

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) Líneamientos 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 subsecuente 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 IGS MIME.

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 guarda 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 aquélla 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 des-construcción 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 explícita 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**

* Coordinador Académico de Derecho Electoral del CCJE.