

PANORAMICA DEL SISTEMA POLITICO ELECTORAL FRANCES

JAVIER PATIÑO CAMARENA*

*Magistrado Propietario de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

SUMARIO 1. Panorámica en turno a la historia constitucional de Francia. 2 Panorámica en torno a los cargos de elección popular en el marco de la Constitución de 1958. 2.1. El Gobierno: El Presidente de la República, Jefe de Estado, y el Primer Ministro, Jefe de Gobierno. 2.2. El Parlamento: La Asamblea Nacional y el Senado. 2.3. Los órganos de las colectividades territoriales 2.3.1. La comuna y los consejos municipales. 2.3.2. Los departamentos y los consejos generales. 2.3.3. Las regiones y los consejos regionales. 3. Panorámica del contencioso electoral en Francia. 3.1. Rasgos esenciales del proceso electoral. 3.2. Las diversas jurisdicciones que intervienen en relación al proceso electoral. 3.3. El contencioso de la lista electoral: la competencia del juez judicial a título principal y del juez administrativo a título excepcional. 3.4. El contencioso de los actos preliminares a la elección. 3.5 El contencioso de la elección y las diversas jurisdicciones. 3.5.1. La jurisdicción política electoral y el Consejo Constitucional: a) El Consejo Constitucional: origen, integración y atribuciones. b) La competencia del Consejo Constitucional en relación a las elecciones presidenciales. c) La competencia del Consejo Constitucional en relación a las elecciones de diputados y senadores. 3.5.2. La jurisdicción administrativa y el Consejo de Estado. a) El Consejo de Estado: origen, integración y atribuciones. b) Atribuciones consultivas. c) Atribuciones contenciosas; el contencioso electoral que es competencia del Consejo de Estado en primera y última instancia, o bien, en apelación.

1. PANORAMICA EN TORNO A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE FRANCIA

Con George Vedel se puede decir que a través del tiempo Francia se ha significado en materia política como un laboratorio constitucional.¹ En efecto, del análisis que se haga de la Historia de Francia se desprende que el pueblo francés ha ensayado todas las formas de Estado posibles: monarquía absoluta, monarquía limitada, monarquía dualista, monarquía constitucional, imperio, república democrática cesareana, república representativa y república democrática semidirecta; ha practicado todas las formas de organización de los poderes públicos: división de poderes atemperada, rígida, flexible; ha experimentado todas las formas de gobierno: régimen convencional, directorial, consular, régimen parlamentario, régimen semipresidencial, semiparlamentario; ha probado todas las formas de organización del Poder Legislativo: unicamaral, bicamaral, policamaral; ha configurado todas las formas posibles de sufragio: directo, indirecto, público, secreto, restringido, universal.

La historia constitucional de Francia se inicia en el año de 1789, cuando la asamblea de Estados Generales, que era una Asamblea corporativa, de corte medieval, se transformó en una Asamblea Constituyente de corte moderno y proclamó, primero la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y más tarde la Constitución de 1791, que configuró una monarquía constitucional de carácter representativo fundada en una estricta separación del ejecutivo y del legislativo, si bien en la realidad se practicó un parlamentarismo atemperado.

Con posterioridad, en plena efervescencia revolucionaria los girondinos presentaron un proyecto de constitución inspirado por Condorcet que establecía una democracia semidirecta fundada en la consideración de que los representantes son simples mandatarios del pueblo; surge la convención y se elabora un nuevo proyecto de constitución de la Montaña en la que tiene una participación destacada Herault de Sechelles que recoge las ideas del primer proyecto y que asimismo propone la abolición de la monarquía, proyecto que finalmente será aprobado por la vía del referéndum, configurándose la primera república a través de la Constitución de 1793, año 1, pero cuya aplicación se va a ver suspendida por la guerra.

Se ha dicho y con razón que la Primera República bajo el liderazgo de Robespierre se desarrolló en medio de una contradicción toda vez que proclamando la libertad, estableció una dictadura por considerar que previamente al establecimiento de un régimen de libertad los enemigos de la libertad debían ser destruidos.

Unos años más tarde, en el marco de la Primera República se va a aprobar la constitución del año III, 1795, que es una Constitución directorial que establece un ejecutivo colegiado compuesto de cinco miembros, uno

de los cuales es su presidente, que dura en el cargo tres meses y ejerce el cargo por rotación. Se ha dicho que el directorio gobernaba pero no administraba, estableciéndose una distinción plena entre la función gubernamental y la función administrativa.

Esta Constitución fue obra de los llamados termidorianos que si bien glorifican a la Revolución, repudian el régimen del terror; la doctrina francesa conviene en caracterizar al régimen del termidor, como el régimen del miedo porque sus líderes oscilaban constantemente porque no se querían responsabilizar ni de la muerte de Luis XVI, ni de la de Robespierre, no obstante que promovieron una y otra.

Con apego a las consideraciones hechas valer, se puede decir que durante estos años de efervescencia revolucionaria se elaboró un proyecto de Constitución Girondina que no fue aprobado, una Constitución elaborada por el grupo de la Montaña que fue aprobada por referéndum pero cuya aplicación se vio suspendida por la guerra y una Constitución directorial, obra de los termidorianos que va a estar vigente durante cuatro años.

Asimismo cabe señalar que durante la Primera República se practicaron diversos regímenes como son la convención, el gobierno revolucionario del terror, la dictadura jacobina y el régimen directorial, si bien se ha dicho que la verdadera Primera República fue la de la Convención, la de la Comuna, la del terror, la de Robespierre.

La Primera República y la vigencia de la Constitución del año III terminan con el golpe de Estado del 18 Brumario a través del cual Napoleón irrumpe en la escena política y promueve la Constitución del año VIII, 1800, que estableció el Consulado.

Se ha dicho y con razón que Napoleón en su carrera política contó con la simpatía de los republicanos que veían en él a un antimonarquista, así como con la simpatía de los conservadores que veían en él la fórmula para restablecer el orden, pero no el antiguo orden, sino un nuevo orden.

La constitución del consulado configuró al gobierno con tres cónsules en los que se depositó el Poder Ejecutivo y los cuales eran nombrados por 10 años, pudiendo ser reelectos sin límite alguno, todo lo cual prepara el camino para que Napoleón sea primero nombrado Cónsul de por vida y que, más tarde, en 1804, sea proclamado emperador.

Al término del Imperio, en 1814 Luis XVIII, hermano de Luis XVI, asume el trono y expide una carta constitucional que se estructura en torno al sufragio censatario; años más tarde, lo suceden Carlos X y Luis Felipe; este último, en 1830, emite otra carta constitucional de rasgos muy semejantes a la anterior, si bien atenúa el sufragio censatario; la doctrina francesa conviene en considerar que estas cartas prepararon el camino para la adopción de un régimen parlamentario.

Consecuentemente, durante estos años Francia vivió una monarquía constitucional con Luis XVI de 1789 a 1792, una monarquía restaurada, con Luis XVIII y Carlos X y una monarquía burguesa, con Luis Felipe de 1830 a 1848.

En 1848 se produce una nueva revolución que da lugar a la Segunda República; los obreros vieron en la revolución de 1848 la posibilidad de complementar y de perfeccionar las conquistas de 1789, toda vez que querían sentar las bases para ampliar la acción de las instituciones democráticas, para que éstas tuvieran aplicabilidad no sólo en el terreno político, sino también en el ámbito económico y social. Así, si se quiere realizar un cotejo entre ambas revoluciones, se puede decir que la revolución de 1789 fue burguesa, parisina y política, en tanto que la de 1848 se pretendía popular, provincial y social.

La Segunda República tuvo una vida efímera de menos de tres años, ya que el golpe de Estado de Luis Napoleón en 1851, le puso fin. Sin embargo, la Segunda República y la Constitución que la configuró, que data del mismo año, vienen a significarse por cuanto a partir de entonces el sufragio universal será una conquista definitiva e irreversible y el voto popular será la fuente legitimadora de todo gobierno.

Se sucede la promulgación de la Constitución de 1852, que configuró una democracia cesareana, que es una especie de despotismo ilustrado que se legitima a través del apoyo de las masas, expresado por medio del sufragio y que da lugar al imperio de Napoleón III el cual se proyecta a lo largo de 18 años.

La doctrina francesa entiende al cesarismo democrático como el matrimonio de la dictadura y de la investidura popular, fórmula que, al decir de George Vedel, en su momento fue considerada como la adecuada para gobernar a este pueblo apasionado de la libertad, pero enamorado de la autoridad.

Se suceden la guerra franco-prusiana, la derrota francesa, el establecimiento de la Comuna de París y la represión de la misma hecha por el gobierno de Thiers.

En este contexto, tres leyes constitucionales provisionales (la ley Rivet, de 1871, la ley de los treinta de 1873 y la ley del septenato, también de 1873) van a anticipar la configuración de la Tercera República.

La constitución de 1875 estructuró a la Tercera República en torno a los principios de soberanía nacional, sufragio universal, derechos del hombre, y organizó al Estado a partir de una aplicación flexible del principio de la división de poderes que dio lugar a que se organizara a los poderes Legislativo y Ejecutivo, de manera tal que cada uno de ellos contara con un medio de acción trascendente sobre el otro; asimismo, la Constitución estructuró a la Tercera República a partir del principio de que la administración debe garantizar la continuidad del orden; todos estos elementos hicieron de la Tercera República un régimen típicamente parlamentario.

La Tercera República estuvo vigente durante aproximadamente tres cuartos de siglo. de 1871 a 1940; este hecho ha dado lugar a que André Siegfried y Jacques Chapsal² consideren que si se le juzga por el período que va de 1871 a 1918 se le pueda considerar como uno de los períodos más estables de la historia de Francia; en tanto, que si se atiende a la realidad que va de 1918 a 1940 se pueda afirmar que dio lugar a un período de los más desastrosos. toda vez que esos años se caracterizaron por la acentuada inestabilidad gubernamental que se vivió y que dio como resultado que la duración media de los gobiernos que se sucedieron entre las dos guerras mundiales fuera de seis meses.

Durante la Segunda Guerra Mundial Francia vivió, por una parte, el gobierno colaboracionista de Vichy, presidido por el Mariscal Petain y, por otra, el movimiento de resistencia liderado por el general De Gaulle, primero desde Londres, más tarde desde Argelia, pero cuyo principal epicentro siempre se localizó en la Francia Metropolitana.

Al término de la Segunda Guerra Mundial se promulga la Constitución de 1946 que configuró la Cuarta República cuya historia se inscribe entre los dos retornos del general Charles de Gaulle a París: el primero en 1944 con motivo de la liberación y el segundo en 1958, cuando Francia se encontraba al borde de la guerra civil con motivo de los eventos de Argelia; de aquí que asimismo se pueda decir, con Jacques Fauvet, que el nacimiento de la Cuarta República coincidió con el inicio de la guerra de Indochina y sucumbió con la guerra de Argelia.³

Se ha dicho que toda nueva Constitución es una reacción en contra del régimen precedente y para remediar sus abusos; desde este mirador se puede afirmar que la Constitución de 1946 que configuró a la Cuarta República fue una reacción contra Vichy y el poder personal y por lo mismo trató de restablecer las instituciones políticas de la Tercera República y consecuentemente configuró una forma de gobierno parlamentario en la que el centro del poder radicó en la Asamblea Nacional, electa a través del sufragio universal mediante el sistema de representación proporcional, sistema que traduce fielmente la importancia de cada partido político en el contexto nacional.

Finalmente, en el año de 1958 se promulgó una nueva Constitución que conforma a la Quinta República bajo la influencia del general De Gaulle y la cual es reformada en el año de 1962 para establecer la elección popular del Presidente de la República, lo que ha dado como resultado que en el presente Francia practique una forma de gobierno híbrida, semipresidencial-semiparlamentaria, toda vez que el Presidente de la República es electo popularmente, pero puede disolver a la Asamblea Nacional la cual, a su vez, puede pronunciar un voto de desconfianza o de censura en contra del Primer Ministro.

En resumen, Francia, a partir de 1789, ha vivido bajo los dictados de 11 leyes fundamentales: las constituciones de 1791, 1793, 1795 y 1800, las cartas constitucionales de 1814 y 1830, y las constituciones de 1848, 1852, 1875, 1946 y 1958.

Con base en las consideraciones hechas valer y siguiendo los lineamientos trazados por Maurice Haurieu en 1929,⁴ se puede decir que en la historia constitucional de Francia se pueden apreciar cuatro ciclos constitucionales: el primero con preponderancia del Legislativo, el segundo con preponderancia del Ejecutivo, el tercero de equilibrio entre los poderes políticos, y el cuarto que se inicia con la Constitución de 1958, que organiza un sistema parlamentario racionalizado que se verá modificado con la reforma constitucional de 1962, que da lugar a una forma de gobierno inédita, toda vez que combina rasgos esenciales de la forma de gobierno presidencial con rasgos esenciales de la forma de gobierno parlamentario .

2. PANORAMICA EN TORNO A LOS CARGOS DE ELECCION POPULAR EN EL MARCO DE LA CONSTITUCION DE 1958

Si bien es cierto, como ya lo he señalado, que la historia constitucional de Francia muy bien puede ser entendida como un laboratorio constitucional en el que se han practicado todas las formas de organización política posibles, también lo es que Francia desde la época del rey San Luis, hasta nuestros días, es un estado unitario centralizado.

Ahora bien, en Francia existen colectividades públicas internas que cuentan con cierta autonomía, con cierta órbita competencial y cuyos integrantes son electos a través del sufragio universal. Sin embargo, la existencia de dichos organismos, sus funciones y atribuciones dependen de lo que decidan los órganos políticos y en Francia sólo existe un centro de impulso político constituido por el gobierno conformado por el Presidente de la República y el Primer Ministro y por el Parlamento que se integra con la Asamblea Nacional y la Cámara de Senadores.

2.1. EL GOBIERNO: EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, JEFE DE ESTADO Y EL PRIMER MINISTRO, JEFE DE GOBIERNO

De conformidad al texto original de la Constitución de 1958 el Presidente de la República era electo en forma indirecta por un Colegio Electoral similar al que en el presente elige a los senadores; sin embargo, el 6 de noviembre de 1962 se modificó el artículo 7 de la Constitución mediante el referéndum y se dispuso que el Presidente de la República Francesa debe ser electo a través del sufragio mayoritario directo a dos turnos.

Esta reforma se estima de suma importancia toda vez que la doctrina constitucional francesa considera que a resultas de ella Francia transitó de un régimen parlamentario, en el que los integrantes del Poder Ejecutivo, tanto el Jefe de Estado como el Jefe de Gobierno, eran electos por la mayoría parlamentaria, a un régimen semipresidencial-semiparlamentario.⁵

Efectivamente, la forma de gobierno configurada a partir del año de 1962 se caracteriza porque el Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, es electo a través del sufragio universal directo, que es un rasgo característico de la forma de gobierno presidencial, pero asimismo se caracteriza porque el Presidente de la República está facultado para disolver a la Asamblea Nacional la cual, a su vez, puede pronunciar un voto de desconfianza o de censura en contra del Primer Ministro, que ejerce el cargo de Jefe de Gobierno, rasgos éstos característicos de la forma de gobierno parlamentaria.

Para que una persona pueda figurar como candidato a la presidencia de la República debe ser apadrinado o presentado por 500 representantes entre los cuales pueden figurar miembros del parlamento diputados y senadores, consejeros regionales, consejeros generales, consejeros de París, miembros de las Asambleas de territorios de ultramar, presidentes municipales, y miembros del Consejo Superior de Franceses en el extranjero.

En condiciones normales las elecciones presidenciales se deben celebrar al menos con 20 días, y a lo más con 35 días de anticipación a que expire o termine el mandato en turno.

Para que un candidato sea proclamado Presidente de la República en el primer turno, se requiere que obtenga la mayoría absoluta de los sufragios emitidos; si ningún candidato obtiene dicha mayoría se hará necesario un segundo turno que deberá tener lugar el segundo domingo siguiente a aquel en que tuvo lugar el primer turno y en el cual sólo podrán participar los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios en el primer turno y, en este caso, el candidato que obtenga la mayoría relativa será electo Presidente de la República.

El Presidente dura en su encargo siete años y puede ser reelecto. Al respecto cabe señalar que algunos grupos políticos consideran demasiado larga la duración del mandato presidencial y al efecto han formulado diversas propuestas tendientes a reducir su duración a cinco años, o bien a prohibir su reelección.

En los términos de la Constitución le corresponde al gobierno (entiéndase Jefe de Estado y Jefe de Gobierno) determinar y conducir la política. Esta disposición ha sido interpretada por el constitucionalismo francés en el sentido de que le corresponde al Presidente determinar la política, en tanto que al Primer Ministro le corresponde conducir la política de la nación.

La responsabilidad del Presidente no puede ser cuestionada directamente por la Asamblea Nacional, toda vez que es electo a través del sufragio universal directo, pero en caso de que ésta exija la responsabilidad del Primer Ministro ello puede ocasionar, a través de un proceso en cadena, el que se cuestione la responsabilidad del Presidente que es quien lo nombra.

Por otra parte, el Presidente de la República puede, por su propia iniciativa, someter al pueblo su responsabilidad, lo puede hacer transformando un referéndum en un voto de confianza, como frecuentemente lo hizo el General De Gaulle

Del análisis que se haga de la Constitución Francesa, particularmente de las disposiciones contenidas en los artículos 5, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16 y 18, se desprende que el Presidente de la República tiene, entre otras, las siguientes atribuciones.

- Vigilar que se respete la Constitución, asegurar a través de su arbitraje el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado.
- Garantizar la independencia nacional, la integridad del territorio y el respeto de los tratados celebrados.
- Nombrar al Primer Ministro y poner fin a sus funciones cuando la Asamblea Nacional pronuncie un voto de censura.
- Presidir al Consejo de Ministros y promulgar las leyes.
- Someter a referéndum todo proyecto de ley o tratado que se refiera a la organización de los poderes públicos.
- Acordar la disolución de la Asamblea Nacional.
- Ejercer el mando supremo de las Fuerzas Armadas.
- Adoptar las medidas de excepción que se estimen necesarias en caso de que la independencia de la nación, la integridad del territorio o el cumplimiento de los acuerdos internacionales se encuentren amenazados de una manera grave e inmediata y que el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales se vea interrumpido.
- Ejercer el derecho de gracia o indulto.

El Primer Ministro o Jefe de Gobierno

Con el término gobierno se alude al Poder Ejecutivo, debiendo precisar que dicho poder no se limita a ejecutar las leyes y a ejercer el presupuesto, ya que asimismo le corresponde determinar la dirección y el impulso general del Estado:

En el régimen francés el gobierno supone una estrecha colaboración entre el Presidente, en su calidad de Jefe de Estado, y el Primer Ministro, en su carácter de Jefe de Gobierno.

El principal órgano de gobierno es el Consejo de ministros, que es un órgano de decisión presidido por el Presidente de la República y el cual se integra con el Primer Ministro o Jefe de Gobierno, con ministros de Estado (cuyas responsabilidades son de coordinación más que de acción directa), ministros de Cartera (encargados de un ministerio) y secretarios de Estado (colaboradores de los ministros de Cartera), todos los cuales conforman, en su conjunto, al gabinete.⁶

Le corresponde al Presidente de la República nombrar al Primer Ministro el cual, a su vez, escoge a los ministros y secretarios de Estado, que son formalmente nombrados por el Presidente de la República.

Ahora bien, toda vez que el Jefe de Gobierno es responsable ante la Asamblea Nacional y requiere la confianza de ésta para mantenerse en el poder, el Presidente de la República tiene que nombrar como Primer Ministro a una persona que cuente con el apoyo y confianza de la mayoría de la Asamblea Nacional.

Con base en las consideraciones hechas valer se puede decir que el Presidente de la República no puede remover al Primer Ministro o a sus ministros en tanto éstos cuenten con el apoyo de la Asamblea Nacional y que en caso de que la mayoría de los integrantes de la Asamblea formulen un voto de censura al Primer Ministro, o le nieguen un voto de confianza se pondrá fin al gobierno y el Presidente de la República deberá nombrar en su lugar a una persona que cuente con el apoyo de la Asamblea, aun cuando sea de signo político diferente al del Presidente de la República; así durante el primer período presidencial de François Mitterrand, socialista, se presentó esta situación y nombró como Primer Ministro a Jacques Chiriac, gaulista, dando lugar al fenómeno que la doctrina francesa ha denominado «cohabitación».

Por otra parte, el Presidente de la República puede disolver a la Asamblea Nacional y de esta forma poner fin en forma anticipada a su encargo, haciéndose por lo mismo indispensable convocar a elecciones de diputados.

El Primer Ministro tiene poderes propios de suma importancia entre los cuales figuran los siguientes:

- 1) Ejecutar o aplicar las leyes;
- 2) Presentar proyectos de ley;
- 3) Formular los reglamentos que se estimen necesarios;
- 4) Dirigir al Gobierno;
- 5) Convocar al Parlamento o a algunas de las Cámaras a sesiones extraordinarias, y
- 6) Manifestar su parecer al Presidente de la República respecto a la conveniencia de disolver la Asamblea Nacional, o a la oportunidad de adoptar medidas de emergencia en el marco del artículo 16 Constitucional.

2.2. EL PARLAMENTO: LA ASAMBLEA NACIONAL Y EL SENADO

Las atribuciones del Parlamento son esencialmente de dos tipos: legislativas y de control, siendo estas últimas las que le permiten estar debidamente informado de las acciones del gobierno y, en su caso, pronunciar una moción de censura, o bien rechazar un voto de confianza solicitado por el Primer Ministro.

Las atribuciones legislativas le permiten al Parlamento integrado por la Asamblea Nacional y el Senado, ejercer la potestad suprema del Estado, es decir, elaborar la ley.

Al respecto cabe precisar que la facultad de presentar iniciativas de ley le corresponde tanto al Primer Ministro como a los miembros del Parlamento. Ahora bien, a las iniciativas de origen gubernamental se les llama proyecto de ley, en tanto que aquellas de origen parlamentario se les llama proposiciones de ley. Del análisis del marco jurídico correspondiente se desprende que todo proyecto de ley debe seguir el siguiente itinerario:

1. El proyecto de ley en cuestión debe ser preparado por las oficinas correspondientes del ministerio competente y en caso de que varios ministerios tengan competencia se debe buscar la concertación correspondiente.
2. A continuación se debe obtener el parecer del Consejo de Estado, en su calidad de consejero jurídico del gobierno.
3. Con posterioridad los proyectos de ley deben ser discutidos en el seno del Consejo de Ministros.
4. Una vez adoptado un proyecto de ley por el Consejo de Ministros, puede ser presentado, indistintamente, ante cualquiera de las cámaras, salvo los proyectos de leyes financieras, los cuales deben ser discutidos, en primer término, en la Asamblea Nacional.
5. En el seno de la Cámara el proyecto debe ser analizado por la Comisión respectiva o, en su caso, por una Comisión especialmente designada al efecto.
6. La Comisión correspondiente puede solicitar la comparecencia del Ministro competente en razón de la materia sobre la cual versa el proyecto, así como la de cualquier persona cuyo parecer sea necesario para aclarar cualquier duda al respecto.
7. La Comisión debe designar a uno de sus miembros para que funja como ponente a cuyo efecto deberá elaborar un informe que deberá ser distribuido con anterioridad a la fecha en que tenga lugar el debate.
8. En la sesión plenaria el proyecto se discute primero en lo general y con posterioridad en lo particular.
9. Los proyectos o proposiciones pueden encontrar diversos obstáculos como son las excepciones de improcedencia, estudio previo y moción de reenvío.
10. Los proyectos de ley aprobados deben ser promulgados por el Presidente de la República.

Las iniciativas legislativas de origen parlamentario, es decir, las proposiciones de ley, observan en el seno de las Cámaras, el mismo trámite que los proyectos de ley; al respecto cabe hacer notar que diversos estudios señalan que sólo entre el 5 y 10% de las iniciativas de ley son de origen parlamentario y que la actividad de los legisladores se centra en la presentación de propuestas de enmienda (ya sea de reforma o modificación) a las iniciativas presentadas por el gobierno.

El parlamento celebra dos períodos de sesiones ordinarias; el primer período se abre el 2 de octubre y dura 80 días y el segundo se abre el 2 de abril y no puede exceder de 90 días. Las Cámaras pueden reunirse en sesión extraordinaria a solicitud del Primer Ministro o a solicitud de la mayoría de sus miembros.

La Asamblea Nacional o Cámara de Diputados

En los términos del artículo 24 Constitucional los diputados son electos a través del sufragio directo. El cumplimiento de esta disposición en 1958 se optó por un sistema de escrutinio mayoritario uninominal a dos turnos; años más tarde a través de la ley número 85-690 de 10 de julio de 1985 se adoptó el sistema de representación proporcional en el marco departamental. Sin embargo, a través de la ley número 86-825 de 11 de julio de 1986, se volvió a adoptar el sistema de escrutinio mayoritario uninominal a dos turnos, sistema que sigue vigente.⁷

Para ser electo en el primer turno el candidato debe obtener la mayoría absoluta de los votos emitidos y por lo menos una cuarta parte de los electores inscritos; en caso de que se haga necesario un segundo turno sólo pueden participar los candidatos que hayan obtenido en el primer turno un número de votos igual al 12.5% de los electores inscritos; en este estado de cosas, en el segundo turno será electo el candidato que obtenga la mayoría relativa.

También en el año de 1986 se adoptó una nueva división electoral de las circunscripciones electorales; a partir de entonces el número de Diputados es de 577 de los cuales 570 son electos en los departamentos de la Francia metropolitana y los departamentos de ultramar, 5 en los territorios de ultramar, uno en Saint Pierre et Miquelon y uno en Mayotte.

Los diputados duran en su cargo 5 años y pueden ser reelectos. La Asamblea Nacional se renueva en forma integral dentro de los sesenta días anteriores a que concluya su período, pero también se le puede poner fin a su encargo en forma anticipada si el Presidente de la República decide hacer uso de la facultad que le confiere el artículo 12 de la Constitución para disolver la Asamblea, en cuyo caso las elecciones deben tener lugar 20 días al menos y 40 a lo más después de la disolución. Al respecto cabe precisar que durante la vigencia de la Constitución de 1958 la Asamblea Nacional sólo ha sido disuelta en cuatro ocasiones el 10 de octubre de 1962, el 30 de mayo de 1968, el 22 de mayo de 1981 y el 14 de mayo de 1988.

Los principales organismos colectivos de la Asamblea son: la Mesa Directiva, los Grupos Políticos y las Comisiones .

Le corresponde a la Mesa Directiva organizar el trabajo parlamentario y en su configuración se debe procurar reproducir la configuración política de la Asamblea.

Los Grupos Políticos son agrupaciones de representantes en razón de su filiación política y consecuentemente un diputado no puede formar parte de dos grupos políticos a la vez.

Las Comisiones son agrupaciones técnicas de trabajo que se integran en proporción a la representación de los diversos grupos políticos; cada diputado puede pertenecer sólo a una de las seis comisiones que se conforman y que son las siguientes:

- Comisión de Asuntos Culturales, Familiares y Sociales;
- Comisión de Política Exterior;
- Comisión de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas;
- Comisión de Hacienda, Economía General y Planificación;
- Comisión de Leyes Constitucionales y Legislación;
- Comisión de Producción e Intercambios.

En cuanto al alcance de la representación, cabe señalar que aun cuando cada uno de los diputados es electo en una determinada circunscripción, una vez electo representa a la Nación entera y tiene libertad para ejercer su mandato, toda vez que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional, «todo mandato imperativo es nulo»; es decir, se prohíbe la subordinación jurídica de los representantes a sus electores.

Asimismo, cabe precisar que el Derecho Electoral francés prohíbe que una misma persona desempeñe simultáneamente dos o más mandatos de la misma naturaleza o del mismo nivel; así, un diputado no puede ser al mismo tiempo senador, ni representante ante la Asamblea de la Comunidad Económica Europea.

En cambio, si se permite el desempeño de varios cargos populares verticales, es decir, de varios mandatos de diferente nivel; como resultado de ello el mandato de diputado o de senador puede coincidir con el mandato de consejero regional, de consejero general o de presidente municipal.

La Cámara de Senadores o Cámara de Representación Geográfica

Con Alain Poher se puede decir que la determinación de organizar al Poder Legislativo en forma bicameral integrado con dos asambleas de carácter político, es una decisión soberana toda vez que el 5 de mayo de 1946 los franceses, a través de referéndum, rechazaron un proyecto de Constitución en la cual la totalidad del Poder Legislativo se le confiaba a una Asamblea única y más tarde, el 27 de abril de 1969, rechazaron también por la vía del referéndum una propuesta de reformas de la Constitución que privaba de carácter político al senado y le confería un rol puramente consultivo.⁸ Como resultado de ello en el presente, la Cámara de Senadores, en unión con la Asamblea Nacional, integran al Parlamento, que conforma al Poder Legislativo.

La Constitución le confiere, asimismo, al Senado la misión de representar las colectividades territoriales de la República, así como a los franceses establecidos fuera de Francia (artículo 24).

El Senado se distingue de la Asamblea Nacional, tanto por la forma de elegir a sus integrantes, como por su número y por el mecanismo previsto para su renovación.

Por la forma de elegir a los senadores se puede decir que el sistema adoptado es un sistema de elección indirecta, que se regula con apego a la ordenanza de 15 de noviembre de 1958.

Ahora bien, en los términos del Código Electoral los senadores son electos en cada departamento por un colegio electoral compuesto por los correspondientes diputados, por los consejeros generales y regionales, y por los delegados municipales cuyo número varía en función del número de comunas y del número de habitantes de cada una de ellas; como resultado de ello en el presente el Colegio Electoral, de la totalidad de los integrantes de la Cámara, comprende aproximadamente 142,000 electores⁹

El modo de elección de los senadores varía según el número de senadores atribuidos a cada departamento; sin embargo, de manera general se puede decir que existen dos grandes grupos: el primero está integrado por aquellos departamentos que eligen menos de cinco senadores y el segundo lo conforman aquellos departamentos que eligen cinco o más senadores: en el primer caso las elecciones se llevan a cabo a través del escrutinio indirecto mayoritario a dos turnos y en el segundo a través de votación indirecta por medio del sistema de representación proporcional.

Por su peculiar régimen electoral-mediante el cual los senadores son electos por los titulares de cargos a su vez electivos-, el Senado está integrado por un gran número de personalidades locales y regionales que procuran que en los procesos de toma de decisiones se tomen en cuenta los intereses de las colectividades territoriales que representan.

En el presente el Senado se integra con 321 escaños repartidos de la siguiente forma:

- Doscientos noventa y seis escaños para los departamentos metropolitanos.
- Nueve escaños para los departamentos de ultramar.
- Tres escaños para los territorios de ultramar.
- Un escaño para la colectividad territorial de Mayotte.
- Doce para los franceses establecidos fuera de Francia.

Por lo que se refiere a la duración del encargo cabe señalar que los senadores duran en su encargo nueve años, y que la Cámara se renueva por tercios cada tres años; la doctrina francesa considera que estos elementos dan como resultado el que la Cámara de Senadores se caracterice por una marcada estabilidad.

El trabajo de la Cámara de Senadores se organiza a través de la mesa directiva, los grupos políticos y las comisiones, cuya naturaleza es igual a la que tienen los organismos respectivos de la Asamblea Nacional, si bien cabe precisar que las seis comisiones técnicas que se estructuran presentan pequeñas variantes en relación a las comisiones de la Asamblea Nacional.

La reforma a la Constitución y la Unión Europea

Constitucionalmente sólo tiene facultad para presentar iniciativas de reforma a la Constitución el Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y los miembros del Parlamento.

El proyecto o la propuesta de reforma correspondiente debe ser votado por las dos asambleas en términos idénticos, y será definitiva después de haber sido aprobada mediante referéndum. Sin embargo, la Constitución prevé que un proyecto de reformas no sea sometido a referéndum en caso de que el Presidente de la

República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso, es decir, cuando la Asamblea Nacional y el Senado sesionan en forma conjunta en el Palacio de Versalles; en este caso, el proyecto de reforma será aprobado solamente si obtiene una mayoría de tres quintas partes de los votos expresados.

Así, el 23 de junio de 1992 las dos asambleas sesionando en Congreso en el Palacio de Versalles modificaron los artículos 2o., 54 y 74 de la Constitución y adicionaron el título XIV relativo a las comunidades Europeas y a la Unión Europea, revistiendo particular importancia los artículos 88-2 y 88-3, que disponen lo siguiente:

Art. 88-2.- En base al principio de reciprocidad, de acuerdo con los procedimientos previstos en el Tratado de Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992, Francia consiente la transferencia de las competencias necesarias para el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria Europea, así como aquellas necesarias para la determinación de las reglas referentes al paso de las fronteras externas de los Estados miembros de la Comunidad Europea.

Art. 88-3.- De acuerdo con el principio de reciprocidad y según los procedimientos previstos por el Tratado de Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales sólo puede ser concedido a los ciudadanos de la Unión que residan en Francia. Dichos ciudadanos no pueden ejercer las funciones de alcalde o de su adjunto, ni participar en la designación del colegio electoral senatorial ni tampoco en la elección de los propios senadores. Una ley orgánica votada en condiciones iguales por las dos cámaras determinará las condiciones de aplicación del presente artículo.

En relación a la Unión Europea, también se debe tener presente que de conformidad al artículo 7o. del acta del 20 de septiembre de 1976, relativa a la elección de representantes a la Asamblea de la Comunidad Económica Europea, dispone que cada Estado miembro es libre de adoptar el sistema que le parezca, bajo la reserva de respetar ciertas reglas, como son la libertad y el secreto del voto y la duración del encargo; con base en estas disposiciones, Francia adoptó el sistema de representación proporcional en el marco de una circunscripción única que comprende a todo el país.

2.3. LOS ORGANOS DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES

Como ya lo he señalado, Francia se integra territorialmente con diversos tipos de colectividades públicas internas que cuentan con cierta autonomía, con cierta órbita competencial y cuyos integrantes son electos. En efecto, la integración geográfica de Francia comprende 36,538 comunas, 3,714 cantones, 96 departamentos y 22 regiones, y en cada uno de estos niveles se cuenta con organismos de representación como son los consejos municipales, los consejos generales y los consejos regionales, y cuyos integrantes son electos popularmente.

Sin embargo, la existencia de dichos organismos, sus funciones y atribuciones dependen de lo que resuelven los órganos políticos, y en Francia sólo existe un centro de impulso político constituido por el gobierno. Como resultado de ello la definición y delimitación de todo tipo de circunscripciones territoriales le corresponde al Parlamento.

2.3.1. La Comuna y los Consejos Municipales

La comuna viene a significarse como la base de la estructura de la sociedad, toda vez que se integra con el conjunto de habitantes que viven en una misma aglomeración.

Diversos estudios ponen de manifiesto que la división comunal tiene sus orígenes en la división parroquial y de burgos medieval; en el presente existen un poco más de 36 mil comunas, número que supera con mucho al número de organismos semejantes en cualquier otro país europeo.¹⁰

La organización de todas las comunas responde a las mismas bases toda vez que se regulan por el Código de Administración Comunal de 1962. De manera general se puede decir que la organización comunal parte de dos principios:

1o El principio de desdoblamiento funcional o de dualidad de funciones que significa que tanto el consejo como el presidente municipal representan simultáneamente tanto a la comuna como al estado.

2o La tutela de los órganos comunales que parte de la consideración de que toda vez que las comunas no son soberanas, sus órganos deben ser tutelados por parte de los órganos políticos del estado; se puede decir que la tutela tiene por objeto verificar que los órganos de la comuna respeten todas las disposiciones contenidas en el código de la administración comunal.

Para su organización las comunas cuentan con un órgano deliberante que es el consejo municipal y con un órgano ejecutor que es el presidente municipal.

La elección de los miembros de consejos municipales se llevaba a cabo a través del sistema mayoritario, pero a partir del año de 1985 se emplea tanto el sistema mayoritario como el de representación proporcional, dependiendo del número de habitantes que integren a las comunas. Así, los miembros de los consejos municipales de comunas de menos de 3,500 habitantes deben ser electos a través de escrutinio mayoritario a dos turnos, en tanto que los miembros de los consejos de las comunas de más de 3,500 deben ser electos a través de representación proporcional a dos turnos.

En esta materia reviste particular interés señalar que el Código Electoral dispone que la lista que obtenga la mayoría absoluta en el primer turno, o el mayor número de votos en el segundo turno obtiene por ese hecho la mayoría simple de los cargos en disputa y que el resto serán asignados a través del sistema de representación proporcional.

En todos los casos el consejo municipal se integra con un número impar de consejeros y su número varía en función de la población y oscila entre 9 y 63, dependiendo del tamaño de la cámara. El consejo municipal tiene cuatro sesiones ordinarias al año: en febrero, mayo, agosto y noviembre. De entre sus atribuciones cabe destacar las siguientes:

1. Elegir al presidente municipal por un período de seis años,
2. Aprobar el presupuesto comunal de ingresos y de egresos,
3. Adoptar las resoluciones que estime adecuadas para resolver los problemas comunales, como por ejemplo urbanismo, asistencia, higiene, transporte, etcétera.

El órgano ejecutor de la comuna es el presidente municipal, que es electo por los miembros de los respectivos consejos municipales a través de escrutinio secreto a tres turnos, requiriéndose mayoría absoluta en los dos primeros; los adjuntos, cuyo número oscila entre 1 y 12, son electos de la misma forma, pero en votación separada.

De entre las atribuciones más importantes del presidente municipal cabe señalar que es la de oficial del Registro Civil, y consecuentemente le corresponde celebrar los matrimonios, registrar los nacimientos y las defunciones; asimismo, le corresponde publicar las leyes en el ámbito municipal, presidir la comisión que formula la lista electoral y organizar la votación en el ámbito comunal.

El presidente municipal también es la autoridad administrativa y, consecuentemente, le corresponde vigilar el orden público, organizar los servicios de la comuna y llevar a cabo las acciones acordadas por el Consejo Municipal.

2.3.2. Los Departamentos y los Consejos Generales

El territorio de Francia se divide en 96 departamentos, cuya población varía sensiblemente, ya que en unos es de 80,000 habitantes, en otros asciende a varios millones.

La organización departamental, al igual que la comunal, descansa en el principio de desdoblamiento funcional o de dualidad de funciones, lo que quiere decir que los departamentos son, a la vez, el ámbito de una circunscripción administrativa del Estado y el asiento de una colectividad local autónoma que en cuanto tal se regulan por la ley de 10 de agosto de 1871.

La organización del departamento comprende tanto un órgano deliberante como un órgano ejecutor.

El órgano deliberante es el consejo general que, según el departamento, se integra con un número de consejeros que oscila entre 25 y 50, el cual se reúne dos veces al año.

Las elecciones de los integrantes de los consejos generales tienen lugar por cantón y en cada uno de ellos se elige a un consejero, y el número de cantones varía según el departamento; se puede decir que la división cantonal tiene efectos puramente electorales. La elección de estos consejeros se realiza bajo el sistema mayoritario uninominal a dos turnos y para ser electo en el primer turno se requiere obtener la mayoría de los votos y que éstos correspondan a una cuarta parte de los electores inscritos; en el segundo turno tan sólo se requiere de mayoría relativa, la duración del mandato de consejero general es de seis años y el consejo se renueva por mitades cada tres años.

Ahora bien, toda vez que la división cantonal responde a bases geográficas, los cantones rurales son bastante más numerosos que los urbanos, razón por la cual es frecuente que en la literatura política francesa se afirme que los consejos generales son los órganos de representación por excelencia del campo.

Le corresponde a los consejos generales el manejo de los asuntos departamentales, que son esencialmente los siguientes:

1. Los caminos y vías departamentales,
2. La administración de los edificios públicos,
3. Los servicios de asistencia, salubridad e higiene,
4. La industrialización, la vivienda y el turismo.

El órgano ejecutor del departamento es el prefecto; le corresponde la dirección de los servicios administrativos, debiéndose precisar que cinco servicios escapan a su competencia: la justicia, el ejército, las finanzas, la enseñanza y la inspección del trabajo.

También le corresponde al prefecto ejercer importantes funciones económicas como son el control de precios y la determinación de las inversiones departamentales.

En el ámbito político le corresponde al prefecto mantener el orden público e informar al gobierno sobre la evolución de la opinión pública.

En relación a los servicios de la prefectura cabe señalar que en los últimos años se puede apreciar una tendencia en el sentido de conferirle a todos los departamentos una estructura uniforme.

2.3.3. Las Regiones y los Consejos Regionales

Esta división administrativa es relativamente reciente, toda vez que fue el decreto de 14 de mayo de 1964 el que dispuso la creación de 21 circunscripciones regionales.

Del análisis de los diversos estudios que se han hecho sobre la materia se desprende que entre las causas que determinaron su creación cabe señalar las siguientes:

- 1) La experiencia puso de manifiesto que en muchas ocasiones el marco departamental resulta pequeño para llevar a cabo ciertas acciones administrativas;
- 2) A través del tiempo cada uno de los ministerios creó un sistema regional empírico, cuyos límites y contornos diferían de un ministerio al otro;

3) El Plan Económico y Social hacía cada vez más necesaria la configuración de regiones que facilitarían la aplicación del mismo y que sentara bases para que los servicios periféricos de los ministerios se organicen territorialmente de manera uniforme.

Con base en las consideraciones hechas valer, se puede decir que la función esencial de la región consiste en ser un mecanismo de planificación, toda vez que el plan se prepara a nivel regional, se decide en París y se aplica en las regiones.

Los consejos regionales son el órgano deliberante de cada región y sus miembros son electos a través del sistema de representación proporcional y duran en su encargo seis años. La elección tiene lugar por departamentos. Las listas que no obtengan al menos el 5% de los sufragios emitidos no pueden participar en la repartición de cargos. La primera elección de este tipo tuvo lugar en 1986.

El órgano ejecutor es el prefecto regional, cargo que recae en el prefecto de departamento en el que se encuentra la cabecera regional; su responsabilidad esencial consiste en velar la aplicación de la política del gobierno que concierne al desarrollo económico en la región.

El prefecto regional cuenta con el apoyo de varios organismos de entre los cuales cabe destacar a la Conferencia Administrativa Regional, que se integra con los prefectos de los departamentos de la región y del tesorero pagador general y a la comisión de desarrollo económico regional.

3. PANORAMICA DEL CONTENCIOSO ELECTORAL EN FRANCIA

3.1. RASGOS ESENCIALES DEL PROCESO ELECTORAL

En primer término, cabe señalar que si bien el proceso electoral reviste diversas modalidades según la elección de que se trate, de manera general y esquemática se puede decir que el proceso electoral comprende las operaciones preparatorias, la campaña electoral, la votación, el recuento de los votos y la proclamación de los resultados.

De entre las operaciones preparatorias reviste una importancia subrayada la formulación de las listas nominales de electores que le corresponde a Comisiones que se conforman ex profeso en cada comuna y las cuales se integran con el Presidente Municipal correspondiente, con un delegado de la Administración designado por el Prefecto y por un delegado designado por el Presidente del Tribunal de Gran Instancia.

Por lo que hace a las demarcaciones electorales, cabe señalar, que éstas dependen del tipo de elección de que se trate, de suerte tal que las elecciones de consejeros municipales se desarrollan en el marco comunal; las de consejeros generales, a nivel cantonal; las de consejeros regionales, en el marco regional; las de diputados en el marco de cada una de las 577 circunscripciones que al efecto configura el Código Electoral; las de senadores se desarrollan en el marco departamental y las de representantes ante la Comunidad Económica Europea y las de Presidente de la República en el marco nacional.

También de entre las operaciones preparatorias a la votación destacan la convocatoria a los Colegios Electorales, debiendo precisar al respecto que en Francia se entiende por Colegio Electoral el universo de electores a los que concierne una elección determinada.

En relación a la campaña electoral cabe señalar que ésta se debe orientar y conducir por los principios de igualdad de trato a los candidatos, neutralidad de la autoridad administrativa y legalidad de los medios empleados.

Asimismo la ley prevé que en el caso de las elecciones legislativas en cada circunscripción electoral se integre una comisión de propaganda que se integra con un magistrado designado por el Presidente de la Corte de Apelación, un funcionario designado por el Tesorero General y un funcionario elegido por el Director del Departamento del Correo y de las Telecomunicaciones; los trabajos de esta Comisión se deben llevar a cabo con la presencia de los candidatos o de sus representantes.

En el caso de las elecciones presidenciales intervienen diversas comisiones, siendo la más importante la Comisión Nacional de Control de la Campaña Electoral, la cual se integra con cinco miembros que son el Vicepresidente del Consejo de Estado, que funge como presidente, el Primer Presidente de la Corte de Casación, el Primer Presidente de la Corte de Cuentas y dos miembros en activo u honorarios del Consejo de Estado, de la Corte de Casación o de la Corte de Cuentas, y los cuales son designados por los tres primeros miembros.¹¹

De manera general, se puede decir que esta comisión tiene como responsabilidad asegurar el respeto al principio de igualdad de trato entre los candidatos y vigilar las operaciones electorales durante la campaña electoral.

También intervienen en las elecciones presidenciales la Comisión de Sondeos, encargada de vigilar que se respeten las disposiciones sobre la materia. Al respecto, cabe destacar que de conformidad al artículo 11 de la Ley de 1977, que regula a los sondeos, durante la semana que precede a la votación y durante el desarrollo de ésta, se prohíbe publicar, difundir o comentar, por cualquier medio, sondeo alguno; sin embargo, el desarrollo de la telecomunicación muchas veces hace imposible este control.

Asimismo interviene la Comisión de la Comunicación y de las Libertades, a la que le corresponde vigilar que en las campañas que se realicen a través de la radio y de la televisión se respeten los principios de pluralismo e igualdad de trato.

En los términos del Código Electoral le corresponde a esta Comisión fijar la duración y los horarios de emisión; al efecto cabe precisar que cada candidato dispone en total, de dos horas de emisión televisiva y de dos horas de emisión radial.

Todo parece indicar que la Comisión de Control de la Campaña Electoral tiene una competencia general y superior, en tanto que las otras comisiones tienen una competencia específica y subordinada. Ahora bien; las resoluciones que adopten dichas comisiones pueden ser impugnadas ante el Consejo Constitucional.

Para la celebración de la jornada electoral se deben establecer las mesas de casilla, debiendo precisar que cada comuna puede contar con una o varias mesas, cada una de las cuales se integra con un presidente, con al menos cuatro asesores y un secretario escogido por ellos entre los electores de la comuna.

La presidencia de la mesa de casilla le corresponde a los respectivos presidentes municipales, o a sus adjuntos o a los consejeros municipales, en su orden, y a falta de todos ellos a los electores que designe el Presidente municipal.

En cada mesa de casilla los candidatos, o la lista de candidatos, nombran asesores y delegados, los cuales deben figurar en la lista nominal de electores correspondiente.

La forma y términos en que se debe celebrar la votación el día de la jornada electoral es objeto de una detallada reglamentación tendiente a garantizar, por una parte, la libertad de los votantes, es decir, que éstos puedan votar sin presión o amenaza alguna y, por la otra, la sinceridad, certeza o veracidad del escrutinio, es decir, que el resultado en su conjunto corresponda con exactitud a los votos emitidos.¹²

Al respecto cabe precisar que sólo pueden votar las personas inscritas en la lista nominal de electores de la casilla correspondiente, lo que quiere decir que para votar no basta con contar con la credencial de elector.

En relación a la proclamación de los resultados, cabe señalar que la autoridad competente varía según la naturaleza de la elección, por lo cual puede corresponderle al presidente de la mesa de casilla, a una comisión ad hoc o al juez de la elección.¹³

Así, como regla general, se puede decir que la proclamación de los resultados de las elecciones comunales le corresponde a los presidentes de mesa de casilla y que, en caso de que existan varias mesas de casilla, la proclamación de los resultados le corresponde al presidente de la primera mesa, la cual hace las veces de mesa centralizadora; en el caso de las elecciones cantonales la proclamación de los resultados le corresponde a la mesa de casilla correspondiente a la cabecera del cantón y para las elecciones regionales a la mesa de la cabecera de la región.

La proclamación de los resultados por una comisión ad hoc se da en el caso de las elecciones de diputados, senadores y de representantes ante la Asamblea de la Comunidad Europea.

Así, en el caso de las elecciones legislativas, el recuento de votos tiene lugar en la cabecera del departamento y lo realiza una comisión general especial que, en los términos del Código Electoral, se integra con un magistrado designado por el primer presidente de la corte de apelación, dos jueces designados por la misma autoridad, un consejero general y un funcionario de la prefectura designado por el prefecto; a los trabajos de la Comisión puede asistir un representante de cada candidato; el recuento de los votos se hace constar en un acta.

En el caso de las elecciones de senadores, le corresponde a la oficina del Colegio Electoral efectuar el recuento de los votos emitidos, en tanto que la proclamación de los resultados le corresponde al presidente de la mesa de votos, que en este caso es el Presidente del Tribunal de Gran Instancia.

En relación a la selección de representantes ante la comunidad europea, el recuento de los votos le corresponde a una comisión que se integra con un Consejero de Estado, con un Consejero de la Corte de Casación y con un Consejero de la Corte de Cuentas, designados, respectivamente, por las asambleas generales de dichos consejos.

En el caso de las elecciones presidenciales, la proclamación de los resultados le corresponde al juez de la elección ya que, por disposición de la ley, le corresponde al Consejo Constitucional no sólo resolver los recursos que presenten los electores o los candidatos, sino también proclamar públicamente los resultados.

Por último, cabe señalar que en Francia las elecciones se presumen regulares y que los órganos jurisdiccionales competentes sólo intervienen si se interpone un recurso, es decir, sólo tienen competencia contenciosa.

3.2. LAS DIVERSAS JURISDICCIONES QUE INTERVIENEN EN RELACION A LOS ASUNTOS CONTENCIOSO-ELECTORALES

En materia electoral intervienen tres jurisdicciones: la jurisdicción contenciosa de pleno derecho, cuyo órgano supremo es la Corte de casación, la jurisdicción contenciosa administrativa y de exceso de poder, cuyo órgano supremo es el Consejo de Estado, y la jurisdicción contenciosa política, cuyo órgano supremo es el Consejo Constitucional.

Asimismo estimo necesario señalar que en Francia se distingue el contencioso de la lista electoral, del contencioso de la elección y dentro de este último se distingue el contencioso de las operaciones preparatorias del contencioso de los resultados.

Con base en las consideraciones hechas valer se puede decir, con Masclet,¹⁴ que el reparto de competencias en el contencioso electoral resulta complejo debido a las siguientes razones:

- 1) El juez, el órgano jurisdiccional, no es el mismo para todo tipo de elección.
- 2) Dentro de una misma elección el juez de resultados puede no ser el mismo que el juez que conoce de los asuntos contenciosos relacionados con las operaciones preparatorias.

3.3. EL CONTENCIOSO DE LA LISTA ELECTORAL: LA COMPETENCIA DEL JUEZ JUDICIAL A TITULO PRINCIPAL Y DEL JUEZ ADMINISTRATIVO A TITULO EXCEPCIONAL

La competencia originaria de los asuntos contenciosos que se refieren a la lista electoral le corresponde al juez judicial o juez de instancia a título principal, incluida la Corte de Casación, toda vez que se trata de cuestiones de derecho común, como son domicilio, residencia, nacionalidad, capacidad, etcétera.

En consecuencia, el tribunal de instancia es competente para conocer de los recursos relacionados con irregularidades de fondo o forma que puedan afectar las decisiones de inscripción, rechazo de inscripción o supresión de uno o varios electores en una determinada lista electoral.

Ahora bien, si por regla general el contencioso de la lista le corresponde al Juez Judicial, los tribunales administrativos pueden tener conocimiento de esta materia en forma excepcional.

Al respecto resulta oportuno tener presente que los tribunales administrativos son competentes para conocer de todo cuanto concierne a la legalidad de los actos administrativos.

De conformidad a los lineamientos trazados por Masclet¹⁵ se puede decir que la competencia excepcional del tribunal administrativo en los asuntos contenciosos relacionados con la lista electoral se puede dar en dos casos:

1) Cuando se impugne ante el juez administrativo la legalidad de las operaciones relacionadas con la formulación de la lista electoral en lo general. En esta hipótesis el tribunal administrativo en primera instancia, y el Consejo de Estado en apelación, pueden conocer de los recursos a través de los cuales se impugne la lista electoral por considerar que la comisión encargada de su formulación se integró de manera irregular, o por considerar que la respectiva Comisión no observó el procedimiento o los plazos que establece la ley al efecto.

2) A través de un criterio jurisprudencial se ha precisado que el juez administrativo que conoce de un recurso contra los resultados de la elección, puede conocer de las maniobras fraudulentas relacionadas con la elaboración de la lista electoral cuando éstas no hayan sido advertidas, en su oportunidad, por la comisión respectiva.

3.4. EL CONTENCIOSO DE LOS ACTOS PRELIMINARES A LA ELECCION

El Contencioso de la elección estricto sensu, es decir, del voto y de sus resultados, se distingue del contencioso de las operaciones preliminares que se refiere a todo cuanto concierne al establecimiento de las modalidades de la elección, como es el caso de las convocatorias a elecciones, el registro de candidatos, la negativa de registro de una candidatura, la fecha de la elección, etc.; en relación a estos actos se plantea la interrogante de si todos ellos en su conjunto o individualmente pueden ser considerados en forma separada de la elección misma y si pueden dar lugar a un contencioso distinto del contencioso de la elección.

El criterio que ha prevalecido hasta el presente puede ser expresado en los siguientes términos: los actos administrativos preliminares de las operaciones electorales no son desprendibles de dichas operaciones y, en consecuencia, dichos actos deben ser impugnados ante el juez de la elección.

3.5. EL CONTENCIOSO DE LA ELECCION Y LAS DIVERSAS JURISDICCIONES

La evolución que ha experimentado el derecho francés en materia electoral ha dado como resultado que en el presente el contencioso de las operaciones electorales se encuentre repartido en diversas jurisdicciones.

Hasta el año de 1958 el contencioso de la selecciones de miembros de los consejos municipales y generales era competencia de los tribunales administrativos, cuyas decisiones podían ser apeladas ante el Consejo de Estado, en tanto que los asuntos contenciosos relacionados con las elecciones de diputados y de senadores eran resueltos por las respectivas asambleas parlamentarias, que eran las únicas que podían calificar la elección de sus miembros.

Con la promulgación de la Constitución de 1958 la fisonomía del contencioso electoral cambió, ya que en ese año se creó al Consejo Constitucional por lo que el contencioso de la elección se encuentra repartido en varias jurisdicciones.

Así, a partir de entonces, se le confirió competencia al Consejo Constitucional para conocer de los asuntos contenciosos relacionados con las elecciones de diputados y senadores y más tarde se extendió su competencia a las elecciones presidenciales, a lo relacionado con el referéndum y otras materias.

El Consejo de Estado, por su parte, es competente, en los términos de la ley de 7 de julio de 1977, para conocer en primera y única instancia, del contencioso de las elecciones de los miembros de la Asamblea de la Comunidad Económica Europea y, de conformidad a la ley de 10 de julio de 1985, también es el órgano competente para conocer en primera y última instancia del contencioso de las elecciones de los miembros de los consejos regionales.

Los tribunales administrativos, por su parte, son competentes para conocer, en primera instancia y el Consejo de Estado en apelación, de los asuntos contenciosos relacionados con las elecciones de los miembros de los consejos municipales, y de sus correspondientes ejecutivos, así como de las elecciones de los miembros de los consejos generales; asimismo, los tribunales administrativos son competentes para conocer de los asuntos contenciosos relacionados con la elección de los integrantes de organismos administrativos de la función pública compuestos por personal especializado, como es el caso de las Cámaras de Comercio, Agricultura y de oficios.

3.5.1. La Jurisdicción Política Electoral y el Consejo Constitucional

a) El Consejo Constitucional: origen, integración y atribuciones.

El Consejo Constitucional, tal y como se le conoce en el presente, se ha ido delineando y conformando a partir de la promulgación de la Constitución de 1958, que sentó las bases para su organización y funcionamiento.

Cabe señalar que la integración del Consejo Constitucional no ha variado desde su creación;¹⁶ como resultado de ello en el presente se integra con miembros de derecho que tienen un carácter vitalicio, carácter que le corresponde a los ex presidentes de la República, así como con nueve miembros electos para un período de nueve años y de los cuales tres son designados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea y tres por el Presidente del Senado.

El Consejo se renueva por tercios cada tres años y con objeto de hacer posible este sistema de renovación periódica y parcial, inicialmente se nombraron tres consejeros para nueve años, tres para seis años y tres para tres años, correspondiéndole a cada uno de los presidentes elegir a un miembro de cada grupo.

Al respecto resulta oportuno precisar que el cargo de consejero no es renovable cuando se ha desempeñado por tres o más años y, en caso de que por cualquier motivo se ponga fin al encargo antes de su conclusión legal, se debe nombrar a un consejero que deberá terminar el período original correspondiente.

Si bien el Consejo Constitucional es un órgano de decisión independiente del Presidente de la República, le corresponde a éste designar al consejero que debe fungir como su Presidente.

Asimismo los miembros del consejo deben rendir protesta ante el Presidente de la República de ejercer su encargo con apego a la Constitución y de manera imparcial.

Le corresponde al Presidente del Consejo convocar y presidir las reuniones y en caso de empate tiene voto de calidad; para que el Consejo pueda sesionar y adoptar resoluciones se requiere de un quórum de asistencia y de votación de siete consejeros.

El Consejo cuenta, asimismo, con un secretario general nombrado por el Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Tribunal y al cual le compete dirigir los servicios administrativos y organizar los trabajos del Consejo; el manejo de los asuntos financieros se le confía a un tesorero; también cuenta con la colaboración de un jefe de los Servicios Jurídicos, al que le corresponde elaborar las actas respectivas y los extractos de las resoluciones del Consejo.

Para el desahogo de sus trabajos, el Consejo cuenta con la colaboración de uno o varios «encargados de misión», escogidos por el Presidente del Tribunal entre los maestros de demandas del Consejo de Estado; dichos encargados de misión pueden apoyar tanto a los consejeros como al Secretario General y frecuentemente asumen el papel de ponentes adjuntos en el caso de los asuntos contenciosos electorales.¹⁷

Le corresponde al Consejo Constitucional conocer de las faltas de sus miembros a sus obligaciones, así como de las incompatibilidades o incapacidades y, en su caso, puede declarar de oficio la dimisión de algunos de sus integrantes.

En relación al ámbito competencial del Consejo, cabe señalar que durante las deliberaciones que se sucedieron en 1958 al proponerse su creación, se convino en que al organizar y delimitar las atribuciones del nuevo

organismo se debía respetar la competencia que hasta entonces había tenido el Consejo de Estado en todo lo relacionado con las elecciones de miembros de los Consejos Municipales y Generales; como resultado de ello originalmente se le confirió al Consejo Constitucional competencia para conocer de los conflictos que se pudieran suscitar con motivo de las elecciones de diputados y senadores, materia que hasta entonces había sido de la competencia exclusiva de las respectivas cámaras; asimismo en esa ocasión se acordó conferirle al Consejo Constitucional competencia para ejercer el control de la constitucionalidad de leyes y reglamentos.

Con posterioridad se le confirió al Consejo competencia para conocer de las elecciones presidenciales (1962), así como de los aspectos contenciosos relacionados con la materia del referéndum; más tarde se extendió su competencia a otros campos, por lo que en el presente se pueden sistematizar las atribuciones del Consejo Constitucional de la manera siguiente:¹⁸

1. Ejercer el control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios; como resultado de ello las leyes orgánicas y ordinarias antes de su promulgación y los reglamentos antes de su aplicación deben ser sometidos al Consejo Constitucional;
2. Ejercer el control de la constitucionalidad de los compromisos internacionales; como resultado de ello en caso de que el Consejo resuelva que un acuerdo o tratado internacional contiene una disposición contraria a la Constitución, dicho compromiso no podrá ser ratificado ni aprobado;
3. Constatar ciertas situaciones excepcionales como en los casos de responsabilidad o empachment del Presidente de la República, así como la determinación de las medidas de excepción que se pueden adoptar en el marco del artículo 16 de la Constitución;
4. Resolver los conflictos que se susciten en torno al ejercicio del poder normativo del primer ministro en los casos en que dicho poder sea cuestionado por el presidente de alguna de las cámaras;
5. Ejercer el control de las incompatibilidades parlamentarias; en ejercicio de esta atribución el Consejo puede declarar, de oficio, la dimisión de un diputado o de un senador;
6. Preparar y vigilar los procesos concernientes al referéndum y proclamar sus resultados;
7. Velar por la regularidad de la elección Presidencial, resolver los recursos y proclamar los resultados; y
8. Resolver los asuntos contenciosos de las elecciones de diputados y senadores.

El conjunto de resoluciones que ha emitido el Consejo Constitucional sobre asuntos de su competencia integran la jurisprudencia, tema que ha sido tratado con detalle por Louis Favoreu y de cuyos estudios se desprende que en el período comprendido entre 1958 y 1992, se han formulado 1,511 resoluciones, de las cuales 1,145 se refieren a materia electoral y de referéndum, 307 al control de la constitucionalidad de leyes; 11 sobre proposiciones de ley; 44 sobre reglamentos de las asambleas y cuatro sobre tratados internacionales.¹⁹

Con base en las consideraciones que se han hecho valer se puede decir que la amplia y variada gama de asuntos que en el presente son competencia del Consejo da como resultado que exista una cierta dificultad para precisar la naturaleza de dicho organismo que, por lo mismo, se diferencia de la que le corresponde a las Cortes Supremas en otros países. Sin embargo, resulta claro que aun cuando dicho organismo se denomina Consejo, en realidad es un órgano de decisión.

Asimismo se puede decir, siguiendo los lineamientos trazados por Marcel Waline²⁰, que el Consejo Constitucional tiene una naturaleza netamente jurisdiccional toda vez que la función jurisdiccional se caracteriza por dos elementos: el primero es de orden material y se expresa en el hecho de que lo propio de una jurisdicción radica en decir el derecho, el segundo es de orden formal y consiste en que la decisión del órgano debe tener la autoridad de cosa juzgada; en este orden de ideas se puede decir que el Consejo Constitucional constituye una jurisdicción ya que a través de sus resoluciones dice el derecho y sus decisiones tienen la autoridad de cosa

juzgada, toda vez que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 62 de la Constitución sus decisiones no son susceptibles de ser recurridas y se imponen a todos los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

La opinión de Marcel Waline es compartida por la mayoría de los tratadistas como Jean Rivéro, André Hauriou, Marcel Prélot, Louis Favoreu y Maurice Duverger que precisa que el Consejo es una especie de jurisdicción política suprema.

Por último cabe destacar que Louis Favoreu llama la atención sobre el hecho de que el Consejo Constitucional, además de ser una de las instituciones más originales e importantes de la organización constitucional francesa, es una de las más apreciadas por la opinión pública. toda vez que así lo reveló un sondeo efectuado en 1983 con motivo del Vigésimo Quinto Aniversario de la Promulgación de la Constitución de 1958.

b) Competencia del Consejo Constitucional en relación a las elecciones presidenciales.

Como ya expliqué en el capítulo correspondiente al proceso electoral, en las elecciones presidenciales intervienen además de los organismos y comisiones comunes a toda elección, diversas comisiones que tienen como responsabilidad asegurar el respeto a los principios de pluralismo e igualdad de trato entre los candidatos durante la campana electoral.

Ahora bien, las resoluciones que adopten dichas comisiones pueden ser impugnadas ante el Consejo, toda vez que en los términos del artículo 58 de la Constitución le corresponde al Consejo Constitucional «velar por la regularidad de la elección del Presidente de la República, examinar y resolver los recursos y reclamaciones que se presenten y proclamar los resultados».

También se puede decir que en tratándose de estas elecciones el Consejo tiene atribuciones más amplias que las que tiene en relación a las elecciones parlamentarias ya que en estos casos sólo interviene, si se interpone un recurso, es decir, sólo tiene competencia contenciosa, en cambio en relación a las elecciones presidenciales le corresponde al Consejo no sólo resolver los asuntos contenciosos que se presenten, sino que además tiene derecho para supervisar las operaciones electorales en su conjunto y para cuyo efecto puede nombrar delegados encargados de seguir, in situ, el desarrollo de la elección.

Al respecto cabe precisar que la ordenanza 58-1067 de 7 de noviembre de 1958, la ley 62-1292 de 6 de noviembre de 1962 y el decreto de 14 de marzo de 1964 precisan las condiciones en las cuales el Consejo Constitucional ejerce su función en relación a las elecciones presidenciales, pudiendo resumir sus atribuciones de la manera siguiente:

1) Fijar la lista de los candidatos contendientes. Con este fin, el Consejo debe verificar, entre otras cosas, que los candidatos reúnan los requisitos de elegibilidad exigidos por la ley, que cuenten con las presentaciones o patrocinios requeridos, y que se hayan depositado ante el Tesorero General las fianzas o cauciones requeridas.²¹

También estimo oportuno señalar que al decir de Masclat el acto por virtud del cual el Consejo fija la lista de candidatos es susceptible de ser recurrido ante el mismo Consejo Constitucional, práctica que muy probablemente ha sido aceptada por dicho Consejo dado que le permite fundar y motivar su decisión, toda vez que la lista de candidatos no contiene motivación alguna;²²

2) Resolver los recursos que los candidatos o los electores presenten en relación a los actos preliminares a la elección, o bien en relación a las resoluciones que formulen las diversas comisiones que intervienen en el proceso electoral presidencial;

3) Vigilar la regularidad y sinceridad del escrutinio y para cuyo efecto puede, incluso, nombrar delegados encargados de seguir, in situ, el desarrollo de la elección;

4) Hacer públicos los resultados del primer turno el martes siguiente al día de la elección a las 20:00 horas, plazo que fue ampliado al miércoles a la misma hora;

5) En caso de que se requiera un segundo turno, le corresponde al Consejo Constitucional determinar cuáles son los dos candidatos que a la vista de los resultados del primer turno reúnen los requisitos exigidos por la ley y pueden participar en el segundo turno;

6) Supervisar y vigilar el recuento general de los votos;

7) Resolver los recursos que presenten los electores o los candidatos en relación al resultado de la elección;

8) Proclamar los resultados y para lo cual previamente se deberán haber resuelto todos los recursos; este sistema tiene por objeto evitar que se invalide a un candidato que haya sido declarado electo, situación que podría ocasionar perturbaciones en la vida política de Francia; es decir, se considera que en este caso una vez que el resultado ha sido proclamado no debe existir la posibilidad de cuestionarlo; en consecuencia, el Consejo analiza y resuelve, en primer término, los resultados interpuestos y con posterioridad resuelve si confirma o anula los resultados de la elección;

9) Los resultados del segundo turno deben ser proclamados dentro de los 10 días siguientes a la conclusión del escrutinio;

10) En su caso, anular la elección;

11) Las decisiones del Consejo deben estar debidamente motivadas y ser firmadas por el Presidente, el Consejero Ponente, y el Secretario General, y

12) Todas las decisiones del Consejo deben ser publicadas en el Periódico oficial.

c) La competencia del Consejo Constitucional en relación a las elecciones de diputados y senadores.

Hasta el año de 1958, hasta la expedición de la Constitución de la Quinta República, cada cámara era juez de la elección de sus miembros y consecuentemente calificaba las elecciones correspondientes; como resultado de ello se puede decir que Francia practicó hasta el año de 1958 un sistema de autocalificación.

Sin embargo, el uso que las cámaras hicieron de esta facultad o prerrogativas provocó varias críticas originadas en el hecho de que frecuentemente las impugnaciones eran de índole política y de carácter general y abstracto y no de naturaleza jurídica y de carácter particular y concreto; por otra parte los defensores de las elecciones impugnadas frecuentemente hacían valer como argumento único, definitivo y concluyente la disciplina partidista y la fuerza decisoria de la mayoría, todo lo cual generó un consenso favorable para crear un órgano jurisdiccional competente para conocer de los asuntos contenciosos relacionados con las elecciones legislativas.

En vista de ello, el Poder Constituyente de 1958 puso fin al sistema de autocalificación y creó al Consejo Constitucional, al que se facultó para resolver todos los asuntos contenciosos relacionados con las elecciones de diputados y senadores.

Ahora bien, cabe hacer notar que en tanto que con anterioridad al año de 1958 las cámaras examinaban sistemáticamente la elección de todos sus miembros, el Consejo sólo ejerce sus atribuciones en relación a las elecciones impugnadas, es decir, sólo tiene competencia contenciosa.

Para el examen de los aspectos contenciosos de diputados y de senadores se forman tres secciones, cada una de las cuales se integra con tres miembros elegidos por sorteo y debiendo estar presente en cada una de ellas un miembro propuesto por el Presidente de la República, uno de los propuestos por el Senado y uno de los propuestos por la Asamblea Nacional; para este efecto el sorteo se realiza por grupos.

Del análisis de la ordenanza 58-1607 de 7 de noviembre de 1958 y del Reglamento Interior del Consejo, se desprende que los contornos fundamentales del sistema contencioso de las elecciones de diputados y de senadores son los siguientes:

- 1) Los candidatos que obtienen la mayoría de votos forman por ese hecho parte de la Asamblea para la cual fueron electos;
- 2) Las elecciones pueden ser impugnadas ante el Consejo dentro de los 10 días que siguen a la proclamación de los resultados del escrutinio;
- 3) La interposición de un recurso no tiene efectos suspensivos;
- 4) El derecho de impugnar una elección le pertenece a todos los electores inscritos en la lista electoral de la circunscripción correspondiente, así como a los respectivos candidatos;
- 5) Los recursos deben ser interpuestos ante el Secretario General del Consejo, o ante el prefecto que corresponda;
- 6) Le corresponde al Secretario General asegurar la tramitación del recurso, dándole aviso a la Asamblea interesada;
- 7) Los recursos deben contener el nombre de los demandantes, el nombre de los candidatos cuya elección es impugnada, las causas de nulidad invocadas y los documentos o pruebas en que se apoyen;
- 8) Los recurrentes pueden ofrecer todo tipo de pruebas correspondiéndole al Consejo calificar la idoneidad de las mismas;
- 9) Los recursos improcedentes pueden ser desechados por decisión motivada del Consejo, lo que se deberá comunicar tanto a los recurrentes como a la Asamblea interesada;
- 10) Los recursos que contienen irregularidades que no pueden ser decisivas o determinantes por el resultado de la elección pueden ser desechadas a través de una decisión motivada del Consejo;
- 11) Los recursos que sean admitidos se distribuyen entre las tres secciones y dentro de cada sección se le confía a un Consejero para que funja como ponente;
- 12) El Consejo en lo general o la sección en lo particular pueden ordenar que se practique cualquier tipo de diligencia o solicitar cualquier documento que consideren necesario para resolver el recurso en cuestión;
- 13) El Consejo adopta sus resoluciones en sesión plenaria privada y puede, por decisión motivada, resolver lo siguiente:
 - Desechar la demanda.
 - Confirmar la proclamación de los resultados hecha por la Comisión de Recuento.
 - Reformar los resultados y proclamar al candidato que resulte electo.
 - Anular la elección, en cuyo caso se deberá convocar a una elección extraordinaria.

3.5.2. La Jurisdicción Administrativa y el Consejo del Estado

a) El Consejo de Estado: origen, integración y atribuciones.

En el marco de la Quinta República el Consejo de Estado viene a significarse como el órgano supremo de la jurisdicción administrativa cuyos tribunales son competentes para conocer de todo cuanto concierne a la legalidad de los actos administrativos y consecuentemente le corresponde conocer tanto de los asuntos contenciosos administrativos como de los asuntos contenciosos por exceso de poder.

Al respecto cabe tener presente que el principio de legalidad es una de las principales manifestaciones de la soberanía popular, toda vez que la majestad de la ley deriva del hecho de que ésta es la expresión por excelencia de la voluntad general.

El principio de legalidad significa, ante todo, que todos los actos gubernamentales o administrativos se encuentran subordinados a las leyes, pero también significa que entre dichos actos existen grados y consecuentemente que los actos de grado inferior deben encontrar su razón de ser y de validez en actos que le son superiores.

En este orden de ideas se puede decir que el control jurisdiccional de los actos gubernamentales y administrativos resulta esencial no sólo desde un punto de vista jurídico sino también político, ya que dicho control es el medio de asegurar la subordinación jurídica a la ley de todos los actos de las autoridades del Estado.

En Francia el control de la legalidad de los actos gubernamentales y administrativos se le ha confiado al Consejo de Estado que en el presente se integra con funcionarios que tienen los siguientes grados:

- a) Auditores de segunda clase que son nombrados entre los egresados de la Escuela Nacional de Administración;
- b) Auditores de primera clase que son seleccionados entre los auditores de segunda clase;
- c) Maestros de demandas (maitres de requetes) que son reclutados entre los auditores de primera clase, así como entre los miembros de los tribunales administrativos y entre los funcionarios;
- d) Consejeros de Estado en servicio ordinario que son nombrados por decreto del Consejo de Ministros; ahora bien, de los cargos que integran al Consejo, por lo menos dos terceras partes están reservadas a los maestros de demandas; el tercio restante puede ser ocupado por personas designadas libremente por el gobierno; y
- e) Consejeros de Estado en servicio extraordinario que puedan participar de las reuniones de las secciones administrativas, pero jamás pueden formar parte de las secciones contenciosas²³.

Del análisis de las atribuciones que tiene el Consejo de Estado se desprende que dicho organismo tiene una doble función:

- Emitir opinión jurídica en torno a los proyectos de leyes y reglamentos que someta a su consideración el gobierno.

- Resolver en primera y última instancia, o bien en apelación Q en casación los asuntos contenciosos que sean de la competencia de la jurisdicción administrativa de la cual es el Tribunal Supremo.

b) Atribuciones Consultivas.

Las atribuciones que tiene el Consejo para participar en la formulación de proyectos de ley y de reglamentos, le confiere al Consejo de Estado el carácter de consejero jurídico del gobierno y con este carácter interviene en los procesos de elaboración de leyes y reglamentos; asimismo el Consejo debe expresar su parecer en torno a las consultas que le formule el gobierno y en los casos en que la ley exija que se obtenga el parecer previo del Consejo de Estado, si éste no se obtiene, ello puede ocasionar que se declare la nulidad del acto de que se trate.

En los casos en que el parecer del Consejo tiene un valor simplemente consultativo, le corresponde al gobierno la responsabilidad de decidir, sin embargo, todo parece indicar que las opiniones del Consejo de Estado son sumamente apreciadas por los diversos órganos del gobierno dada la calidad profesional de los miembros del Consejo, su experiencia en los asuntos administrativos y la independencia de criterio que caracterizan a la mayoría de ellos; consecuentemente todo gobierno, cualquiera que sea su orientación política, tiene en muy alta estima las opiniones del Consejo.

c) Atribuciones contenciosas: El Contencioso Electoral que es competencia del Consejo de Estado en primera y última instancia, o bien, en apelación.

Le compete al Consejo de Estado conocer en primera y única instancia del contencioso de las elecciones de representantes a la Asamblea de la Comunidad Económica Europea y del contencioso de la elección de los miembros de los Consejos Regionales.

Los resultados de dichas elecciones pueden ser impugnados por todo elector ante el Consejo de Estado, dentro de los 10 días siguientes a la proclamación de los resultados.

Asimismo el Consejo de Estado es competente para conocer, en apelación, de las resoluciones que emitan los tribunales administrativos en relación a las siguientes elecciones:

- a) La elección de los consejeros generales y municipales así como de los presidentes municipales y de sus adjuntos;
- b) Las elecciones de los órganos compuestos por personal administrativo especializado, como es el caso de las cámaras de comercio, agricultura y de oficio, y
- c) Las elecciones universitarias; al respecto cabe señalar que en este campo se ha establecido un régimen especial toda vez que en estos casos interviene, en primer término, una comisión presidida por un Magistrado del Tribunal Administrativo y con posterioridad el tribunal propiamente dicho.

BIBLIOGRAFIA

- Avril Pierre, GicquelJean. Le Conseil Constitutionnel. Ed Clefs Politique, Montchrestien E.J.A., 1992.
- Chapsal, Jacques. La Vie Politique en France Depuis 1940. Ed. Presses Universitaires de France, 1980.
- Composition et Regime Electoral du Senat, Service de la Communication du Senat, 1992.
- Duverger, Maurice, Constitutions et Documents Politiques. Presses Universitaires de France, 1981.
- Duverger, Maurice, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Presses Universitaires de France, 1982.
- Fauvet, Jacques, La Quatrieme Republique. Ed. Fayard, París, 1959.
- Favoreu, Louis. Les Cours Constitutionnelles; que Sais-je. Ed. Presses Universitaires de France, 1986.
- Haurieu, Maurice, Precis de Droit Constitutionnel, E. Serey París, 1929.
- Huard, Raymond, Le Suffrage Universil et les Lois Electorales, en Deputé-Deputés, A quoi sert un deputé; Assemblée Nationale, 1992.
- Jeanneau, Benoit, Droit Constitutionnel et Institutiones Politiques, Ed. Dalloz, París, 1986.
- Kornprobst, Bruno, Les Pouvoirs Publics. Ed. Scodel, París, 1980.
- Lavroff, Dmitri-George; Le Systeme Politique Français; Ed. Dalloz; París, 1982.
- Luchaire, François, Le Conseil Constitutionnel. Ed. Económica, París, 1980.
- Masclat, Jean-Claude, Droit Electoral; Presses Universitaires de France, París, 1989.
- Mermaz, Louis, Le Vote de la Loi: le deputé legislateur, en Deputé-deputés-A quoi sert un deputé- Assemblée Nationale, 1992.
- Poher Alain Le Senat (preface) la Documentation Francaese, París, 1983.
- Prélot, Marcel, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. Ed. Dalloz, París, 1963.
- Vedel, Georges, Balance de la Experiencia Constitucional Francesa a Medios del Siglo XIX UNAM, 1957.
- Waline, Marcel. Preface al'ouvrage de Louis Favoreu et Louis Philip. Les Grandes Decisions du Conseil Constitutionnel.

NOTAS:

- ¹ Vedel, George. Balance de la Experiencia Constitucional Francesa a mediados del siglo XIX . UNAM, 1957.
- ² Chapsal, Jacques. La Vie Politique en France Depuis 1940. Ed. Presses Universitaires, 1969.
- ³ Fauvet, Jacques. La IV Republique, Ed. Fayard París, 1959.
- ⁴ Haurieu, Maurice. Precis de Droit Constitutionnel. Editorial Serey. París, 1929.
- ⁵ Para mayor información sobre este tema consúltense las obras constitucionales de Duverger, Prélot, Haurieu y Vedel que se refieren en la bibliografía.
- ⁶ Consúltese a Kornprobst, Bruno, Les Pouvoirs Publics. Ed. Scodel, París, 1980.
- ⁷ Consúltese la obra Deputé-Deputés, A quoi sert un deputé?, obra realizada con motivo de la exposición itinerante organizada por Laurent Fabius, Presidente de la Asamblea Nacional, 1991.
- ⁸ Consúltese La Senat, Preface de Alain Poher, la Documentation Francaise, París, 1983.
- ⁹ Consúltese Composition et Regime Electoral du Senat: Service de la Communication du senat, 1992.
- ¹⁰ En relación a la organización Territorial de Francia consúltese a Kornprobsr, Bruno, op. cit.
- ¹¹ Consúltese a Masclet, Jean-Claude, Droit Electoral, Presses Universitaires de France, París, 1989.
- ¹² Consúltese a Masclet, Jean-Claude, op. cit
- ¹³ Consúltese a Masclet, Jean-Claude, op. cit.
- ¹⁴ Mascler, Jean-Claude.Droit Electoral, Presses Universitaires de France, París.
- ¹⁵ Masclet, Jean-Claude, op. cit.
- ¹⁶ Para mayor información sobre este tema consúltese a Luchaire François, Le conseil Constitucional, Ed. Económica, 1980.
- ¹⁷ Consúltese Luchaire François, op. cit.
- ¹⁸ Consúltese a Prélot Marcel. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. Ed. Dalloz, París, 1983.
- ¹⁹ Favoreu Louis. Les Cours Constitutionnels; que Sais-je? Ed. Presses Universitaires de France.
- ²⁰ Waline, Marcel. Preface de L'ouvrage de Louis Favoreu et Louis, Philip Les Grandes decisions du Conseil Constitutionnel.
- ²¹ Consúltese a Luchaire François, Le Conseil Constitutionnel Ed. Económica, 1980.
- ²² Masclet, Jean-Claude, op cit.
- ²³ Consúltese a Prélot, Marcel. Institutions Politique et Droit Constitutionnel Ed. Dalloz, París, 1963.

NOTAS:

* N.T. El número de Electores a que tiene derecho actualmente cada Estado puede consultarse en el Anexo.