proceso Federal de 1991: El Recurso de Apelación*. México: Tribunal Federal Electoral, 1991, 11 pp.
- PEZA MUÑOZ CANO, José Luis de la; GÓMEZ LARA, Cipriano. *El contencioso electoral y la reforma de 1993*. México: Tribunal Federal Electoral, [1993?] 31 pp.
- Principios Generales del Derecho Electoral*. México: Tribunal Federal Electoral, 1991, 40 pp.
- RAMÍREZ BERNAL, David; CULEBRO BAHENA, Rocío. «El Colegio Electoral», pp. 523-534, en *Elecciones 1991: La Recuperación Oficial*. México: *La Jornada*: García y Valdez, 1993, 534 pp. disidencias.
- «El Proceso Contencioso Electoral», pp. 501-522, en *Elecciones 1991: La recuperación oficial*. México: *La Jornada*: García y Valdez, 1993, 534 pp. disidencias.
- RANGEL LOZADA, Anselmo Jaime. *Juicio de Inconformidad: Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1996, 91 pp.
- *Juicio de Revisión Constitucional Electoral: Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1996, 63 pp.
- *Recurso de Reconsideración: Ley General del Sistema de Medios en Materia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1996, 83 pp.
- Recurso de Apelación: Interpuesto por el Foro ante el Tribunal Federal Electoral: Voto particular del Magistrado Lic. José Luis de la Peza Muñoz Cano. México: Partido del Foro Democrático, 1996, 48 pp. *Documentos del Foro Democrático*; 6.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. «De lo contencioso electoral», pp. 101-106, en *Memoria del Seminario de divulgación del Código Federal de Instituciones y*

- Procedimientos Electorales*. Toluca, Edomex: Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Derecho: Instituto Federal Electoral, 1991, 112 pp.
- ROSAS LEAL, Víctor Manuel. *El Tribunal Electoral en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: el autor, 1997, 242 pp.
- ROUANET MOSCARDO, Jaime; ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, José María. *El recurso contencioso electoral*. Madrid, Esp.: Ceura, 1983, 482 pp.
- RUIZ MORALES, Daniel. *El Recurso de Apelación en el proceso jurisdiccional electoral*. Xalapa, Ver.: Tribunal Federal Electoral. Sala Regional Xalapa, 1991, 11 pp.
- SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ, Gerardo. «De lo contencioso electoral», pp. 95-99, en *Memoria del Seminario de Divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Toluca, Edomex: Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Derecho: Instituto Federal Electoral, 1991, 112 pp.
- SCHLESKE TIBURCIO, Jorge. «Democracia, legalidad y legitimación de los procesos electorales», pp. 859-868, en *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral: Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Cámara de Diputados: Tribunal Federal Electoral: Instituto Federal Electoral, 1993, 892 pp. Serie B: Estudios Comparativos B) Estudios Especiales; 25.
- TENA CAMPERO, Germán. «La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación», pp. 207-216, en *Memorias del Consejo de la Judicatura Federal: 5 aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación*. México: Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal, 1997, 335 pp.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo; MATA PIZANA, Felipe de la. «Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano», pp. 237-280, en *Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997, 334 pp.
- Tribunal Electoral del Estado de Guerrero [México]. *Estudio comparativo de las legislaciones de los estados de la república, respecto al funcionamiento de los tribunales electorales y al sistema de medios de impugnación*. Chilpancingo, Gro.: el Tribunal, 1998, 83 pp.
- Tribunal Electoral del Estado de México. *Resoluciones*. Estado de México: el Tribunal, 1993, 134 pp. Fascículos; 10.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Coordinación de Comunicación Social [México]. *Resultados de Elecciones en Campeche: agosto de 1997*. México: el Tribunal, 1997, [9] pp.
- *Resultados de elecciones en Colima: agosto de 1997*. México: el Tribunal, 1997, [13] pp.
- *Sucesos relevantes en el Distrito Federal 03, con Sede en Ocosingo, Chiapas, a partir de la elección del 6 de julio de 1997*. México: el Tribunal, 1997, 7 pp.
- *Resultados de Elecciones en Guanajuato: agosto de 1997*. México: el Tribunal, 1997, [14] pp.
- *Resultados de Elecciones en Querétaro: agosto de 1997*. México: el Tribunal, 1997, 12 pp.
- *Resultados de Elecciones en San Luis Potosí: agosto de 1997*. México: el Tribunal, 1997, [12] pp.
- *Resultados de elecciones en Sonora: agosto de 1997*. México: el Tribunal, 1997, [11] pp.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [México]. *Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales*. México: el Tribunal, 1997, 56 pp.
- Unidad Regional Toluca [México]. *Instructivo de Medios de Impugnación en el Código Electoral de Michoacán*. Toluca, Edomex.: el Tribunal, 1998, 31 pp.

Tribunal Estatal Electoral del Estado de Durango [México]. *Cuaderno de difusión 1995*. Durango, Dgo.: el Tribunal, 1995, 25 pp.

Tribunal Federal Electoral. Centro de Capacitación Judicial Electoral [México]. «Estructura del Poder Judicial e impugnación constitucional de elecciones en el Derecho Comparado», pp. 5-68, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. IV, N° 6. México: el Tribunal, 1995, 227 pp.

— «Contencioso y calificación electoral en el Derecho comparado», pp. 41-72, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*. México: Tribunal Federal Electoral, 1996, 250 pp. v. 5, N° 7.

— Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación [México]. *Sistema de Medios de Impugnación*. México: el Tribunal, 1994, 8 pp.

— Sala Central [México]. *Curso Propedéutico: Antología*. México: Tribunal Federal Electoral, 1993, 1 v.

— Sala Regional Xalapa [México]. *Coadyuvancia en el proceso electoral*. Xalapa, Ver.: Tribunal Federal Electoral. Sala Regional Xalapa, 1991, 7 pp.

ZÁRATE PÉREZ, José Humberto. «Juicio de Inconformidad», pp. 177-206, en *Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997, 334 pp.

— *Sistema de medios de impugnación en materia electoral federal: Recurso de Inconformidad*. Toluca de Lerdo, Edomex.: TFE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. Sala Regional Toluca, 1995, 14 pp.

Sección
documental

Legislación vigente para el voto en el exterior

Ministerio del Interior de Argentina

Ley 24.007

Créase el Registro de Electores Residentes en el Exterior. Alcances

Sancionada: 9 de octubre de 1991
Promulgada: 29 de octubre de 1991.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc.

Sancionan con fuerza de ley:

Artículo 1. Los ciudadanos argentinos que, residiendo en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina, sean electores nacionales de acuerdo a lo dispuesto en el Código Electoral Nacional y se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el Exterior establecido en el artículo siguiente, podrán votar en las elecciones nacionales.

Art. 2. Créase el Registro de Electores Residentes en el Exterior. La inscripción se hará en la forma y plazos que establezca la reglamentación en las representaciones diplomáticas o consulares argentinas existentes en el país de residencia del elector, las que a esos efectos quedarán

subordinadas a la Cámara Nacional Electoral.

Art. 3. Los ciudadanos que de acuerdo a lo establecido en el artículo 1° optasen por inscribirse en el Registro de Electores Residentes en el Exterior deberán acreditar su último domicilio en la República Argentina, para poder ser incorporados o ratificados en el padrón electoral del distrito correspondiente al cual, oportunamente, se adjudicarán los votos emitidos.

En el supuesto que los electores no pudiesen acreditar el último domicilio en la República Argentina, se considerará como último domicilio el del lugar de nacimiento en dicho país.

En caso de imposibilidad de acreditarlo se tomará en cuenta el último domicilio de los padres.

En cada representación diplomática o consular receptora de votos se efectuará el escrutinio pertinente de acuerdo a las disposiciones del Código Electoral Nacional.

Art. 4. Esta ley queda incorporada al Código Electoral Nacional que será de aplicación supletoria en todo lo no previsto en ella.

Art. 5. El Poder Ejecutivo nacional dictará la reglamentación de la presente ley, la que deberá prever las facilidades necesarias para asegurar un trámite sencillo, rápido y gratuito a quienes deseen

acogerse a sus prescripciones, tanto en cuanto a la inscripción en el Registro de Electores Residentes en el Exterior como en cuanto al acto de emisión del sufragio.

Art. 6. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

Alberto R. Pierri.— Eduardo Duhalde. Esther H. Pereyra Arandía de Pérez Pardo.— Hugo R. Flombaum.

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, a los nueve días del mes de octubre del año mil novecientos noventa y uno.

Decreto 1.138/93

Apruébase la Reglamentación de la ley 24.007, de Creación del Registro de Electores Residentes en el Exterior Buenos Aires, 4 de junio de 1993.

VISTO la ley 24.007, de creación del Registro de electores residentes en el exterior, y CONSIDERANDO:

Que es importante conceder a los ciudadanos argentinos que se encuentren residiendo en el exterior la posibilidad de intervenir en la vida política nacional mediante su participación en los comicios nacionales que se realizan en la República.

Que las autoridades nacionales competentes en la materia se

han expedido favorablemente acerca de la factibilidad operativa de la aplicación de la reglamentación que se aprueba por el presente decreto.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 86, incisos 1 y 2 de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina

DECRETA:

Art. 1. Apruébase la Reglamentación de la ley 24.007, de Creación del Registro de Electores Residentes en el Exterior, cuyo texto forma parte del presente decreto.

Art. 2. Los gastos emergentes de la aplicación de la reglamentación que se aprueba, serán imputados al presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, salvo en cuanto a aquellas previsiones que involucran a otros organismos del Estado, en cuyo caso se hará la imputación a la partida correspondiente, debiéndose adoptar las previsiones presupuestarias correspondientes.

Art. 3. Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Carlos S. Menem.

Gustavo O. Beliz. — Guido Di Tella.

REGLAMENTACIÓN DE LA LEY 24.007

DE CREACIÓN DEL REGISTRO DE ELECTORES RESIDENTES EN EL EXTERIOR

CAPÍTULO I

De la calidad, derechos

y deberes del elector

Artículo 1. *Elector.* Se considera elector al ciudadano argentino mayor de dieciocho años que resida en el exterior, hecho que será avalado por el correspondiente cambio de domicilio.

A los exclusivos fines de la emisión del sufragio, la calidad del elector, que será voluntaria, se prueba por la inclusión en el Registro de Electores Residentes en el Exterior. Dicho registro estará a cargo de la Cámara Nacional Electoral.

Art. 2. *Requisitos para ser elector.* Para poder ejercer su derecho al voto en el exterior, los ciudadanos deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Tener efectuado el cambio de domicilio en su documento cívico (LE/LC/DNI) en la jurisdicción consular correspondiente;
- b) Concurrir a la representación de su jurisdicción y manifestar su voluntad de ser incluidos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior;
- c) Estar en condiciones de ejercer sus derechos políticos conforme la legislación nacional;
- d) No encontrarse dentro de las inhabilitaciones previstas por el artículo 3° de la ley 19.945 —Código Electoral Nacional— y sus modificatorias.

Art. 3. *Derecho al voto.* Todo elector tiene el derecho de votar en las elecciones nacionales que se realicen en la República Argentina.

CAPÍTULO II

Del Registro de Electores Residentes en el Exterior

Art. 4. *Registro de Electores Residentes en el Exterior.* El Registro de Electores Residentes en el

Exterior tendrá carácter de permanente y será confeccionado por la Cámara Nacional Electoral de acuerdo a la información sobre la inscripción de electores provista por los señores titulares de las embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares de la República en el exterior. La Cámara Nacional Electoral confeccionará un ordenamiento por país de residencia, el que se clasificará de la siguiente manera:

- a) Por representación en el exterior, dentro del país en que resida el ciudadano;
- b) Por orden alfabético y conforme al sexo de los electores.

Art. 5. *Inscripción de los electores.* Los electores serán inscritos en las embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares, por separado, de acuerdo a su sexo. En el formulario de inscripción deberán figurar los siguientes datos:

- a) Apellido y nombres completos conforme figuran en su documento cívico habilitante;
- b) Fecha y lugar de nacimiento;
- c) Número y clase de documento cívico;
- d) Último domicilio en la República —ciudad o localidad, departamento, provincia—. En caso de tener residencia previa en el exterior deberá consignarse dicho domicilio;
- e) Domicilio completo en el exterior —ciudad o localidad, departamento, provincia o estado y nación—;
- f) Profesión;
- g) Embajada, Consulado general, Consulado o sección consular correspondiente al domicilio.

Art. 6. *Impresión del Registro de Electores Residentes en el Exterior.* Los señores titulares de las embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares de la República en el exterior, remitirán semestralmente listados con las novedades relacionadas con la inscripción, cambio de domicilio o fallecimiento de electores residentes en el exterior a la Cámara Nacional Electoral. Esta información podrá ser asimismo remitida mediante soporte magnético.

En dichos listados se incluirán las novedades registradas al 30 de junio y 31 de diciembre de cada año.

La Cámara Nacional Electoral constatará el cumplimiento de lo prescrito por los incisos c) y d) del artículo 2° de la presente reglamentación y procederá al ordenamiento de los electores según lo dispuesto por el artículo 4° *in fine* del presente decreto; procediéndose a la división por mesas de hasta quinientos (500) electores según la cantidad de inscritos en cada representación diplomática.

Para determinar el distrito al cual se le adjudicarán los votos emitidos, se tendrá en cuenta el último domicilio acreditado en la República Argentina. En el supuesto de no poder acreditarse el último domicilio en la República, se considerará como tal el domicilio del lugar de nacimiento en el país. En caso de imposibilidad de acreditar este último se tomará en cuenta el último domicilio de los padres.

Dentro de los cuatro (4) meses de producido el cierre semestral del Registro de Electores Residentes en el Exterior, la Cámara Nacional Electoral deberá

realizar su impresión, la que contendrá los siguientes datos: país de residencia del elector, representación diplomática o consular, apellido y nombres completos, tipo y número de documento cívico, año de nacimiento, código de distrito según domicilio en la República Argentina, profesión. Deberá dejarse un espacio para que el elector firme luego de emitir el sufragio.

Inmediatamente de finalizada la impresión de veinte (20) ejemplares, cinco (5) serán remitidos al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto para su envío a las representaciones diplomáticas en el exterior. Asimismo se remitirán tres (3) ejemplares del listado de los excluidos informando el motivo que justifica la exclusión.

Las anomalías o errores que se detecten al recibirse el Registro de Electores de la jurisdicción, serán informadas junto con las novedades producidas al cierre semestral, a la Cámara Nacional Electoral para su corrección y juzgamiento, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.¹

Art. 7. *Padrón electoral.* A los efectos del acto electoral se utilizará como padrón el último Registro de Electores Residentes en el Exterior, el cual no podrá contener ninguna tacha o modificación.

CAPÍTULO III

Del sufragio

Art. 8. *Justificación de la no emisión del voto.* Todo ciudadano que no haya efectuado el cambio de domicilio en el exterior, deberá proceder a la justificación de la no

emisión del voto según la legislación aplicable en la República.

Art. 9. *Exhibición de los padrones.* Una vez recibido el padrón aprobado por la Cámara Nacional Electoral, los funcionarios titulares de embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares pondrán los mismos a disposición de los electores.

Art. 10. *Llamado a elección.* Fijada la fecha del acto comicial, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, se dará conocimiento de ella a las embajadas, consulados generales, consulados y secciones consulares, remitiendo al efecto decreto de convocatoria a elecciones nacionales.

Art. 11. *Comunicación al Estado receptor.* Las embajadas y en su caso, aquellas representaciones consulares que no tengan sus oficinas en la sede de la Embajada, deberán comunicar con la debida antelación la realización del acto comicial a las autoridades competentes del Estado receptor.

Asimismo, de considerarlo conveniente, se solicitará colaboración de las autoridades policiales, a los efectos del mantenimiento del orden en el ámbito perimetral al lugar de realización del comicio durante su transcurso y hasta una (1) hora después de concluido el escrutinio.

Art. 12. *Publicidad del acto comicial en el exterior.* El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto será el encargado de remitir a las embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares la redacción del comunicado a difundir por los distintos medios de comunicación locales, anunciando el acto comicial en un

¹ Modificado.

todo de acuerdo con lo indicado en el derecho de convocatoria a elecciones nacionales.

CAPÍTULO IV

De los fiscales de los partidos políticos

Art. 13. *Designación de los fiscales de los partidos políticos.* Los partidos políticos intervinientes en la elección, podrán designar fiscales a los mismos fines establecidos en el Código Electoral Nacional. Las designaciones serán efectuadas por los apoderados de las agrupaciones que participen en la elección ante la Cámara Nacional Electoral, la que extenderá las certificaciones correspondientes. Dichos fiscales deberán ser designados preferentemente entre la lista de los inscritos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior pertinente, toda vez que los gastos en que incurran serán sufragados por la propia agrupación política.

Los partidos políticos que no tengan la posibilidad de designar fiscales entre la lista de los inscritos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior, podrán designar como fiscales a personas extranjeras residentes en el país donde actúen como fiscales.

La Cámara Nacional Electoral comunicará al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto la nómina de los fiscales de mesa de los partidos políticos, titulares y suplentes, que desarrollarán sus funciones durante el acto comicial en el exterior. En la nómina deberá indicarse su nombre y apellido completo y clase y número de documento cívico.

Dicha nómina será retransmitida a las embajadas, consulados generales, consulados y secciones consulares correspondientes por el

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y servirá de suficiente reconocimiento para el desarrollo de sus tareas como tal.

En caso de formularse algún reclamo, éste se realizará mediante nota presentada ante la autoridad de mesa firmada y en sobre cerrado y firmado que será elevado a la autoridad diplomática o consular. El sobre será enviado juntamente con la remisión de los elementos del escrutinio para ser entregado a la Cámara Nacional Electoral a sus efectos.²

CAPÍTULO V

De los elementos y útiles electorales

Art. 14. *Provisión de documentos y útiles.* El Ministerio del Interior adoptará las providencias necesarias para remitir con la debida antelación a la Cámara Nacional Electoral las urnas, formularios, sobres, impresos especiales y sellos que ésta deba remitir al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto con destino a las distintas embajadas, consulados generales, consulados y secciones consulares.

Art. 15. *Nómina de documentos y útiles.* La Cámara Nacional Electoral entregará al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto con destino a las distintas embajadas, consulados generales, consulados y secciones consulares, los siguientes documentos y útiles:

a) Urnas de cartón plegable, las que deberán hallarse identificadas con un número para determinar su lugar de desti-

- no, de lo cual llevará registro la Cámara Nacional Electoral;
- b) Boletas de sufragio en cantidad que supere el diez por ciento (10%) de los empadronados;
- c) Tres (3) ejemplares de las listas oficializadas de candidatos de cada uno de los distritos electorales;
- d) Sobres para devolver la documentación, en la cantidad que fuere menester;
- e) Formularios del acta de apertura y cierre de las mesas;
- f) Formularios del acta de escrutinio para cada uno de los distritos electorales;
- g) Ejemplares de las disposiciones aplicables;
- h) Sellos para justificar la emisión del voto.

Los elementos indicados en el presente artículo serán remitidos al exterior por distrito electoral. Dicho envío será de estricta responsabilidad de la Cámara Nacional Electoral y del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Asimismo, la Cámara Nacional Electoral deberá hacer entrega de dichos útiles con treinta (30) días de anticipación al acto comicial en la oficina especial dependiente de la Dirección General de Asuntos Consulares del mencionado ministerio.

Art. 16. *Boletas oficiales.* La emisión del sufragio en el exterior se realizará utilizando boletas oficiales, las que serán idénticas para todos los países y responderán a un modelo diseñado al efecto por el Ministerio del Interior, el que deberá sujetarse a los siguientes requisitos:

a) Las boletas contendrán con caracteres destacados el distrito electoral, la categoría

² Modificado.

de los candidatos, la fecha de la elección en la República Argentina y la leyenda «VOTO POR LOS CANDIDATOS OFICIALIZADOS DEL PARTIDO»;

- b) Contendrá tantas divisiones iguales como agrupaciones políticas intervengan en la elección;
- c) Cada una de esas divisiones contendrá el nombre y número de identificación del partido o alianza y un espacio destinado a la emisión del voto; asimismo podrán incluir el logotipo de la agrupación política y nombre del primer candidato propuesto;
- d) El orden de las agrupaciones políticas de cada distrito, se establecerá en orden creciente en función del número de identificación de cada agrupación política interviniente;
- e) Cuando funcionen mesas mixtas, las boletas de sufragio que se entreguen a las electoras femeninas estarán caracterizadas por la letra «F» contigua al número de distrito por el que emite su voto.³

Art. 17. *Sello para la justificación de la no emisión del voto.* Los señores funcionarios en el exterior confeccionarán un sello que deberá contener la leyenda «JUSTIFICÓ LA NO EMISIÓN DE VOTO».

CAPÍTULO VI

El acto electoral

Art. 18. *Prohibiciones durante el día del comicio.* Queda prohibido dentro del local donde se celebra la elección:

- a) Cualquier tipo de aglomeración o presencia de grupos

de personas dentro del local donde se lleve a cabo el acto comicial;

- b) Ofrecer o entregar a los electores boletas de sufragio;
- c) A los electores, la portación de armas en general, el uso de banderas, divisas u otros distintivos durante el día de la elección;
- d) Los actos de proselitismo.

Asimismo, las autoridades diplomáticas o consulares solicitarán la asistencia de las autoridades locales fuera del local a fin de que no se produzcan aglomeraciones o presencia de grupos de personas dentro de un radio de los cincuenta (50) metros de las mesas receptoras de votos, contados sobre la calle.

Art. 19. *Autoridades.* Se designarán autoridades del comicio y autoridades de mesa:

- a) *Del comicio.* Las autoridades del comicio serán los funcionarios titulares de las representaciones de la República Argentina en el exterior quienes deberán legalizar los procedimientos del acto comicial así como también las tramitaciones vinculadas a la gestión y correspondencia de información y documentación relacionada con el comicio.
- b) *De la Mesa.* Cada mesa electoral tendrá como autoridad a un presidente y uno o dos suplentes. La designación de dichas autoridades estará a cargo del funcionario diplomático o consular, quien designará a los mismos dentro de los integrantes del padrón electoral solicitando a los inscriptos su colaboración para actuar como tales.

Supletoriamente, en caso de que el día de la elección no

se hayan hecho presentes las autoridades designadas, se desempeñarán como tales, los funcionarios diplomáticos o consulares.

Art. 20. *Obligaciones del presidente.* El presidente de la mesa deberá estar presente en el momento de la apertura y clausura del acto electoral, siendo su misión especial velar por el correcto y normal desarrollo del mismo, y cumplirá con las demás disposiciones establecidas en el Código Nacional Electoral.

Art. 21. *Ubicación de las mesas.* Los funcionarios titulares de las embajadas, consulados generales, consulados y secciones consulares designarán con más de treinta (30) días corridos de anticipación a la fecha del comicio los lugares donde éste se desarrollará.

Las elecciones se llevarán a cabo en las sedes de las embajadas, consulados generales, consulados y secciones consulares. En caso de que la capacidad de ellas resultare insuficiente, sus titulares adoptarán las medidas conducentes para la obtención de espacios adecuados a tal fin.

Art. 22. *Cambios de ubicación.* En caso de fuerza mayor ocurrida con posterioridad a la determinación de los locales de funcionamiento de las mesas, la embajada, consulado general, consulado o sección consular podrán variar su ubicación.

Art. 23. *Publicidad de la ubicación de las mesas y sus autoridades.* Las embajadas, consulados generales, consulados y secciones consulares harán conocer con no menos de treinta (30) días corridos de anticipación a la fecha de la elección, la ubicación de las mesas y el padrón respectivo. Dicha información se encontrará a

³ Modificado.

disposición del público en cada representación.

Art. 24. *Ubicación de las mesas el día del comicio.* El día de la elección deberán encontrarse con una anticipación de treinta (30) minutos a la hora del inicio y en el local que haya de funcionar la mesa el presidente de la misma y los suplentes, a quienes se les hará entrega de los documentos y útiles mencionados en el artículo 15 de la presente reglamentación.

Asimismo, el titular de la embajada, consulado general, consulado o sección consular, adoptará las previsiones necesarias a fin de que los agentes del Estado receptor afectados al servicio de custodia del acto se encuentren fuera del local con la anticipación indicada en el párrafo anterior y hasta una (1) hora después de concluido el escrutinio.

Art. 25. *Procedimiento a seguir.* El presidente de mesa procederá:

- a) A recibir la urna, los registros, útiles y demás elementos que le entregue el presidente del comicio o el funcionario que éste designe, debiendo firmar recibo de ellos previa verificación;
- b) A cerrar la urna poniéndole las fajas de seguridad que no impidan la introducción de las boletas de los votantes, que serán firmadas por el presidente, los suplentes y los fiscales;
- c) Habilitar un recinto para instalar la mesa y sobre ella la urna. Este local tiene que elegirse de modo que quede a la vista de todos y en lugar de fácil acceso;
- d) Habilitar otro inmediato al de la mesa, también de fácil acceso, para que los electores emitan su voto en absoluto

secreto. Este recinto, que se denominará cuarto oscuro, no tendrá más de una puerta utilizable, que sea visible para todos, debiéndose cerrar y sellar las demás en presencia de los fiscales de los partidos o de dos (2) electores, por lo menos, al igual que las ventanas que tuviere, de modo de rodear de las mayores seguridades el secreto del voto.

Con idéntica finalidad colocará una faja de papel adherida y sellada en las puertas y ventanas del cuarto oscuro. Se utilizan las fajas que proveerá la Cámara Nacional Electoral y serán firmadas por el presidente y los fiscales de los partidos políticos que quieran hacerlo.

- e) A depositar en el cuarto oscuro las listas de los candidatos oficializados de cada distrito electoral.

Queda prohibido colocar en el cuarto oscuro carteles, inscripciones, insignias, indicaciones o imágenes ni elemento alguno que implique una sugerencia a la voluntad del elector fuera de las listas de candidatos oficializadas;

- f) A poner en lugar bien visible, a la entrada de la mesa, uno de los ejemplares del padrón de electores con su firma para que sea consultado por los electores sin dificultad;
- g) A colocar, también en el acceso a la mesa, un cartel que contendrá las prescripciones de los artículos 139, 140, 141, 142 y 145 del Código Nacional Electoral;
- h) A poner sobre la mesa las boletas oficiales de sufragio (el formulario del Acta de Apertura y cierre del comicio,

los formularios del Acta de Escrutinio y los otros dos ejemplares del padrón electoral. Las constancias que habrán de remitirse a la Cámara Nacional Electoral se asentarán en uno solo de los ejemplares de los tres que reciban los presidentes de mesa;

- i) A verificar la identidad de los fiscales de los partidos políticos que hubieren asistido. Aquellos que no se encuentren presentes en el momento de apertura del acto electoral serán reconocidos al tiempo que lleguen sin retrotraer ninguna de las operaciones.

Art. 26. *Apertura del acto.* Adoptadas las medidas pertinentes, a la hora ocho (8) en punto local, el presidente de mesa declarará abierto el acto electoral y labrará el Acta de Apertura llenando los claros del formulario impreso.

El Acta será suscrita por el presidente y los fiscales de los partidos. Si alguno de éstos no estuviere presente, o no hubiere fiscales nombrados o se negaren a firmar, el presidente consignará tal circunstancia, testificada, en lo posible, por dos electores presentes, que firmarán juntamente con él.

CAPÍTULO VII *Emisión del sufragio*

Art. 27. *Procedimiento.* Una vez abierto el acto los electores se apersonarán al presidente, por orden de llegada, exhibiendo su documento cívico.

- a) El presidente y sus suplentes, así como los fiscales acreditados ante la mesa y que estén inscritos en la misma, serán los primeros en emitir el voto;
- b) Los fiscales o autoridades de mesa que no estuviesen pre-

sentés al abrirse el acto sufragarán a medida que se incorporen a la misma;

Art. 28. *Derecho del elector a votar.* Todo ciudadano que figure en el padrón y exhiba su documento de identidad tiene el derecho de votar y nadie podrá cuestionarlo en el acto del sufragio. Los presidentes no aceptarán impugnación alguna que se funde en la inhabilidad del ciudadano para figurar en el padrón electoral.

Art. 29. *Dónde y cómo pueden votar los electores.* Los electores podrán votar únicamente en la mesa receptora de votos en cuya lista figuran asentados y con el documento cívico habilitante. El presidente verificará si el ciudadano a quien pertenece el documento cívico figura en el padrón electoral de la mesa.

Para ello cotejará si coinciden los datos personales consignados en el padrón con las mismas indicaciones contenidas en dicho documento. Cuando por error de impresión alguna de las menciones del padrón no coincida exactamente con la de su documento, el presidente no podrá impedir el voto del elector si existe coincidencia en las demás constancias. En estos casos se anotarán las diferencias en la columna de observaciones.

a) Si por deficiencia del padrón el nombre del elector no correspondiera exactamente al de su documento cívico, el presidente admitirá el voto siempre que, examinados debidamente el número de ese documento, año de nacimiento, domicilio, etcétera, fueran coincidentes con los del padrón;

b) Tampoco se impedirá la emisión del voto:

I. Cuando el nombre figure con exactitud y la discrepancia verse acerca de alguno o algunos datos relativos al documento cívico (domicilio, etcétera).

II. Cuando falte la fotografía del elector en el documento, siempre que conteste satisfactoriamente al interrogatorio minucioso que le formule el presidente sobre los datos personales y cualquier otra circunstancia que tienda a la debida identificación.

III. Cuando se encuentren llenas la totalidad de las casillas destinadas a asentar la emisión del sufragio, en cuyo caso se habilitarán a tal efecto las páginas en blanco del documento cívico.

IV. Al lector cuyo documento contenga anotaciones de instituciones u organismos oficiales, grupo sanguíneo, etcétera;

c) Al lector que se presente con un documento de identidad posterior al que figura en el padrón.

Art. 30. *Inadmisibilidad del voto.* El presidente de mesa no podrá admitir el voto de un ciudadano que no figure inscripto en los ejemplares del padrón ni aunque mediare orden de autoridad alguna, ni tampoco admitirá el voto si el elector exhibiere un documento cívico anterior al que consta en el padrón.

Art. 31. *Entrega de la boleta oficial de sufragio al elector.* El presidente de mesa entregará al elector la boleta oficial de sufragio, firmada en el acto de su puño y letra, y lo invitará a pasar al cuarto oscuro a emitir su voto.

Los fiscales de los partidos políticos están facultados para fir-

mar las boletas oficiales de sufragio en la misma cara en que lo hizo el presidente del comicio y deberán asegurarse que las que se depositen en la urna sean las mismas que le fueran entregadas al elector.

Si así lo resuelven, todos los fiscales de la mesa podrán firmar las boletas oficiales de sufragio, siempre que no se ocasione un retardo manifiesto en la marcha del comicio.

Cuando los fiscales firmen una boleta de sufragio estarán obligados a firmar varias, a los fines de evitar la identificación del votante.

Todos aquellos obligados o facultados a firmar las boletas oficiales de sufragio deberán hacerlo preferentemente con el mismo tipo de tinta y color, la misma firma y tamaño de ésta y en la misma ubicación en la boleta, respetándose siempre de la mejor manera el secreto del sufragio.

Art. 32. *Emisión del voto.* Introducido en el cuarto oscuro y cerrada exteriormente la puerta, el elector marcará el espacio correspondiente al partido que haya elegido, doblará la boleta, cerrándola, y volverá inmediatamente a la mesa a fin de introducir su voto en la urna.

A los no videntes les serán entregadas boletas oficiales de sufragio en las que el número de identificación de la agrupación política esté impreso en sistema Braille. El presidente de mesa acompañará al elector al cuarto oscuro, le leerá los números de identificación de las distintas agrupaciones políticas, le explicará la forma de doblar la boleta, se la doblará incluso y luego la abrirá, de modo que el no vidente ya tenga marcados los dobleces. El

elector marcará la boleta de sufragio en el mismo lugar donde lea el número de identificación de la agrupación política que elija.

En el supuesto de otros discapacitados habilitados a sufragar, pero que se encontraran imposibilitados físicamente para marcar la boleta oficial de sufragio, doblarla y cerrarla, serán acompañados al cuarto oscuro por el presidente de la mesa, quien procederá a facilitar la emisión del sufragio del elector colaborando en los pasos sucesivos hasta la introducción en la urna, en la medida que la discapacidad lo requiera.

Art. 33. *Constancia de la emisión del voto.* Acto continuo el presidente procederá a anotar en el padrón de electores de la mesa, a la vista de los fiscales y del elector mismo, la palabra «votó» en la columna respectiva del nombre del sufragante. La misma anotación fechada, sellada y firmada, se hará en su documento cívico, en el lugar expresamente destinado a ese efecto.

CAPÍTULO VIII

Clausura

Art. 34. *Clausura del acto.* Cuando haya sufragado la totalidad de los electores inscritos en la mesa podrá declararse la clausura del acto electoral, procediendo a la realización del escrutinio de mesa.

Si a las dieciocho (18) horas no ha sufragado la totalidad de los electores inscritos, el presidente de la mesa ordenará se clausure el acceso al comicio, pero continuará recibiendo el voto de los electores presentes que aguardan turno. Concluida la recepción de estos sufragios, tachará del padrón los

nombres de los electores que no hayan comparecido.⁴

CAPÍTULO IX

Escrutinio

Art. 35. *Procedimiento. Clasificación de los sufragios.* Acto seguido el presidente del comicio, auxiliado por los suplentes, y ante la sola presencia de los fiscales acreditados, hará el escrutinio ajustándose al siguiente procedimiento:

- a) Abrirá la urna, de la que extraerá todas las boletas cerradas y las separará según el distrito electoral correspondiente;
 - b) Procederá a la apertura de las boletas sufragio;
 - c) Luego clasificará los sufragios de la siguiente forma:
 1. *Votos válidos:* son los emitidos en las boletas de sufragio que tienen una marca en el espacio correspondientes a una agrupación política.
 2. *Votos en blanco:* cuando la boleta no tenga ninguna marca en el espacio correspondiente para las distintas agrupaciones políticas.
- I. *Votos válidos:* son los siguientes:
 1. Mediante boleta de sufragio que contenga inscripciones y/o leyendas de cualquier tipo.
 - II. *Votos nulos:* son aquellos emitidos:
 2. Mediante boleta de sufragio en la cual esté marcada más de una agrupación política.
 3. Mediante boleta oficializada que por destrucción parcial, defecto o tachaduras, no contenga por lo menos el nombre del partido y la

categoría de los candidatos a elegir.

- III. *Votos recurridos:* son aquellos cuya validez o nulidad fuere cuestionada por algún fiscal presente en la mesa.

En este caso el fiscal deberá fundar su pedido con expresión concreta de las causas, que se asentarán sumariamente en volante especial que proveerá la Cámara Nacional Electoral. Dicho volante se adjuntará a la boleta respectiva, en caso de corresponder, y lo suscribirá el fiscal cuestionante, consignándose aclarado su nombre y apellido, el número de documento cívico, domicilio y partido político a que pertenezca. Este voto se anotará en el acta de escrutinio como «voto recurrido» y será escrutado oportunamente por la Junta Nacional Electoral correspondiente, que decidirá sobre su validez o nulidad.

El escrutinio de los votos recurridos, declarados válidos por la Junta Electoral, se computarán en conjunto en el distrito correspondiente.

El escrutinio y suma de los votos obtenidos por los partidos se hará bajo la vigilancia permanente de los fiscales, de manera que éstos puedan llenar su cometido con facilidad y sin impedimento alguno.

Cuando funcionen mesas mixtas, el escrutinio se realizará por sexo, al igual que el acta respectiva.⁵

Art. 36. *Acta de cierre.* Concluida la tarea del escrutinio se consignará, en el acta de cierre, la hora de cierre de comicio y

⁴ Modificado.

⁵ Modificado.

número de sufragios emitidos asentado en letras y números.

Art. 37. *Actas de escrutinio.* En cada una de las actas de escrutinio correspondientes a cada distrito electoral se consignará:

- a) Cantidad, en letras y números, para cada una de las categorías de cargos de los sufragios logrados por cada uno de los respectivos partidos, el número de votos nulos, recurridos y en blanco;
- b) El nombre del presidente, los suplentes y fiscales que actuaron en la mesa con mención de los que estuvieron presentes en el acto del escrutinio o las razones de su ausencia. El fiscal que se ausente antes de la clausura del comicio suscribirá una constancia de la hora y motivo del retiro y en caso de negarse a ello se hará constar esta circunstancia firmando otro de los fiscales presentes. Se dejará constancia, asimismo, de su reintegro;
- c) La mención de las protestas que formulen los fiscales sobre el desarrollo del acto eleccionario y las que hagan con referencia al escrutinio;
- d) La hora de finalización del escrutinio.

Será suscrita por las autoridades de la mesa y los fiscales de los partidos. Si algunos de éstos no estuviera presente o no hubiere fiscales nombrados o se negaren a firmar, el presidente dejará constancia circunstanciada de ellos.

Además del acta referida y con los resultados extraídos de la misma el presidente de mesa extenderá, en formulario que se remitirá al efecto, un «Certificado de Escrutinio» que será suscrito por el mismo, por los suplentes y los fiscales, dejándose constancia

circunstanciada si alguien se niega a firmarlo.

El presidente de la mesa extenderá y entregará a los fiscales que lo soliciten un certificado del escrutinio.

En el acta de cierre de comicio se deberán consignar los certificados de escrutinio expedidos y quiénes los recibieron.

CAPÍTULO X

De la comunicación

del escrutinio, custodia

de la documentación y su remisión a la República

Art. 38. *Guarda de boletas y documentos.* Las actas referidas en el artículo anterior, legalizadas por las autoridades diplomáticas y/o consulares, se depositarán dentro de sobres especiales con el nombre del distrito, juntamente con las boletas compiladas y ordenadas de acuerdo a los partidos a que pertenecen las mismas, los votos en blanco, los recurridos y los nulos.

Toda esta documentación será guardada asimismo en un sobre especial que remitirá a la Cámara Nacional Electoral junto al acta de apertura y cierre de cada mesa y el padrón electoral. Este sobre cerrado, sellado y firmado por el presidente de mesa y los fiscales se enviará por el medio oportunamente acordado al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el que a su vez lo remitirá en forma inmediata a la Cámara Nacional Electoral.

Las urnas utilizadas para el comicio serán descartadas.

Art. 39. *Comunicación cablegráfica al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.*

Tanto la difusión oficial de los resultados del escrutinio, como su

transmisión al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, no podrá realizarse antes de las dieciocho (18) horas de Buenos Aires, hora de cierre del acto electoral en la República Argentina.

Terminado el escrutinio de mesa, el presidente de cada una de ellas informará al titular de la representación todos los detalles del mismo, haciéndole entrega de los certificados de escrutinio y de los sobres de documentación de la mesa.

Dicho titular enviará por cable o en su defecto vía facsímil al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto para su inmediata retransmisión a la Cámara Nacional Electoral y al Ministerio del Interior, la información contenida en el mismo. Estos certificados de escrutinio serán remitidos a la Cámara Nacional Electoral juntamente con el resto de la documentación.

Asimismo informará para conocimiento de la Cámara Nacional Electoral fecha, número de vuelo, compañía por la que se despacha la documentación señalada en el artículo 38 del presente decreto, debiendo indicar número de bultos e identificación de los mismos.⁶

Art. 40. *Custodia de la documentación hasta su despacho con destino a la República Argentina.* Los señores titulares de la representación diplomática dispondrán que la documentación electoral una vez escrutada, ordenada y lista para ser despachada, permanezca en la caja de hierro de la representación, dándosele tratamiento de correo

⁶ Modificado.

diplomático hasta el momento de su envío a la República. Los señores fiscales de los partidos políticos podrán acompañar al o los funcionarios durante el trayecto desde la representación hasta el aeropuerto e inclusive hasta el avión, si las autoridades locales así lo permiten, para darle la mayor seguridad al transporte de dicha documentación.

CAPÍTULO XI

Escrutinio definitivo

Art. 41. *Escrutinio de la Cámara Nacional Electoral.* La Cámara Nacional Electoral fijará un día en el que procederá a la apertura de la documentación proveniente de las representaciones diplomáticas. A este acto estarán invitados los apoderados de los partidos políticos intervinientes.

El escrutinio se limitará solamente a la apertura de los sobres correspondientes a cada mesa, controlando las actas de apertura y cierre con el padrón correspondiente y las protestas presentadas por los fiscales.

Inmediatamente se procederá a la clasificación por distrito de los sobres cerrados conteniendo las actas de escrutinio y las boletas de sufragios. Estos sobres junto con los certificados de escrutinio pertinentes serán remitidos mediante acta a las juntas electorales nacionales pertinentes, a fin de que se proceda al escrutinio definitivo de los votos de los ciudadanos argentinos residentes en el exterior.

Art. 42. *Escrutinio de las juntas electorales nacionales.* Las juntas electorales nacionales recibirán los sobres conteniendo los votos de los residentes en el exterior y procederán a su apertura controlando que vengan acompañados de las actas de es-

crutinio y que las mismas no tengan defectos sustanciales de forma.

Si existen votos recurridos los considerará para determinar su validez o nulidad.

Luego procederán a constatar la información contenida en el acta de escrutinio y en el correspondiente certificado. Si la misma coincide se limitarán a efectuar las operaciones aritméticas de los resultados consignados en el acta.

Deberá procederse al escrutinio de las boletas de sufragio cuando:

- a) No hubiere acta o certificado de escrutinio firmados por las autoridades de mesa y en su caso de corresponder los fiscales;

- b) Hubiere sido alterado el certificado de escrutinio y el acta no contare con los recaudos mínimos preestablecidos.

CAPÍTULO XII

Disposiciones generales y transitorias

Art. 43. *Gastos.* El cumplimiento de lo dispuesto en este decreto se asignará a las partidas especiales que se habilitarán al presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Art. 44. *Responsabilidad organizativa.* Todo lo referente a la responsabilidad organizativa por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio

Internacional y Culto, será llevada a cabo por la Dirección General de Asuntos Consulares de dicho ministerio.

Art. 45. *Elecciones nacionales de 1993.* Establécese el 30 de junio de 1993 como fecha de cierre para la inscripción en el Registro de Residentes en el Exterior a fin de la emisión del sufragio en las próximas elecciones nacionales y remisión inmediata a la Cámara Nacional Electoral a fin de la impresión del padrón a ser utilizado en las próximas elecciones nacionales. El mencionado registro deberá estar impreso el día 10 de septiembre y ser remitido inmediatamente a las representaciones diplomáticas en el exterior.