

Justicia Electoral

Revista del TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Año 1997 No. 9



Sección doctrinal

Marco constitucional y legal de la jurisprudencia en materia electoral
Ma. Macarita Elizondo Gasperín

Aproximación al régimen jurídico de algunas garantías electorales en España
Francisco Fernández Segado

La reforma constitucional uruguaya de 1996
Martín Lauga

Estudio sobre el orden público, la interpretación normativa y los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad en materia electoral federal
J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el Derecho Electoral Federal mexicano
J. Jesús Orozco Henríquez

La reforma del sistema electoral regional italiano: una primera lectura
Alberto Roccella

Sección Estados

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en el Estado libre y soberano de Guerrero
Eduardo Galindo Becerra

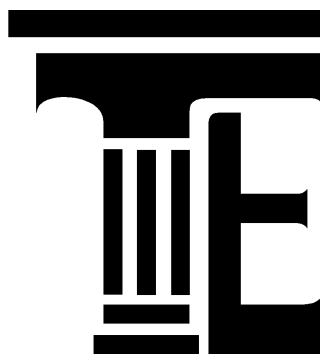
Sección de bibliohemerografía

I. Reseñas bibliohemerográficas

II. Bibliografía temática sobre contencioso electoral

Sección documental

Nuevas normas para la elección de los consejos de las regiones con estatuto ordinario en Italia



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Justicia Electoral

Revista del
TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Año 1997

No. 9



Revista
342.702

Justicia Electoral : revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación. --
Vol. I, nº 1, 1992. -- México : El Tribunal, 1992- •
v. ; 27 cm.

ISSN: 0188-7998

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

Justicia Electoral. Revista del TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, es una publicación periódica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Año 1997, No. 9.

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

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

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

Edición: Lic. Argelia Zarahy Cuevas Mendoza

Impresión: Gama Sucesores, S.A. de C.V. Ingenieros Civiles No. 94, C.P. 09420, México, D.F.

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

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

Impreso en México

ISSN: 0188-7998

— *Justicia Electoral*

*Comité Editorial **



Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata
Presidente

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

Vocales

Lic. Jaime Esperón Díaz Ordaz
Secretario Técnico

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

Índice

<i>Presentación</i> a cargo del MAGDO. LIC. JOSÉ LUIS DE LA PEZA, Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Pág. 1
--	-----------

Sección doctrinal

MA. MACARITA ELIZONDO GASPERÍN	Marco constitucional y legal de la jurisprudencia en materia electoral	5
FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO	Aproximación al régimen jurídico de algunas garantías electorales en España	35
MARTÍN LAUGA	La reforma constitucional uruguaya de 1996	57
J. FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO	Estudio sobre el orden público, la interpretación normativa y los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad en materia electoral federal	75
J. JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ	Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el Derecho Electoral Federal mexicano	85
ALBERTO ROCCELLA	La reforma del sistema electoral regional italiano: una primera lectura	109

Sección Estados

EDUARDO GALINDO BECERRA	Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en el Estado libre y soberano de Guerrero	123
-------------------------	---	-----

Sección de bibliohemerografía

Pág.

I. Reseñas bibliohemerográficas

CARLOS CARMONA GRACIA	<i>Transición política y reforma del Estado</i> de César Cansino y otros autores	137
ENRIQUE CÓRDOVA AVELAR	<i>Ingeniería constitucional comparada</i> de Giovanni Sartori	143
ALEJANDRO JUÁREZ CRUZ	<i>Democracia y Constitución</i> de Hans Peter Schneider	149

II. Bibliografía temática sobre contencioso electoral 153

Sección documental

I. Nuevas normas para la elección de los consejos de las regiones con estatuto ordinario en Italia

161

Presentación

Con motivo de las reformas constitucionales y legales político-electorales que se produjeron en el año de 1996, reflejo de la constante evolución de nuestra sociedad, en el número anterior se anunció la conclusión de una

etapa de trabajo y el inicio de otra, afirmación que sólo debe entenderse como la proyección misma del nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En efecto, desde la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en el año de 1986, la solución de los conflictos político-electorales por la vía jurisdiccional ha ido en constante fortalecimiento en cada una de las reformas legales. Sucedió con el original, y posteriormente robustecido, Tribunal Federal Electoral, así como acontece con el actual Tribunal Electoral. Si bien entre estos órganos jurisdiccionales se encuentran profundas diferencias que los individualizan e identifican como únicos, en el fondo conservan la esencia de su razón de ser, su objetivo primordial: la salida pacífica, institucional y legal de los conflictos entre los diversos actores fundamentales de la vida política y cívica de nuestro país. Es por esta razón que podemos hablar de una misma institución a lo largo de esta década de historia.

Y en este sentido hemos de reconocer que Justicia Electoral ha cumplido, desde su aparición en 1992, cabalmente su cometido de difundir las más variadas corrientes del pensamiento, con el propósito de brindar elementos de estudio y análisis para la mejor comprensión de la constante transformación social a que anteriormente nos hemos referido. Nuestro reto será continuar con la tradición que hemos heredado y, por supuesto, fortalecerla como el Tribunal Electoral se ha fortalecido, contando para tal propósito con la experiencia de quienes con anterioridad han brindado su esfuerzo al proyecto, así como con la valiosa aportación de pujante material humano que recién se ha incorporado a la institución. Buscando este fortalecimiento, se ha conformado un nuevo Comité Editorial, presidido por el Magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata y conformado por el Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, licenciados Edmundo Elías Musí, José Luis Díaz Vázquez, Jaime Esperón Díaz Ordaz, Jorge Tlatelpa Meléndez y Argelia Zarahy Cuevas Mendoza, contándose asimismo con la destacada colaboración de connotados protagonistas del ámbito académico de nuestro país, como evidentemente lo son los doctores Héctor Fix Zamudio, José Ramón Cossío y Jaime del Arenal.

Justicia Electoral continúa con las secciones habituales que la han distinguido. En la Sección doctrinal, se contienen los estudios realizados por Macarita Elizondo Gasperín respecto a la regulación de los criterios jurisprudenciales en la aplicación, interpretación e integración de las normas electorales, tanto a nivel federal como los que emiten los distintos tribunales electorales estatales; el de J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo, que con atingencia desmenuza el contenido de los cinco primeros artículos de la ley adjetiva electoral, y las consideraciones de J. Jesús Orozco Henríquez sobre los principios o valores morales y de justicia más importantes que inspiran a las normas jurídicas electorales federales positivas en nuestro país; estudios todos que, sin duda, serán

herramientas poderosas para el mejor entendimiento, por parte del público interesado, de varias de las novedosas disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia a nivel federal, y que en algunos casos tienen repercusión en el actuar de los organismos electorales locales. A nivel comparado se presentan: el detallado estudio de Francisco Fernández Segado enfocado a los órganos y procedimientos jurídicos establecidos en la legislación española, mediante los cuales se salvaguarda la libre participación política de los ciudadanos, partiendo para tal efecto de un análisis de los antecedentes correspondientes; las reflexiones de Martín Lauga sobre los distintos aspectos, formales y reales, de la reforma constitucional uruguaya de 1996, documento en el que también evalúa sus repercusiones sobre el desarrollo de la democracia en este país; finalmente, se contiene el análisis de Alberto Roccella sobre la reforma del sistema electoral regional italiano, ocurrida en el año de 1995.

En la Sección Estados, Eduardo Galindo Becerra nos presenta sus reflexiones en torno al sistema de medios de impugnación contemplado en la recientemente reformada legislación electoral del Estado de Guerrero. Por su parte, en la Sección de bibliohemerografía se ponen a disposición del lector las reseñas referentes a diversas publicaciones de actualidad con incidencia en las instituciones y valores democráticos y su proyección en los textos fundamentales. Se incluye, asimismo, una amplia bibliografía temática sobre el contencioso electoral, la cual será de útil ayuda para quienes se interesen en abreviar en la materia.

En la Sección documental se presenta el texto íntegro de la Ley 43/1995, referente a las nuevas normas para la elección de los consejos de las regiones con estatuto ordinario en Italia, documento en sí mismo valioso, pero que si su lectura se complementa con el artículo de Alberto Roccella contenido en este mismo número, el provecho será mucho mayor.

Éste es, sucintamente, el contenido del número 9 de Justicia Electoral, con el cual el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reafirma su intención de continuar su tarea editorial, con miras al fortalecimiento de la cultura y conocimiento de las instituciones democráticas, sin cuyo cumplimiento, la administración de justicia en la materia devendría en el mero estudio y aplicación de disposiciones normativas sin rumbo ni sentido.

MAGDO. JOSÉ LUIS DE LA PEZA
Presidente del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Sección
doctrinal

Marco constitucional y legal de la jurisprudencia en materia electoral

Mal. Macarita Elizondo Gasperín¹

SUMARIO: I. Introducción; II. Reglas para establecer jurisprudencia en materia electoral; III. Procedimiento para que un criterio resulte obligatorio; IV. Interrupción y modificación de la jurisprudencia en materia electoral; V. Contradicción de tesis de jurisprudencia; VI. Conclusiones. Cuadros comparativos y gráficas.

I. Introducción

Durante muchos años, nuestro país se ha preocupado por establecer sistemas que garanticen la eficiencia y transparencia de los procesos electorales. El último esfuerzo, el de mayor trascendencia hasta ahora, se ha dado mediante las reformas constitucionales y legales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto y 22 de noviembre de 1997, respectivamente.

En estas reformas se pone de manifiesto la incorporación al Poder Judicial de la Federación, del entonces Tribunal Federal Electoral, ahora denominado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con toda la relevancia que ello implica; esto es, la nueva organización, la competencia de sus Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia.² Asimismo, se reforma sustancialmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y se promulga la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

A partir de estas reformas constitucionales (publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996), se establece, en el artículo 94 de la Ley

Fundamental del País, que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en diversos órganos jurisdiccionales entre los que encontramos: a la Suprema Corte de Justicia y ahora al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, en el párrafo séptimo del referido numeral, se precisa que será la Ley la que fije los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación³ de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

³ Nótese aquí que la Constitución no alude expresamente a los criterios de aplicación e integración de una norma, como sí lo distingue el legislador secundario en el artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Efectivamente, los tribunales tienen el deber inexcusable de interpretar la Ley, o sea, de extraer su sentido mediante la utilización de una metodología determinada, para proyectar el sentido que se establezca al caso concreto. Pero puede suceder, y esto acontece con cierta frecuencia en la realidad, que la Ley sea omisa en el tratamiento normativo de cuestiones que el legislador no previó, pero que plantea la vida del Derecho, que es esencialmente dinámica y está en perenne evolución o transformación. Ante cualquier omisión o imprevisión de la Ley, los tribunales deben integrarla, integración que implica ya la creación o construcción del Derecho. Fácilmente se advierte de lo anterior que la jurisprudencia tiene, cuando menos, dos finalidades esenciales, a saber: la de interpretar el Derecho legislado y la de crear o construir el Derecho con ocasión a los casos concretos que se sometan al conocimiento de los tribunales. Huelga decir que para la consecución de las mencionadas finalidades, los juzgadores deben aplicar no sólo los conocimientos inherentes a la ciencia jurídica, sino los que conciernen a todas las disciplinas culturales o científicas, e incluso tecnológicas, que hayan aportado al contenido substancial de las normas del Derecho. Atendiendo a esas dos finalidades, sin las cuales es imposible concebir siquiera a la jurisprudencia, ésta no entraña simplemente la mera función aplicativa de las normas jurídicas generales en los casos concretos, sino la ponderación científica de estas normas para descubrir su verdadero y auténtico sentido, así como la creación o construcción del Derecho cuando la ley escrita adolezca de deficiencias, omisiones, imprevisiones o «lagunas». Si los tribunales no realizaran la labor jurisprudencial en los términos someramente indicados, no serían sino órganos fatalmente supeditados a la Ley como meros aplicadores mecánicos de la misma, según lo ha expresado el Dr. Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, México, Ed. Porrúa, 23 ed., 1986, pp. 818, 819, 821.

¹ Coordinadora de Jurisprudencia y Estadística Jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Agradezco el apoyo recibido para la compilación de los datos contenidos en este estudio a los abogados Alfredo Ánimas Sevilla, Maribel Becerril Velázquez, Armando González Martínez y Fausto Martínez Lorenzana, así como al ingeniero Javier Santoyo Bravo.

² Lo anterior permite que la impartición de justicia electoral se fortalezca y se formen diversos criterios para una expedita y uniforme interpretación de los preceptos constitucionales y legales al dirimir las respectivas controversias. Esta unidad de criterios, se da, entre otros casos, cuando se establecen tesis que sostengan el mismo sentido de aplicación, interpretación o, en su caso, integración de las normas (artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Como es sabido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, exceptuando, claro está, el conocimiento sobre la inconstitucionalidad de leyes electorales, mismo que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, a través del ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, tal y como lo refieren los artículos 99, primer párrafo y 105, fracción II, antepenúltimo párrafo⁴ de la Ley Suprema.

En consecuencia, lo resuelto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es definitivo e inatacable por disposición expresa de la misma Constitución, ya que, en términos generales, no existe una instancia superior a dicho órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, que venga a revisar sus actuaciones; sin embargo, cuando una Sala de dicho Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación llegue a sostener una tesis⁵ sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución, o bien, sobre la interpretación de un precepto de la Constitución en contravención con una tesis sostenida por las Salas o por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, corresponde a éste decidir en definitiva cuál tesis debe prevalecer.⁶

De lo anterior podría cuestionarse: ¡Bueno, resolver una contradicción de tesis en esencia no implica una instancia superior! Con lo cual, en cierta forma, estaríamos de acuerdo, si consideramos que las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectan los asuntos ya resueltos;⁷ sin embargo, el hecho de que el Pleno decida en definitiva cuál de los criterios de interpretación —sostenidos por órganos distintos que incurrir en la contradicción de referencia—, es el que debe prevalecer, implica en cierta forma una revisión a la actuación interpretativa de éstos.

⁴ En este numeral podemos encontrar el fundamento de una causal de improcedencia constitucional del juicio de amparo contra leyes electorales, ya que textualmente señala que: «La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución, es la prevista en este artículo» (es decir, las acciones de inconstitucionalidad).

⁵ Nótese aquí que no dice textualmente *jurisprudencia* como sí hace la distinción, por su parte, el artículo 94, párrafo octavo antes referido; pero, a pesar de esta imprecisión, podríamos considerar que la intención del Poder Legislativo revisor fue el referirse a aquellas tesis obligatorias, *ergo* jurisprudencia, y no a tesis aisladas.

⁶ La facultad de referencia igualmente encuentra su fundamento en el artículo 10 fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁷ Tal y como lo señala *ad litteram* el citado párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución General. Por su parte, el artículo 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala: «Las resoluciones que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en los casos de contradicción de tesis del Tribunal Electoral, no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se hubiesen emitido las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias».

En materia electoral federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁸ es la que fija las reglas⁹ para establecer jurisprudencia y para la denuncia de contradicción de tesis, su interrupción y obligatoriedad, a que nos referiremos en los apartados siguientes.

El presente estudio no pretende incursionar en el marco teórico o conceptual acerca del vocablo «jurisprudencia» y sus implicaciones, y mucho menos citar en este sentido a diversos autores, todos ellos destacados y ampliamente conocidos;¹⁰ sino por el contrario, hacer una labor de «radiografía» legislativa tanto a nivel federal como local, a manera del procedimiento para hacer fotografías por medio de los rayos «X», con la finalidad de obtener resultados, lo más gráficos posibles, de cómo el legislador ha pretendido regular la reiteración de criterios de aplicación, interpretación e integración de las normas electorales.

En consecuencia, se analiza como una primera versión o acercamiento de la forma de establecer jurisprudencia en México, tanto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como de los Tribunales Electorales de las diferentes entidades federativas, con el propósito de identificar qué órganos están facultados para ello; cuáles son los mecanismos para su elaboración, integración e interrupción; así como los medios para dar a conocer los criterios jurisprudenciales de referencia.

Cabe señalar que para la realización de la presente investigación se consultaron las leyes electorales federales¹¹ y las de las diversas entidades federativas del país.^{12 13}

⁸ Misma que fue reformada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de noviembre de 1996.

⁹ En las Secciones 5a. y 6a., Capítulo IX, del Título Décimo Primero.

¹⁰ Vid. D'Ors, Álvaro. *Una Introducción al Estudio del Derecho*, Madrid, Ed. Rialp, 3a. ed., 1997; García Máynez, Eduardo. *Lógica del Juicio Jurídico*, México, Ed. FCE, 1955; Gil Cremades, José Juan. *Jurisprudencia*, *Gran Enciclopedia Rialp*, Madrid, Ed. Rialp, 1953, T. XIII; Recaséns Siches, Luis. *Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho*, México, Ed. Porrúa, 2ª ed., 1973; Viehweg, Theodor. *Tópico y Jurisprudencia*, Traduc. Luis Díez Picazo, Madrid, Ed. Taurus, 1964; Bernal de Bugada, Beatriz. *Sobre la Jurisprudencia Romana*, México, Ed. III, Número 6, Julio de 1974; Zertuche García, Héctor Gerardo. *La Jurisprudencia en el Sistema Jurídico Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 2a. ed., 1992; y De la Peza, José Luis. «Justicia y Jurisprudencia en materia electoral», México, *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal* 1989, p. 9; Hernández Cervantes, Gonzalo. *La contradicción de tesis y la fijación de jurisprudencia*, México, 1988, Ed. EDUVEM, pp. 248; Ezequiel Guerrero Lara. *Manual para el manejo del Semanario Judicial de la Federación*, México, 1982, Ed. UNAM, pp. 144; y Gudiño Pelayo, José de Jesús. *Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la Jurisprudencia: Inconstitucionalidad del primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo*, México, Ed. Universidad de Guadalajara, 1996, 41 pp.

¹¹ Mismas que son las aplicables al Distrito Federal, como mencionaremos en su momento, acorde a lo dispuesto en el artículo Decimotercero Transitorio del Decreto de Reformas a diversos preceptos de la Constitución General, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, que a la letra dice: «Todos los ordenamientos que regulan

II. Reglas para establecer jurisprudencia en materia electoral

El artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé las reglas conforme a las cuales el Tribunal Electoral establece jurisprudencia, mismas que se resumen de la siguiente manera:

1. La Sala Superior del Tribunal puede establecer jurisprudencia:

- a) Si sostiene el mismo criterio (no sólo de aplicación, sino de interpretación e integración de una norma)¹⁴ en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario.

hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellas que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este Decreto».

¹² También es pertinente mencionar que se contó con la información deseada de la consulta, no sólo a sus Constituciones locales y a sus leyes electorales respectivas, sino incluso a las leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada uno de los Tribunales Estatales Electorales, en su caso, después de una búsqueda que abarcó diversos centros de documentación, como el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Cámara de Diputados, de la Secretaría de Gobernación, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, así como del Centro de Documentación y Apoyo Técnico del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en ocasiones, inclusive haciendo contacto directo vía tele-fax con los diversos tribunales locales.

¹³ Es importante tomar en cuenta que por decreto de reformas a diversos preceptos constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 22 de agosto de 1996, se estableció en el artículo 116 fracción IV incisos c), d) y e), que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deben garantizar que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; y que se fijen los plazos convencionales para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

Sin embargo, las reformas al artículo 116, en comento, no se aplican, en esta ocasión, a las disposiciones constitucionales y legales de los Estados que deben celebrar procesos electorales cuyo inicio haya ocurrido antes del 1º de enero de 1997, (que en la especie son: Campeche, Colima, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Veracruz, así como el Distrito Federal) ya que, en estos casos, disponen de un plazo de un año contado a partir de la conclusión de los procesos electorales respectivos, para adecuar su marco constitucional y legal al precepto citado, tal y como lo señala expresamente el artículo Segundo Transitorio de dicho Decreto de Reformas a la Ley Fundamental, el que, por otra parte, sostiene que «Todos los demás Estados, que no se encuentren comprendidos en la excepción del párrafo anterior, deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116 modificado por el presente Decreto, en un plazo que no excederá de seis meses contados a partir de su entrada en vigor» (lo cual se aplica a las restantes Entidades Federativas).

¹⁴ Ya hicimos notar líneas arriba que el texto constitucional, tanto en el artículo 94 como en el 99, únicamente se limita a criterios de «interpretación» de una norma. Sin embargo, a nuestro juicio, la interpretación que realice el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los casos de aplicación de normas supletorias que vengan a

- b) Si resuelve la contradicción de criterios sostenidos:

- Entre dos o más Salas Regionales, o
- Entre las Salas Regionales y la Sala Superior.

2. Las Salas Regionales pueden establecer jurisprudencia, si en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostienen el mismo criterio de aplicación, interpretación e integración de una norma,¹⁵ siempre y cuando dicho criterio lo ratifique la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; para ello, la Sala Regional respectiva, a través del área que sea competente en la materia,¹⁶ comunicará lo siguiente a la Sala Superior, a fin de que determine si procede fijar jurisprudencia:

- El rubro de la tesis;
- El texto de la tesis, y
- Las cinco sentencias que contengan el criterio que se pretende sea declarado como obligatorio, que no es más que lo que se conoce como *los precedentes*.

Es importante señalar que a la fecha existen tres épocas de la jurisprudencia en materia electoral:

Primera Época: A partir de 1991 con 44 jurisprudencias que fueron publicadas en la *Memoria* del Tribunal Federal Electoral de 1991.

Segunda Época: A partir de 1994, del número 45 a 104 de las tesis jurisprudenciales emitidas por la entonces Sala Central del Tribunal Federal Electoral y que fueron publicadas en la *Memoria 1994* de dicho órgano jurisdiccional, y por las tesis —de la 1 a la 12— emitidas por la Sala de Segunda Instancia, a pesar de que la publicación de estas últimas haya sido en el sentido de que integraban la Primera Época, esto no puede ser así, dado que fue hasta 1994 cuando al sufrir reformas la Constitución General y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se vio modificada la estructura orgánica del Tribunal, al crearse la Sala de Segunda Instancia, lo que trajo consigo el cambio a la Segunda Época de la jurisprudencia en materia electoral.

colmar algunas lagunas legislativas, no es más que un ejemplo de integración de una norma.

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ Que lo idóneo es que se trate del Jefe de la Unidad de Jurisprudencia y Estadística Jurisdiccional de dicha Sala Regional, ya que se trata de un mero comunicado, y porque constituye el área competente en materia de jurisprudencia.

Tercera Época: A partir de 1997, que a la fecha está prácticamente integrada con una tesis.¹⁷

Por su parte, y a título de referencia comparativa, la Ley de Amparo detalla más el procedimiento para establecer jurisprudencia en otras materias,¹⁸ ya que el artículo 195 sostiene que el Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado respectivo deberán:

1. Aprobar el texto y rubro de la tesis jurisprudencial.
2. Numerar de manera progresiva la tesis jurisprudencial.
3. Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al *Semanario Judicial de la Federación*, para su publicación inmediata.
4. Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales Colegiados de Circuito, que no hubiesen intervenido en su integración.
5. Conservar un archivo, para consulta pública, que contenga todas las tesis jurisprudenciales integradas por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales y las que hubiesen recibido de los demás.

Precisa, el ordenamiento en cita, que el *Semanario Judicial de la Federación* deberá publicar mensualmente,¹⁹ en una gaceta especial, las tesis jurisprudenciales que reciba:

1. Del Pleno de la Suprema Corte;
2. De las Salas de la Suprema Corte, y
3. De los Tribunales Colegiados de Circuito.

Algo interesante al respecto, y ya que estamos haciendo alusión a la Ley de Amparo, es el contenido de su artículo 196, que precisa con sumo detenimiento²⁰ cómo deberá expresarse quien cite una tesis de jurisprudencia, pues sostiene que cuando las partes invoquen en el juicio de amparo la jurisprudencia del

Pleno o las Salas de la Suprema Corte o bien de los Tribunales Colegiados, lo harán:

1. Por escrito;
2. Expresando el número y órgano jurisdiccional que la integró, y
3. El rubro y tesis.

Y por último, si cualquiera de las partes invoca ante un Tribunal Colegiado de Circuito la jurisprudencia establecida por otro, la citada ley también regula que el Tribunal del conocimiento deba:

1. Verificar la existencia de la tesis jurisprudencial invocada;
2. Cerciorarse de la aplicabilidad de la tesis jurisprudencial invocada, al caso concreto en estudio, y
3. Adoptar dicha tesis jurisprudencial en su resolución, o resolver expresando las razones por las cuales considera que no debe confirmarse el criterio sostenido en la referida tesis jurisprudencial. En este último supuesto, el Tribunal de conocimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia para que resuelva sobre la contradicción.

Por su parte, en el estudio comparado de las legislaciones electorales de las Entidades Federativas, es necesario mencionar que por la diferente organización y naturaleza jurídica de sus tribunales con jurisdicción en materia electoral,²¹ algunos cuentan con una Sala Superior, una Sala de Primera o Segunda Instancia o una Sala del Tribunal Superior de Justicia especializada en esta materia electoral o, en algunos casos, funciona el Pleno de cualquiera de éstas. Al final se agregan los cuadros sinópticos y las gráficas que resumen estas aseveraciones.

Así, por ejemplo, en Baja California Sur, Durango y Tlaxcala, es la Sala Superior del Tribunal Estatal quien tiene la facultad para establecer jurisprudencia. En tanto que en las entidades federativas de Baja California, Chiapas y Jalisco, dicha facultad a la que hacemos referencia se confiere a las Salas de Primera y Segunda Instancia. Por otra parte, existen legislaciones locales electorales donde se señala que es exclusivamente el Pleno del Tribunal quien tiene facultad para fijar jurisprudencia, como es el caso de Colima, Chihuahua,

¹⁷ Igualmente, al final se agrega como apéndice un documento que contiene los elementos característicos de la jurisprudencia electoral por épocas.

¹⁸ Situación que no ocurre respecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al referirse a la jurisprudencia en materia electoral y que, en consecuencia, debe estar prevista en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral o en un Acuerdo General, que se lleguen a emitir con fundamento en el artículo 189 Fracción X de la citada Ley Orgánica.

¹⁹ En una edición de distribución eficiente que facilite el conocimiento de su contenido.

²⁰ Situación que no acontece en materia electoral, ya que la legislación aplicable no alude a ello.

²¹ Ya que las legislaciones electorales locales no son históricamente coincidentes, ni en lo adjetivo, ni en lo sustantivo. Además, el artículo 116 en ninguna de sus fracciones, y menos en la III, establece que los Tribunales Superiores de Justicia de cada Estado deban incorporar Salas Electorales, por lo que, en consecuencia, el problema está en interpretar las Bases Constitucionales a las que deberán sujetarse dichas legislaciones locales, para estar acordes a las últimas reformas constitucionales en la materia.

Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Veracruz.

Es de resaltar que en un solo caso, respecto de los Tribunales Electorales incorporados al Poder Judicial de las entidades mencionadas, se advirtió que el de Querétaro, la respectiva Sala Electoral tiene la multitudada facultad para establecer jurisprudencia.

Sobra decir que en las demás entidades federativas que no se mencionan líneas arriba, es porque no se especifica qué órgano tiene la facultad de establecer jurisprudencia, o bien, como dijimos, porque su legislación no hace referencia alguna a la materia de jurisprudencia.²²

A diferencia de esta Legislación Federal, se puede advertir que en las distintas entidades federativas consultadas no hay uniformidad en cuanto a delimitar cuál es el número de precedentes con los que se fija jurisprudencia. Por ejemplo, en Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Michoacán, Nayarit, Querétaro,²³ Tlaxcala,²⁴ Tabasco y Veracruz, solamente es necesario sustentar tres resoluciones en un mismo sentido, sin otra en contrario, para establecer jurisprudencia, mientras que por lo que hace a Jalisco, Tamaulipas y el Distrito Federal, deben ser cinco resoluciones, obviamente en un mismo sentido, para establecer jurisprudencia.

Ahora, en cuanto a la votación para aprobar la jurisprudencia, se pudo advertir que las legislaciones estatales consultadas rara ocasión hacen mención al respecto; por ejemplo, en Chihuahua y Michoacán es por unanimidad de votos, mientras que en Tamaulipas puede ser incluso por mayoría de votos. Al final de esta investigación se agregan unos cuadros que grafican esta información.

III. Procedimiento para que un criterio resulte obligatorio

Para que un criterio de jurisprudencia que establezca el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resulte obligatorio, se requiere de la declaración formal de la Sala Superior.

Hecha la declaración formal de la Sala Superior, ésta deberá de inmediato *notificarla* a:

1. A todas las Salas Regionales;
2. Al Instituto Federal Electoral, y
3. En su caso, a las autoridades electorales locales.

Una vez realizada la declaratoria de obligatoriedad de la jurisprudencia, deberá de publicarse (sin que la ley precise periodicidad alguna) en el órgano de difusión del Tribunal,²⁵ conforme lo sostiene el artículo 232 último párrafo de la Ley Orgánica citada, independientemente de que concomitantemente pueda publicarse en otros medios, conforme a lo previsto en los artículos 178 y 179 de dicho ordenamiento, que establecen las facultades de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis del Poder Judicial de la Federación, como el órgano competente para compilar, sistematizar y publicar las tesis y jurisprudencias emitidas por los órganos del Poder Judicial de la Federación; debiendo la Suprema Corte de Justicia cuidar que las publicaciones del *Semanario Judicial de la Federación* se realicen con oportunidad, llevando a cabo todas aquellas tareas que fueren necesarias para la adecuada distribución y difusión de las tesis y jurisprudencias que hubieren emitido los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación.

¿A quiénes vincula la jurisprudencia que emita el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación? Bueno, según el artículo 233 de la Ley Orgánica multitudada, tal jurisprudencia no sólo obliga a las diversas Salas del mismo órgano jurisdiccional, sino inclusive a la autoridad responsable, ya que la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será obligatoria en todos los casos para las Salas y para el Instituto Federal Electoral, al igual que para las autoridades electorales locales, cuando verse sobre cuestiones relativas a derechos político-electorales de los ciudadanos o se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades.

¿Qué podríamos decir sobre la jurisprudencia que emite la Suprema Corte de Justicia?

Pues que sólo aquella establecida por el Pleno de la Corte²⁶ es la que obliga al Tribunal Electoral del Poder

²² Y en algunos casos porque no se contó con la legislación adecuada de la que pudiera sustraerse el dato.

²³ Su legislación alude a «tres recursos».

²⁴ *Ídem*.

²⁵ Anteriormente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales preveía, en el artículo 337 párrafo 5 —actualmente derogado— que el Presidente del Tribunal Federal Electoral debía de notificar a las Salas de inmediato los criterios definidos y mandar publicarlos *por estrados*, estando obligadas las Salas a aplicarlos a partir del momento de su notificación. Y, en el párrafo 8 de dicho numeral se señalaba que la Sala Central debía hacer la publicación de los criterios obligatorios dentro de los seis meses siguientes a la conclusión de los procesos electorales.

²⁶ No así la de las Salas, ni la de los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que el artículo 94 de la Constitución remite a que sea la ley secundaria la que fije los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que

Judicial de la Federación, siempre y cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien, en los casos en que resulte exactamente aplicable.

En todos los demás casos, la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria²⁷ para:

1. Las Salas, tratándose de las que decreta el Pleno;
2. Los Tribunales Unitarios de Circuito;
3. Los Tribunales Colegiados de Circuito;
4. Los Juzgados de Distrito;
5. Los tribunales militares;
6. Los tribunales judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y
7. Los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales, según el artículo 192 de la Ley de Amparo.

Por su parte, el artículo 193 de la Ley de Amparo sostiene que la jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria²⁸ para:

1. Los Tribunales Unitarios de Circuito.
2. Los Juzgados de Distrito.
3. Los tribunales militares.
4. Los tribunales judiciales del fuero común de los Estados²⁹ y del Distrito Federal.
5. Los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Por lo que se refiere a las legislaciones locales en materia electoral, a falta de un organismo central en cada caso que compile y publique la información jurisprudencial, se puede deducir que las diversas legislaciones de los Estados han propuesto maneras distintas de dar publicidad a sus criterios jurisprudenciales.

En primer lugar, en Baja California, Distrito Federal,³⁰ Durango, Jalisco, Nayarit, Querétaro,

Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, existen disposiciones expresas en sus legislaciones electorales locales para que los distintos Tribunales deban dar necesariamente a conocer sus criterios jurisprudenciales.

No así en Baja California, Colima, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora y Veracruz, donde a pesar de que la legislación electoral hace referencia al tema que nos ocupa, no expresa nada respecto a la obligatoriedad de dar a conocer los criterios jurisprudenciales.

En segundo lugar, encontramos plazos distintos para publicar la jurisprudencia: en Baja California, Durango, Nayarit, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz se tiene concebido dentro del plazo de seis meses posteriores a la conclusión del proceso electoral; en Jalisco son cuatro meses y en Querétaro a más tardar en el mes de diciembre posterior a la conclusión del proceso electoral. En el Distrito Federal es de inmediato. Por su parte, en Baja California Sur, Colima, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca y Tabasco, donde a pesar de que la legislación electoral hace referencia al tema que nos ocupa, no expresa nada respecto a dicho plazo para publicar los criterios jurisprudenciales.

Respecto al medio o medios de publicación donde se deben dar a conocer los distintos criterios jurisprudenciales aprobados por los respectivos Tribunales Locales: en Baja California y Chiapas se menciona que debe ser en las memorias del Tribunal y en el periódico oficial. En Durango, Jalisco, Nayarit, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, se dice que debe ser en los estrados del respectivo Tribunal. En el Distrito Federal sólo se hace referencia a que debe ser en el órgano de difusión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por aplicarse las normas federales.

Un caso peculiar es el de Chihuahua, donde se menciona que la jurisprudencia obligatoria deberá anotarse en un registro especial para consulta pública y será difundida mediante su comunicación al Consejo y a los partidos políticos, a través de los medios masivos.

Igual que en los párrafos enunciados líneas arriba en Baja California Sur, Colima, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro y Sinaloa, no se especifica nada respecto a dónde se publicará la jurisprudencia, a pesar de que en sus legislaciones sí hacen referencia al tema de la presente investigación.

establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, por lo que debe estarse al artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

²⁷ Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que: lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario; hayan sido aprobadas por lo menos por ocho Ministros de la Corte; hayan sido aprobadas por cuatro Ministros, esto, tratándose de las Salas; las que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados (Art. 192 párrafo segundo de la Ley de Amparo).

²⁸ Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y sean aprobadas por unanimidad de votos de los Magistrados que integran cada Tribunal Colegiado (Artículo 193 párrafo segundo de la Ley de Amparo).

²⁹ Nótese que en los Estados donde las cuestiones electorales se dirimen ante la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia, como en Querétaro, por ejemplo, ahí sí les vinculan los criterios de jurisprudencia que emitan los Tribunales Colegiados.

³⁰ En este caso, es la legislación federal la que se aplica, por las consideraciones que se señalaron en el apartado introductorio de este estudio.

IV. Interrupción y modificación de la jurisprudencia en materia electoral

Según el artículo 234 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia del Tribunal Electoral se interrumpe y deja, en consecuencia, de tener carácter obligatorio, siempre y cuando haya un pronunciamiento en contrario por la mayoría calificada —de cinco votos— de los miembros de la Sala Superior.³¹

En la resolución de interrupción de jurisprudencia se deben expresar las razones que sirven de fundamento para el cambio de criterio y será dicha resolución de interrupción la que constituya jurisprudencia.

Por lo que hace a las legislaciones electorales de las diversas entidades federativas del país, en Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, solamente es necesario una resolución o un criterio en contrario para interrumpir los criterios jurisprudenciales establecidos, expresando las razones por las que se tendrá que cambiar el sentido de aplicación de los criterios, además de la votación requerida para tal fin.

Es de llamar la atención el hecho de que en el caso de Querétaro, su ley electoral respectiva señala que un criterio jurisprudencial se interrumpirá «cuando existan razones jurídicas que lo motiven».

En este tenor, y por último, en lo que respecta a este apartado, se aborda el tema de la votación para la interrupción de la jurisprudencia en materia electoral, donde: en Baja California, Chihuahua, Michoacán y Nayarit, se requiere la unanimidad de votos para tal fin. En tanto que en el Distrito Federal, Jalisco y Querétaro se requiere de la mayoría de votos de los magistrados integrantes del Tribunal, y en Tabasco, Tamaulipas y Veracruz sólo son necesarios dos o más votos.

V. Contradicción de tesis de jurisprudencia

Existen dos procedimientos para denunciar la contradicción de tesis, sea que ésta se trate de criterios de jurisprudencia establecida por las distintas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a lo que llamaremos «contradicción interna», o bien sea que verse sobre criterios de jurisprudencia de éstas, distintos a los sostenidos por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que denominaremos «contradicción externa».

Contradicción interna

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación faculta a la Sala Superior para que resuelva la contradicción de tesis sostenidas entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior, acorde a lo que textualmente sostienen los artículos 189 fracción IV y 232 fracción III.

Un criterio reiterado de interpretación³² de una norma, emitido por una Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, llega a constituir jurisprudencia obligatoria *si y sólo si* es previamente comunicado a la Sala Superior, en los términos previstos en el numeral 232, antepenúltimo párrafo de la referida Ley Orgánica: «...a fin de que la Sala Superior determine si procede fijar jurisprudencia»; por lo que ello nos llevaría a pensar que, si no existe dicho pronunciamiento o autorización de la Sala Superior, no puede haber aún jurisprudencia de las Salas Regionales.³³

Sin embargo, creemos que si una Sala Regional, en un caso o en cinco sentencias ininterrumpidas por otra en contrario, sostiene un criterio de interpretación de una norma, aun sin que lo ratifique la Sala Superior y que entre en contradicción con otro criterio de otra Sala (que haya o no sido igualmente ratificado), puede abrirse el procedimiento de contradicción de criterios.

La contradicción interna de criterios podrá ser planteada en cualquier momento:

³¹ Anteriormente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 337 párrafo 6 —actualmente derogado—, establecía que los criterios fijados por la Sala Central dejaban de tener carácter de obligatorio, siempre que se pronunciaba en contrario por mayoría de cuatro votos de los integrantes del Pleno de la Sala.

³² O como, se insiste, dice la ley, mas no la Constitución General, de un *criterio de aplicación o integración*.

³³ Creemos que el artículo 232, antepenúltimo párrafo, debe leerse en el sentido de que la ratificación de la Sala Superior tiene por efecto *declarar la obligatoriedad* de la jurisprudencia que ya existe y no para *fijar jurisprudencia*.

1. Por una Sala;
2. Por un Magistrado Electoral de cualquier Sala, o
3. Por las partes.

El criterio que prevalezca a la contradicción planteada, es el que obliga a partir de que se haga la declaración respectiva, y no pueden modificarse los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad.

Contradicción externa

En materia electoral, la contradicción externa de tesis se da entre aquellas sostenidas por cualquiera de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (sea la Superior o las cinco Regionales), y las pronunciadas solamente por el Pleno o por las dos Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no así por los Tribunales Colegiados.

Dicha contradicción puede ser denunciada por:

1. Cualquiera de los once Ministros de la Corte;
2. Cualquiera de las dos Salas de la Corte,³⁴ y
3. Cualquiera de las partes en los asuntos resueltos.

Cabe puntualizar que en estos casos de contradicción de tesis en que se vea relacionado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aunque la norma constitucional como la legal prevén que la decisión definitiva, del Pleno de la Corte, será sobre «... cuál es la tesis que debe prevalecer», no debe entenderse que el pronunciamiento sólo debe ser en favor precisamente de una de las dos contradictorias, y no mediante el establecimiento de un criterio diferente a ellas, ya que esta discusión se encuentra ampliamente superada³⁵ y así se han resuelto a la fecha diversas contradicciones de tesis con otros órganos jurisdiccionales.

Las resoluciones que dicte, en un plazo no mayor a diez días, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en los casos de contradicción de tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no afectan las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se hubiesen emitido las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.

No se aplica, por lo tanto, ni el plazo ni los términos previstos en el artículo 197 de la Ley de Amparo, por tratarse de regulaciones distintas, pues en este último se precisa que el Pleno de la Suprema Corte deberá dictar la resolución de contradicción:

1. Dentro del término de tres meses.
2. Deberá ordenar su publicación y remisión dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración:
 - Al *Semanario Judicial de la Federación*.
 - Al Pleno de la Suprema Corte de Justicia.
 - A las Salas de la Suprema Corte de Justicia.
 - A los Tribunales Colegiados de Circuito que no hubiesen intervenido en su integración.

Por último, desde nuestro punto de vista, es importante mencionar algunos datos que consideramos sobresalientes, respecto de los sistemas jurisprudenciales que siguen algunas entidades federativas y que encuentran su fundamento en sus respectivas legislaciones electorales.

A continuación se resumen las características especiales que consideramos sobresalientes en cada uno de los Estados de la República Mexicana, respecto al tema de jurisprudencia, integración e interrupción:

1. Baja California. Se designa a uno de los magistrados para que durante las 24 horas siguientes proponga el texto y rubro correspondiente.
2. Chihuahua. La redacción y el rubro de la jurisprudencia deben ser aprobados por el Pleno.
3. Durango. Es facultad de los Magistrados proponer el texto y rubro de la jurisprudencia.
4. Michoacán. Es necesario hacer hincapié en que las tres resoluciones a que se refiere la ley para establecer jurisprudencia y para interrumpirla, deben versar sobre recursos de apelación o inconformidad. Asimismo, el Pleno determinará el texto y rubro de la jurisprudencia.
5. Nayarit. Por lo que respecta a la contradicción de criterios, será presentada a discusión en sesión pública. El Presidente enviará al Congreso del Estado las tesis y criterios que hubiesen adoptado con recomendaciones de sus alcances.
6. Oaxaca. Los criterios jurisprudenciales se establecerán en caso de obscuridad o ausencia de la ley.
7. Tlaxcala. El texto de los criterios podrá divulgarse por medios impresos.
8. Veracruz. Las contradicciones pueden plantearse en cualquier tiempo por los magistrados y por un

³⁴ No así las Salas del Tribunal Electoral, si se lee con detenimiento el multicitado párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución.

³⁵ Como ha sido el caso de las resoluciones a las contradicciones de tesis de jurisprudencia emitidas en los juicios de amparo. Vid. Tesis 1064, Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, 1988, pág. 779 «JURISPRUDENCIA. LA CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN DENUNCIA DE CONTRADICCIÓN DE TESIS».

partido político a través de su representante en la Comisión Estatal Electoral. La contradicción será presentada en sesión pública y ahí mismo se precisará el rubro y texto de la jurisprudencia.

VI. Conclusiones

De lo antes mencionado, podemos concluir que existen diferentes formas tanto en la legislación federal como en las de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer jurisprudencia en materia electoral. Lamentablemente, en algunas de las legislaciones locales no se encuentra precepto alguno que regule esta materia.

Sin embargo, en aquellas legislaciones que sí contienen norma expresa sobre jurisprudencia en materia electoral, no todas la regulan en forma clara y precisa.

Por tanto, consideramos que es importante que las entidades federativas que deben reformar su legislación para adecuarla a los últimos cambios constitucionales, por así establecerlo la misma Constitución General, aprovechen esta ocasión para fijar las bases sobre las que deberá integrarse su jurisprudencia, los casos específicos para su interrupción, además de puntualizar las reglas para su obligatoriedad y publicitación.

A continuación se agregan algunos cuadros comparativos y ciertas gráficas que vendrían a ilustrar las conclusiones a las que se llegó en esta investigación sobre la jurisprudencia en materia electoral, tanto del fuero federal como del común.

**Cuadro comparativo de algunas reglas sobre
la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte
de Justicia y Tribunales Colegiados de Circuito, y sobre
la fijada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación**

Suprema Corte de Justicia y Tribunales Colegiados de Circuito	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
1. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte en Pleno o Salas, es obligatoria para todos los Tribunales y Juzgados integrantes del Poder Judicial de la Federación (Art. 192 de la Ley de Amparo).	1. La jurisprudencia que establezca el Tribunal Electoral, únicamente es obligatoria, para sus Salas, Instituto Federal Electoral y autoridades electorales locales, cuando se declare en asuntos relativos a los derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades (Art. 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).
2. Las resoluciones constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, tratándose del Pleno y Salas de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados (Art. 192 de la Ley de Amparo).	2. Las resoluciones constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en tres sentencias, tratándose de la Sala Superior, y cinco sentencias, tratándose de las Salas Regionales, no interrumpidas por otra en contrario (Art. 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).
3. Las jurisprudencias deben ser aprobadas por lo menos por ocho Ministros si se trata del Pleno, cuatro Ministros si se trata de las Salas, y por unanimidad si se trata de los Tribunales Colegiados (Arts. 192 y 193 de la Ley de Amparo).	3. Para que la jurisprudencia resulte obligatoria, se requiere de la declaración formal de la Sala Superior (Art. 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).
4. Constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y Tribunales Colegiados (Art. 192 de la Ley de Amparo).	4. Constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la Sala Superior (Art. 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).
5. La jurisprudencia se interrumpe y deja de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho Ministros, si se trata de la sustentada por el Pleno; por cuatro si es de una Sala, y por unanimidad de votos tratándose de la sustentada por los Tribunales Colegiados (Art. 194 de la Ley de Amparo).	5. La jurisprudencia se interrumpe y deja de tener carácter obligatorio, cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de los miembros de la Sala Superior (Art. 234 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).
6. En los casos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, el Pleno, las Salas o el Tribunal Colegiado respectivo, deberán: a) Aprobar el texto y	6. En el supuesto de la fracción II, del artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Sala Regional respectiva, a través del

rubro de la tesis de jurisprudencia y numeración de manera progresiva, por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales señalados; b) Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al *Semanario Judicial de la Federación* para su publicación inmediata; c) Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del término citado en el inciso anterior, al Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito, que no hubiesen intervenido en su integración, y d) Conservar un archivo para consulta pública, que contenga todas las tesis jurisprudenciales integradas por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales y las que hubiesen recibido de los demás (Art. 195 de la Ley de Amparo).

7. Los criterios de jurisprudencia son publicados en el *Semanario Judicial de la Federación* (Art. 195 de la Ley de Amparo).

área que sea competente en la materia, comunicará a la Sala Superior las cinco sentencias que contengan el criterio que se pretende sea declarado obligatorio, así como el rubro y el texto de la tesis correspondiente, a fin de que la Sala Superior determine si procede fijar jurisprudencia (Art. 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

7. Los criterios de jurisprudencia son publicados en el Órgano de Difusión del Tribunal (Art. 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

SISTEMA DE JURISPRUDENCIA ELECTORAL³⁶

LEGISLACIÓN	PRIMERA ÉPOCA	
	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral (RITFE), publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de fecha 14 de enero de 1991; entrando en vigor al día siguiente de su publicación.	
DISPOSICIONES RESPECTIVAS	Arts. 41, de la Constitución; 3 y 337, del COFIPE; y 79 a 85, del RITFE.	
REQUISITOS PARA SU OBLIGATORIEDAD	Por reiteración: a) Los criterios fijados en las resoluciones de la Sala Central serán obligatorios, cuando se hayan resuelto tres recursos iguales en el mismo sentido y por mayoría simple de votos [arts. 337, p. 1, a), COFIPE, y 80, a), RITFE].	Por unificación: a) Los criterios fijados en las resoluciones de la Sala Central serán obligatorios, cuando se resuelva en contradicción de criterios sustentados por dos o más Salas del Tribunal [arts. 337, p. 1, b), COFIPE, y 80, b), RITFE]. b) La contradicción de criterios podrá ser planteada por una Sala, por un magistrado de cualquier Sala o por las partes [arts. 337, p. 2, COFIPE, y 82, a), RITFE]. c) Recibida en la Sala Central la solicitud de contradicción de criterios, el Presidente turnará el asunto al magistrado que corresponda, para que formule el proyecto de resolución, mismo que será presentado a discusión en sesión pública [arts. 337, p. 3, COFIPE, y 82, b), RITFE]. d) La contradicción de criterios podrá plantearse en cualquier momento y el que prevalezca será obligatorio a partir de que se dicte, sin que puedan modificarse los efectos de las resoluciones dictadas con anterioridad [arts. 337, p. 4, COFIPE; y 85, RITFE].
AUTORIDADES VINCULADAS A SU OBLIGATORIEDAD	1. La jurisprudencia que establezca la Sala Central, será obligatoria para las Salas Regionales [art. 80, RITFE].	
NOTIFICACIÓN	1. El Presidente del Tribunal Federal Electoral notificará a las Salas de inmediato los criterios definidos por la Sala Central; asimismo, las mandará publicar por estrados, cuando: a) Se hayan resuelto tres recursos iguales en el mismo sentido, y b) Se resuelva en contradicción de criterios sustentados por dos o más Salas del Tribunal. 2. Asimismo, las Salas estarán obligadas a aplicar los criterios a partir del momento de su notificación [arts. 337, p. 5, COFIPE, y 81 y 82, c), RITFE]. 3. La Sala Central hará la publicación de los criterios obligatorios que fije dentro de los seis meses siguientes a la conclusión de los procesos electorales federales ordinarios [arts. 337, p. 7, COFIPE].	
INTERRUPCIÓN	1. Los criterios fijados por la Sala Central dejarán de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie en contrario por mayoría de cuatro votos de los integrantes del Pleno de la Sala. En la resolución que modifique un criterio obligatorio se expresarán las razones en que se funde el cambio. El nuevo criterio será obligatorio si se da cualquiera de los siguientes supuestos [arts. 337, p. 6, COFIPE, y 83 y 84, RITFE]: a) Cuando se hayan resuelto tres recursos iguales en el mismo sentido [arts. 337, p. 1, a), COFIPE, y 80, a), RITFE]. b) Cuando se resuelva en contradicción de criterios sustentados por dos o más Salas del Tribunal [arts. 337, p. 1, b), COFIPE, y 80, b), RITFE].	

³⁶ Este esquema o formato se basa en el que fue publicado en el Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, pp. XXI a XXV, bajo el título: «SISTEMAS LEGALES DE LA JURISPRUDENCIA OBLIGATORIA EN MÉXICO».

SISTEMA DE JURISPRUDENCIA ELECTORAL

LEGISLACIÓN	SEGUNDA ÉPOCA	
	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral (RITFE), publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de fecha 22 de diciembre de 1993, y reformado según publicación en el mismo <i>Diario</i> de fecha 9 de junio de 1994.	
DISPOSICIONES RESPECTIVAS	Arts. 3 y 337, del COFIPE, y 125 a 134, del RITFE.	
REQUISITOS PARA SU OBLIGATORIEDAD	Por reiteración: a) Cuando se sustenten en el mismo sentido en tres resoluciones, los criterios fijados por la Sala de Segunda Instancia [arts. 337, p. 1, a), COFIPE, y 127, a), RITFE]. b) Cuando se sustenten en el mismo sentido en tres resoluciones, los criterios fijados por la Sala Central [arts. 337, p. 1, a), COFIPE, y 128, a), RITFE].	Por unificación: a) Cuando la Sala de Segunda Instancia resuelva en contradicción de criterios sustentados por dos o más Salas del Tribunal, a los sustentados por la Sala Central [arts. 337, p. 1, b), COFIPE, y 127, b), RITFE]. b) Cuando la Sala Central resuelva en contradicción de criterios sustentados por dos o más Salas del Tribunal, con excepción de los sustentados por la Sala de Segunda Instancia [arts. 337, p. 1, b), COFIPE, y 128, b), RITFE]. c) La contradicción de criterios podrá ser planteada por una Sala, por un magistrado de cualquier Sala o por las partes [arts. 337, p. 2, COFIPE, y 130, a), RITFE]. d) Recibida en la Sala Central la solicitud de contradicción de criterios, el Presidente turnará el asunto al magistrado que corresponda, para que formule el proyecto de resolución, mismo que será presentado a discusión en sesión pública [arts. 337, p. 3, COFIPE, y 130, c), RITFE]. e) La contradicción de criterios podrá plantearse en cualquier momento y el que prevalezca será obligatorio a partir de que se dicte, sin que puedan modificarse los efectos de las resoluciones dictadas con anterioridad [arts. 337, p. 4, COFIPE, y 133, RITFE]. f) Cuando un criterio sostenido por la Sala de Segunda Instancia sea contradictorio al establecido como obligatorio por la Sala Central, prevalecerá el de aquélla con carácter de jurisprudencia [art. 337, p. 7, COFIPE].
AUTORIDADES VINCULADAS A SU OBLIGATORIEDAD	1. La jurisprudencia que establezca la Sala de Segunda Instancia será obligatoria para ella y para las Salas Central y Regionales. 2. La jurisprudencia que establezca la Sala Central, será obligatoria para ella y las Salas Regionales [art. 126, RITFE].	
NOTIFICACIÓN	1. El Presidente del Tribunal Federal Electoral notificará a las Salas de inmediato los criterios definidos por las Salas de Segunda Instancia y Central; asimismo, las publicará por estrados, cuando: a) Se sustenten en el mismo sentido tres resoluciones, y b) Se resuelva en contradicción de criterios sustentados por dos o más Salas del Tribunal. 2. Asimismo, las Salas estarán obligadas a aplicar los criterios a partir del momento de su notificación [arts. 337, p. 5, COFIPE, y 130, e), RITFE]. 3. La Sala Central hará la publicación de los criterios obligatorios dentro de los seis meses siguientes a la conclusión de los procesos electorales [arts. 337, p. 8, COFIPE, y 134, RITFE].	
INTERRUPCIÓN	1. Los criterios fijados por la Sala Central dejarán de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie en contrario por mayoría de cuatro votos de los integrantes del Pleno de la Sala. En la Resolución que modifique un criterio obligatorio se expresarán las razones en que se funde el cambio. El nuevo criterio será obligatorio si se da cualquiera de los siguientes supuestos [arts. 337, p. 6, COFIPE, y 131, RITFE]: a) Cuando los criterios fijados por las Salas de Segunda Instancia y Central, se sustenten en el mismo sentido en tres resoluciones [arts. 337, p. 1, a), COFIPE, y 132, RITFE]. b) Cuando los criterios fijados por las Salas de Segunda Instancia y Central, se resuelvan en contradicción de criterios sustentados por dos o más Salas del Tribunal [arts. 337, p. 1, b), COFIPE, y 132, RITFE].	

SISTEMA DE JURISPRUDENCIA ELECTORAL

LEGISLACIÓN	TERCERA ÉPOCA	
	Constitución y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), según reformas publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> los días 22 de agosto y noviembre de 1996, respectivamente.	
DISPOSICIONES RESPECTIVAS	Arts. 94, párrafo séptimo, y 99, párrafos quinto y sexto, constitucionales, y 232 a 237, de la LOPJF.	
REQUISITOS PARA SU OBLIGATORIEDAD	Por reiteración: a) Tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario de la Sala Superior [art. 232, f. I, LOPJF]. b) Cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario de las Salas Regionales, ratificada por la Sala Superior [art. 232, f. II, LOPJF]. c) La Sala Regional respectiva, a través del área que sea competente en la materia, comunicará a la Sala Superior las cinco sentencias que contengan el criterio que se pretende sea declarado obligatorio, así como el rubro y el texto de la tesis correspondiente, a fin de que la Sala Superior determine si procede fijar jurisprudencia [art. 232, p. 2, LOPJF]. d) Para que el criterio de jurisprudencia resulte obligatorio, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior [art. 232, p. 4, LOPJF].	Por unificación: a) Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior [art. 232, f. III, LOPJF]. b) La contradicción de criterios podrá ser planteada en cualquier momento por una Sala, por un magistrado electoral de cualquier Sala o por las partes, y el criterio que prevalezca será obligatorio a partir de que se haga la declaración respectiva, sin que puedan modificarse los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad [art. 232, p. 3, LOPJF]. c) Cuando en forma directa o al resolver en contradicción de criterios una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la propia Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, de las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en un plazo no mayor a diez días, decida en definitiva cuál es la tesis que debe prevalecer [art. 236, LOPJF]. d) Las resoluciones que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en los casos de contradicción de tesis del Tribunal Electoral, no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se hubiesen emitido las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias [art. 237, LOPJF].
AUTORIDADES VINCULADAS A SU OBLIGATORIEDAD	1. La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos: a) Para las Salas del propio Tribunal. b) Para el Instituto Federal Electoral. c) Para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución y las leyes respectivas [art. 233, LOPJF]. 2. La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución, y en los casos en que resulte exactamente aplicable [art. 235, LOPJF].	
NOTIFICACIÓN	1. Hecha la declaratoria de obligatoriedad por la Sala Superior, la jurisprudencia se notificará de inmediato: a) A las Salas Regionales. b) Al Instituto Federal Electoral. c) En su caso, a las autoridades electorales locales. 2. Asimismo, las publicará en el órgano de difusión del Tribunal [art. 232, p. 4, LOPJF].	
	1. La jurisprudencia del Tribunal Electoral se interrumpirá y dejará de tener carácter obligatorio, siempre y cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de los	

INTERRUPCIÓN	TERCERA ÉPOCA
	miembros de la Sala Superior. En la resolución respectiva se expresarán las razones en que se funde el cambio de criterio, el cual constituirá jurisprudencia en los siguientes supuestos [art. 234, LOPJF]: a) Cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma [art. 232, f. I, LOPJF]. b) Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior [art. 232, f. III, LOPJF].

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES

ENTIDADES FEDERATIVAS Y DISTRITO FEDERAL	AUTÓNOMO	INCORPORADO ¹
Aguascalientes	X	
Baja California	X	
Baja California Sur	X	
Campeche		X
Coahuila		X
Colima	X	
Chiapas	X	
Chihuahua	X	
Distrito Federal		X
Durango	X	
Estado de México	X	
Guanajuato	X	
Guerrero	X	
Hidalgo	X	
Jalisco	X	
Michoacán	X	
Morelos	X	
Nayarit	X	
Nuevo León	X	
Oaxaca	X	
Puebla	X	
Querétaro		X
Quintana Roo ²		X
San Luis Potosí		X
Sinaloa	X	
Sonora	X	
Tabasco	X	
Tamaulipas	X	
Tlaxcala	X	
Veracruz	X	
Yucatán	X	
Zacatecas	X	
TOTAL 32	26	6
PORCENTAJE(%)	81.25	18.75

¹ Al Poder Judicial de la entidad y en el caso del Distrito Federal, de acuerdo a la ley, el Tribunal es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

² Se tiene información de que hubo reformas a sus leyes electorales, en marzo de 1997, que respaldan este dato.

ÓRGANOS QUE TIENEN LA FACULTAD PARA ESTABLECER LA JURISPRUDENCIA

ENTIDADES FEDERATIVAS Y DISTRITO FEDERAL	TRIBUNAL ESTATAL O SALA SUPERIOR	ÚNICAMENTE EL PLENO	SALAS 1ª Y 2ª INSTANCIA *	2ª INSTANCIA	SALAS O EL PLENO	SALA ELECTORAL	NO ESPECIFICA
Aguascalientes							X
Baja California			X				
Baja California Sur	X						
Campeche							X
Coahuila							X
Colima		X					
Chiapas			X				
Chihuahua		X					
Distrito Federal ¹	X						
Durango	X						
Estado de México		X					
Guanajuato							X
Guerrero							X
Hidalgo		X					
Jalisco					X		
Michoacán		X					
Morelos							X
Nayarit					X		
Nuevo León		X					
Oaxaca		X					
Puebla							X
Querétaro						X	
Quintana Roo							X
San Luis Potosí							X
Sinaloa							X
Sonora							X
Tabasco		X					
Tamaulipas				X			
Tlaxcala	X						
Veracruz		X					
Yucatán							X
Zacatecas							X
TOTAL 32	4	9	2	1	2	1	13
PORCENTAJE (%)	12.5	28.12	6.25	3.12	6.25	3.12	40.6

¹ Y Sala Regional Distrito Federal con Sede en la Cuarta Circunscripción.

* En Chiapas se les llama Salas A y B.

NÚMERO DE PRECEDENTES NECESARIOS PARA ESTABLECER CRITERIOS DE JURISPRUDENCIA

ENTIDADES FEDERATIVAS Y DISTRITO FEDERAL	³ RESOLUCIONES EN EL MISMO SENTIDO NO INTERRUMPIDAS	³ RECURSOS EN EL MISMO SENTIDO NO INTERRUMPIDAS	⁵ RESOLUCIONES EN EL MISMO SENTIDO NO INTERRUMPIDAS	NO ESPECIFICA
Aguascalientes				X
Baja California	X			
Baja California Sur	X			
Campeche				X
Coahuila				X
Colima	X			
Chiapas	X			
Chihuahua	X			
Distrito Federal			X	
Durango	X			
Estado de México				X
Guanajuato				X
Guerrero				X
Hidalgo				X
Jalisco			X	
Michoacán	X			
Morelos				X
Nayarit	X			
Nuevo León				X
Oaxaca				X
Puebla				X
Querétaro		X		
Quintana Roo				X
San Luis Potosí				X
Sinaloa				X
Sonora				X
Tabasco	X			
Tamaulipas			X	
Tlaxcala		X		
Veracruz	X			
Yucatán				X
Zacatecas				X
TOTAL 32	10	2	3	17
PORCENTAJE(%)	31.25	6.25	9.38	53.12

CRITERIOS PARA INTERRUMPIR LA JURISPRUDENCIA

ENTIDADES FEDERATIVAS Y DISTRITO FEDERAL	UNA RESOLUCIÓN O UN CRITERIO EN CONTRA	RAZONES JURÍDICAS QUE LA MOTIVEN	NO ESPECIFICA
Aguascalientes			X
Baja California	X		
Baja California Sur			X
Campeche			X
Coahuila			X
Colima			X
Chiapas			X
Chihuahua	X		
Distrito Federal	X		
Durango			X
Estado de México			X
Guanajuato			X
Guerrero			X
Hidalgo			X
Jalisco	X		
Michoacán	X		
Morelos			X
Nayarit	X		
Nuevo León			X
Oaxaca			X
Puebla			X
Querétaro		X	
Quintana Roo			X
San Luis Potosí			X
Sinaloa			X
Sonora			X
Tabasco	X		
Tamaulipas	X		
Tlaxcala	X		
Veracruz	X		
Yucatán			X
Zacatecas			X
TOTAL 32	10	1	21
PORCENTAJE (%)	31.25	3.12	65.62

VOTACIÓN REQUERIDA PARA LA INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

ENTIDADES FEDERATIVAS Y DISTRITO FEDERAL	POR MAYORÍA DE VOTOS	POR UNANIMIDAD DE VOTOS	DOS O MÁS VOTOS	NO ESPECIFICA
Aguascalientes				X
Baja California		X		
Baja California Sur				X
Campeche				X
Coahuila				X
Colima				X
Chiapas				X
Chihuahua		X		
Distrito Federal	X			
Durango				X
Estado de México				X
Guanajuato				X
Guerrero				X
Hidalgo				X
Jalisco	X			
Michoacán		X		
Morelos				X
Nayarit		X		
Nuevo León				X
Oaxaca				X
Puebla				X
Querétaro	X			
Quintana Roo				X
San Luis Potosí				X
Sinaloa				X
Sonora				X
Tabasco			X	
Tamaulipas			X	
Tlaxcala				X
Veracruz			X	
Yucatán				X
Zacatecas				X
TOTAL 32	3	4	3	22
PORCENTAJE (%)	9.38	12.5	9.38	68.75

OBLIGATORIEDAD Y TÉRMINO PARA PUBLICAR LA JURISPRUDENCIA

ENTIDADES FEDERATIVAS Y DISTRITO FEDERAL	DE INMEDIATO	DENTRO DE LOS 6 MESES *	DENTRO DE LOS 4 MESES *	A MÁS TARDAREN DICIEMBRE *	NO ESPECIFICA
Aguascalientes					X
Baja California		X			
Baja California Sur					X
Campeche					X
Coahuila					X
Colima					X
Chiapas					X
Chihuahua					X
Distrito Federal	X				
Durango		X			
Estado de México					X
Guanajuato					X
Guerrero					X
Hidalgo					X
Jalisco			X		
Michoacán					X
Morelos					X
Nayarit		X			
Nuevo León					X
Oaxaca					X
Puebla					X
Querétaro				X	
Quintana Roo					X
San Luis Potosí					X
Sinaloa					X
Sonora					X
Tabasco					X
Tamaulipas		X			
Tlaxcala		X			
Veracruz		X			
Yucatán					X
Zacatecas					X
TOTAL 32	1	6	1	1	23
PORCENTAJE (%)	3.12	18.75	3.12	3.12	71.88

* Posteriores a la conclusión del proceso electoral.

MEDIOS DE PUBLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

ENTIDADES FEDERATIVAS Y DISTRITO FEDERAL	ÓRGANO DE DIFUSIÓN DEL TRIBUNAL	EN ESTRADOS	ANALES O MEMORIA TRIBUNAL Y PERIÓDICO OFICIAL	MEDIOS MASIVOS	NO ESPECIFICA
Aguascalientes					X
Baja California			X		
Baja California Sur					X
Campeche					X
Coahuila					X
Colima					X
Chiapas			X		
Chihuahua				X	
Distrito Federal	X				
Durango		X			
Estado de México					X
Guanajuato					X
Guerrero					X
Hidalgo					X
Jalisco		X			
Michoacán					X
Morelos					X
Nayarit		X			
Nuevo León					X
Oaxaca					X
Puebla					X
Querétaro					X
Quintana Roo					X
San Luis Potosí					X
Sinaloa					X
Sonora					X
Tabasco		X			
Tamaulipas		X			
Tlaxcala		X			
Veracruz		X			
Yucatán					X
Zacatecas					X
TOTAL 32	1	7	2	1	21
PORCENTAJE(%)	3.12	21.87	6.25	3.12	65.62

Aproximación al régimen jurídico de algunas garantías electorales en España

Francisco Fernández Segado*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Antecedentes: los recursos en materia electoral en el Decreto-Ley 20/1977. 3. El régimen jurídico de las garantías en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General: A) La Administración Electoral. B) Los recursos administrativos ante las Juntas Electorales. C) La imposibilidad de la revisión de oficio en la Administración Electoral. D) Los recursos contra las decisiones de los órganos de administración de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral. E) Los recursos contencioso-administrativos en materia de encuestas y sondeos.

1. Introducción

El Derecho Electoral presenta una extraordinaria relevancia para el Estado democrático. A través de ese Derecho se ordenan los cauces de participación política, y no puede olvidarse que esa participación se halla en la base misma del principio de legitimidad democrática, pues si del pueblo emanan todos los poderes del Estado, éstos deben responder a la voluntad del conjunto de los ciudadanos libremente manifestada. Es por esto mismo que Nohlen¹ ha podido afirmar que el Derecho Electoral se vincula en forma estrecha y vital con el sistema político, pues el desarrollo de la democracia moderna es inconcebible sin su componente electoral.

Dentro del Derecho Electoral cobran notabilísima importancia las garantías electorales, esto es, la existencia de unos órganos y procedimientos jurídico-electorales capaces de salvaguardar la libre participación política de todos los ciudadanos a través de los diferentes mecanismos establecidos al efecto en condiciones de igualdad.

II. Los constituyentes españoles de 1978, revelando una loable preocupación garantista en materia electoral, que en último término se explica por su decidida vocación de democratizar el Estado tras el largo paréntesis de régimen autoritario, incorporaron a la *Lex superior* muy diversas garantías

con las que se trataba de salvaguardar el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos (art. 23.1 de la Constitución —en adelante CE—), por cuanto, como ha afirmado el Tribunal Constitucional,² en el ámbito del art. 23.1 de la CE ha de comprenderse la exigencia de un sistema electoral democrático y libre, que cuente con mecanismos que aseguren el correcto desarrollo de la elección, de modo que culmine con la proclamación de los preferidos por el cuerpo electoral. Entre las garantías que tratan de posibilitar esa meta última hemos de destacar ahora:

El establecimiento de una reserva de ley orgánica para la aprobación del «régimen electoral general», reserva material ésta que, además, ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional de modo muy amplio, al entender que dicho «régimen electoral general» está compuesto³ «por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del art. 137 de la Constitución»⁴ (art. 81.1 de la CE).

La previsión de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional para la tutela, entre otros, del derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio

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

¹ Dieter Nohlen. «Derecho Electoral», en el colectivo *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, San José (Costa Rica), 1989, p. 211 y ss., en concreto, p. 213.

² Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante) 21/1984, de 16 de febrero, fundamento jurídico 2o.

³ 38/1983, de 20 de mayo, fund. jur. 3o.

⁴ El art. 137 de la Constitución determina que: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

universal (art. 23.1 en conexión con el art. 53.2 de la CE) y del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 en conexión con el 53.2 de la CE).

Para calibrar la trascendencia histórica que este mecanismo de garantía supone, nos bastará con recordar que entre los derechos individuales susceptibles de amparo ante el Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República, el art. 44 de la Ley orgánica reguladora de dicho Tribunal, de 24 de junio de 1933, no figuraban los derechos electorales a que aludía el art. 36 de la Constitución de 1931.

La sujeción al control judicial de la validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras (Congreso de los Diputados y Senado), en los términos que establezca la ley electoral (art. 70.2).

Junto a las garantías precedentemente enumeradas, otros diferentes preceptos constitucionales, con fortuna ya muy dispar, a nuestro modo de ver, incorporaron al Código político fundamental diversos elementos vertebradores de los principios estructurales del ordenamiento jurídico-electoral: así, el art. 68, que establece las variables conformadoras del sistema de elección del Congreso de los Diputados; el art. 69, que fija análogas variables en relación con el Senado; el art. 70.1, que enuncia el *minimum* de causas de inelegibilidad e incompatibilidad de diputados y senadores que habrán de ser tenidas en cuenta por la Ley Electoral; el art. 140, que precisa los rasgos del sufragio a efectos de las elecciones municipales, y el art. 152.1, que establece determinadas variables del sistema de elección de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

III. Esta actitud constituyente, que bien podemos tildar de decididamente hipergarantista, contrasta con lo que, por lo general y salvo alguna excepción ha venido siendo pauta tradicional de nuestro constitucionalismo histórico, contraste que se puede particularizar en el control judicial de la validez de las actas, auténtica novedad en nuestro Derecho Electoral en el que tradicionalmente, y siguiendo de cerca el clásico sistema francés de verificación parlamentaria de las actas, se ha atribuido a las propias Cámaras el examen y verificación de la validez de las actas, lo que en el fondo entrañaba una cierta prevención frente a la intervención en esta materia del Poder Judicial, fruto quizá de una concepción enormemente rígida del principio de la

división de poderes, que aparece claramente explicitada en la Constitución de 1812.

En efecto, el art. 113 de la Constitución de Cádiz preveía que en la sesión de la junta preparatoria de la Cámara habrían de presentar todos los diputados sus poderes, procediéndose a nombrar dos Comisiones: una de cinco individuos, para que examine los poderes de todos los diputados, y otra de tres, para que verifique los de los cinco integrantes de la Comisión. Este precepto se complementaba con el art. 115, que otorgaba a la segunda junta preparatoria de las Cortes la resolución definitiva de las dudas que se suscitaban sobre la legitimidad de los poderes y calidades de los diputados.⁵

La única quiebra a esta regla general la encontramos en la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, que creó el llamado⁶ «Tribunal de actas protestadas», órgano que se constituía con el presidente de Sala y los seis magistrados más antiguos del Tribunal Supremo, que no fueran o no hubiesen sido diputados a Cortes, senadores electivos o candidatos en elecciones para diputados o senadores en los últimos cuatro años. Bien es verdad que este Tribunal no operaba como órgano jurisdiccional, en cuanto que, como precisaba el art. 53 de la Ley Electoral de 1907, su actuación se circunscribía a la emisión de un dictamen o propuesta de resolución al Congreso de los Diputados, a fin de que éste resolviera definitivamente. Dicha propuesta, alternativamente, había de ser una de las cuatro siguientes:

- a) Validez de la elección y reconocimiento del candidato proclamado;
- b) Nulidad de la elección y necesidad de efectuar una nueva convocatoria en el distrito o circunscripción;
- c) Nulidad de la proclamación hecha en favor del candidato proclamado y validez de la elección, y, por tanto, proclamación del candidato o candidatos que aparecían como derrotados, y
- d) Nulidad de la elección y suspensión temporal del derecho de representación parlamentaria en el

⁵ Ya en la «Instrucción que deberá observarse para la elección de diputados de Cortes», que acompañaba a la convocatoria de Cortes realizada por la Junta Central el 1.º de enero de 1810, se preveía el nombramiento de entre ellos mismos de una comisión encargada de examinar los testimonios de su elección, cuyo informe en los casos dudosos daría ocasión a una decisión inapelable de la propia Junta. Cfr. al efecto, Carmen Fernández-Miranda Campoamor. *La verificación de poderes (1810-1936)*, UNED, Madrid, 1987, pp. 55-62.

⁶ Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. «Significado y funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales», en *Ensayos de Derecho Procesal*, Buenos Aires, 1944, p. 527.

distrito o circunscripción, cuando del expediente se depuren hechos que revelen la venta de votos en forma y número de cierta importancia.

Tras diferentes incidencias que revelan, como dice Artola,⁷ la carencia de control eficaz sobre la proclamación de candidatos, el Gobierno provisional de la República suprimiría el informe del Tribunal Supremo en las actas protestadas.

Ello no obstante, no faltarían por aquella época opiniones proclives a una fórmula de control jurisdiccional de la validez de las actas. Así, Giménez Fernández, en 1925, se inclinaba por la conveniencia de atribuir a un Tribunal mixto constituido por representantes de la Cámara, de organismos oficiales independientes y de magistrados jubilados a quienes no pudieran afectar las presiones del poder, el conocimiento de la validez o invalidez de la elección de toda la circunscripción.⁸

En todo caso, conviene recordar que si, como señalara Ruiz del Castillo,⁹ ha de considerarse como un postulado del Estado de Derecho que el régimen de tutela sobre los derechos establecidos se encomiende al Poder Judicial y encuentre el cauce de los recursos jurisdiccionales, con más razón aún deberá defenderse la conveniencia de una sujeción al control jurisdiccional de las actas y credenciales de los parlamentarios, por cuanto están en juego en dichas actas el ejercicio de los diferentes derechos de participación política, de extraordinaria relevancia para la vida del Estado por lo que antes dijimos.

IV. Retornando a la Constitución de 1978, diremos que su influencia, como es lógico, no se ha reflejado sino en la legislación electoral de desarrollo constitucional. Ello ha supuesto que en el punto que nos ocupa puedan apreciarse notables diferencias entre la legislación electoral preconstitucional (aunque rigiera dos elecciones generales posteriores a la entrada en vigor de la Constitución: las de 1979 y 1982), plasmada en el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas Electorales (DLNE), y la ordenación electoral ulterior a la Constitución, reflejada en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), y dentro de esta normación, entre el régimen jurídico de garantías inicialmente previsto por la Ley, y el que resulta de su

modificación por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de reforma de la LOREG. En consecuencia, nos vamos a referir de modo sucesivo al régimen de garantías que se diseña en cada uno de estos tres momentos legislativos.

2. Antecedentes: los recursos en materia electoral en el Decreto-Ley 20/1977

I. El Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas Electorales, en cumplimiento de lo previsto en la Disposición transitoria 1a. de la Ley 1/1977, para la Reforma Política, que habilitaba al Gobierno para regular las primeras elecciones a Cortes, vino a ordenar normativamente el proceso de elección del Congreso de los Diputados y del Senado que habían de constituir las nuevas Cortes Españolas, de conformidad con las previsiones de aquella Ley.

La norma en cuestión ha permanecido vigente hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/1985 (LOREG), que, no obstante, ha tomado al Decreto-Ley 20/1977 como modelo en muchas de sus determinaciones.

II. El Decreto-Ley de Normas Electorales establecía diversas modalidades de reclamaciones electorales, aunque tan sólo en dos supuestos recibían la específica denominación de «recurso», y más en concreto de recurso contencioso-electoral, acción procesal a la que cabía acudir contra los acuerdos de las Juntas Electorales Provinciales sobre proclamación de candidaturas, o contra aquellos otros de proclamación de diputados y senadores electos. Por lo demás, estos supuestos eran los únicos en que el Decreto-Ley atribuía, de modo específico, a los órganos jurisdiccionales ordinarios un pronunciamiento sobre los litigios producidos, ya que en los restantes casos eran los órganos de la propia Administración Electoral, esto es: la Junta Electoral Central, las Juntas Electorales Provinciales y las Juntas Electorales de Zona, los que habían de decidir acerca de las reclamaciones electorales presentadas, si bien los acuerdos de la Junta Electoral Central, con independencia de que hubieran sido adoptados en primera instancia o en vía de recurso, eran recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en la forma prevista por su Ley reguladora, de 27 de diciembre de 1956 (art. 76.3 del DLNE).

⁷ Miguel Artola. *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, tomo I, Aguilar, Madrid, 1977, p. 78.

⁸ Manuel Giménez Fernández. *Estudios de Derecho Electoral contemporáneo*, Universidad de Sevilla (1a. ed. de 1925), 2a. ed., Sevilla, 1977, p. 170.

⁹ Carlos Ruiz del Castillo. «Garantías Electorales», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, No. 41, septiembre-octubre 1948, p. 666 y ss., en concreto, p. 669.

Con posterioridad a la entrada en vigor del DLNE, y de modo un tanto jurídicamente irregular, el ámbito de intervención de los órganos jurisdiccionales se vería ampliado en materia del censo electoral y en los términos que más adelante examinaremos.

III. Las reclamaciones electorales previstas por el Decreto-Ley, bajo denominaciones muy diversas y en circunstancias asimismo dispares, eran las siguientes:

A) Las reclamaciones ante las Juntas Electorales de Zona de quienes entendieran indebida su inclusión en las certificaciones (expedidas por los Presidentes de las Juntas y expuestas al público) de electores excluidos del ejercicio del derecho de sufragio por incapacidad o suspensión en el mismo (art. 18.4 del DLNE). Estas reclamaciones podían realizarse hasta cinco días naturales antes de la elección, correspondiendo a la propia Junta de Zona resolver «de plano», «y sin ulterior recurso», a la vista de la prueba documental que había de acompañar a la reclamación, y todo ello en el plazo de cuarenta y ocho horas.

Junto a este procedimiento había que situar lógicamente aquel otro relativo a la reclamación contra la exclusión indebida de las listas definitivas de electores, reclamación que sería objeto de un tratamiento procesal particularizando por virtud de la Orden de 22 de diciembre de 1978, por la que se dictaban normas para la rectificación del Censo Electoral de residentes mayores de edad, con referencia a 31 de diciembre de 1978.

Los artículos 12, 13 y 14 de la citada Orden Ministerial regulaban el procedimiento a seguir en las reclamaciones por exclusión indebida del censo. De estas reclamaciones habían de conocer las Juntas Electorales de Zona, siendo sus resoluciones recurribles en alzada ante las Juntas Electorales Provinciales. Los acuerdos de estas últimas agotaban la vía administrativa, siendo únicamente recurribles en la denominada (por el art. 14 de la citada Orden) vía contencioso-administrativa electoral ante la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial, habiendo de interponerse el recurso ante la Junta Electoral Provincial, que, con su informe, tenía que remitirlo a la Audiencia Territorial, que a su vez venía obligada a resolver estos recursos con carácter preferente a cualesquiera otros. Esta normación suponía una incidencia inequívoca sobre las determinaciones del Decreto-Ley 20/1977. Desde luego, el mecanismo era un tanto irregular, aunque no creemos que, como

algun sector doctrinal ha apuntado,¹⁰ pudiera considerarse de dudosísima legalidad, al entender que una Orden Ministerial modificaba sin soporte alguno un Decreto-Ley. A nuestro modo de ver, la referida Orden Ministerial encontraba su encaje jurídico en la Disposición transitoria cuarta del Decreto-Ley 20/1977, que, en materia de revisión del censo, se remitía a las normas que regían dicha revisión, lo que, a nuestro juicio, suponía habilitar al Ejecutivo para la regulación de los mecanismos encaminados a hacer frente a la exclusión indebida del censo electoral.

B) Las denuncias ante las Juntas Electorales Provinciales de las irregularidades advertidas en las candidaturas presentadas en un distrito, denuncias que podían realizar los representantes de las listas que concurrieran en dicho distrito, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la publicación de las candidaturas en el *Boletín Oficial del Estado*. Las Juntas Provinciales habían de comunicar al representante de la lista tales irregularidades a fin de poder subsanarlas en un plazo de tres días (art. 32.5 del DLNE).

C) Las protestas formuladas ante las Mesas electorales sobre la votación y el escrutinio, que podían ser efectuadas por los representantes de las listas, los miembros de las candidaturas, sus apoderados e interventores y también por los electores. Estas reclamaciones habían de ser resueltas mediante resolución motivada a la Mesa en la que debían de hacerse constar los votos particulares, si los hubiere (art. 66.1 en conexión con el art. 64.6 del DLNE).

D) Junto a las reclamaciones inmediatamente precedentes, el Decreto-Ley 20/1977 (art. 16.1 y 2) contemplaba la posibilidad de que los electores formularan a las Juntas de Zona correspondientes al partido judicial de su residencia consultas determinadas, para lo que también se habilitaba a las Autoridades y Corporaciones públicas. Las consultas habían de ser resueltas por la Junta a la que se dirigieran, que sólo podía elevar a la de categoría superior aquéllas que por su trascendental importancia considerara merecedoras de su decisión.

E) La norma que comentamos establecía finalmente con carácter general (siempre que en ella o en sus normas de desarrollo no se estableciera un recurso o vía de impugnación específica) una especie de recurso de alzada¹¹ en el plazo de diez días ante la

¹⁰ Francisco J. Bastida Freijedo. «Ley Electoral y garantías judiciales», en *Poder Judicial*, 2a. época, No. 1, marzo 1986, p. 23 y ss.; en concreto, p. 26.

¹¹ Jesús González Pérez. «El recurso contencioso-electoral», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, No. 12, enero-marzo 1977, p. 5 y ss., en concreto, p. 22.

Junta Electoral de superior categoría a la que dictó el acto, disponiendo al efecto una regla específica de silencio administrativo negativo: el recurso se había de entender desestimado por el transcurso de treinta días naturales sin que mediara la notificación de su resolución (art. 76.1 y 2).

Como ya hemos tenido oportunidad de advertir, los acuerdos de la Junta Electoral Central eran, a su vez, recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Ahora bien, el art. 77 del mismo Decreto-Ley establecía un régimen jurídico particularizado respecto de aquellos acuerdos de las Juntas Electorales adoptados durante el período electoral y concernientes al proceso de las elecciones. En estos supuestos, contra la decisión de la Junta de nivel inmediato superior a la que correspondiese resolver el que antes llamábamos «recurso de alzada» —cuya tramitación y resolución debía hacerse ahora en el plazo de cinco días, a contar desde su interposición—, no cabía recurso alguno administrativo o jurisdiccional, «sin perjuicio de que los hechos determinantes de la reclamación puedan alegarse en los recursos contencioso-electorales».

Esta última previsión nos suministra la clave de la —en todo caso más que discutible— irrecurribilidad de los acuerdos antes citados. La fugacidad del proceso electoral se halla en la base de lo que puede considerarse una medida de estricta economía procesal, que si bien veda una impugnación jurisdiccional autónoma frente a los acuerdos adoptados en pleno período electoral, no impide, por contra, incorporar los hechos determinantes de la reclamación de las alegaciones efectuadas en los recursos contencioso-electorales, con lo que estos recursos se convierten en el cauce (si bien indirecto) adecuado para impugnar los acuerdos de las Juntas Electorales.

IV. El Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977 distinguía dos tipos de recursos contencioso-electorales en su art. 73:

a/ Los que tuvieren «por objeto la impugnación de los acuerdos sobre proclamación de candidaturas» (regulados por el art. 74).

b/ Aquellos otros que tuvieren «por objeto la impugnación de la validez de la elección y proclamación de diputados y senadores electos» (normados por el art. 75).

1. La competencia para conocer del primer tipo de recursos correspondía a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial dentro de cuya circunscripción tuviera su sede la Junta Electoral.

En cuanto al segundo de los recursos, era competente para conocer del mismo la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de Justicia que designara la de Gobierno del mismo.

2. Una de las especialidades que, en relación con el proceso contencioso-administrativo, aportaba el Decreto-Ley de Normas Electorales era la intervención del Ministerio Fiscal. De conformidad con su art. 73.4: «La representación pública y la defensa de la legalidad en el recurso contencioso-electoral corresponderá al Ministerio Fiscal».

Ello suponía romper con la pauta que estableciera la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) de 1956, que atribuyó la representación de la Administración del Estado ante dicha jurisdicción a la Abogacía del Estado, en detrimento del Ministerio Fiscal.

La nueva determinación legal encuentra su razón de ser, como bien advierte González Pérez,¹² en el hecho de que no existe, propiamente, una entidad administrativa demandada que ostente interés en mantener el acto, a la que, de acuerdo con el art. 34 de la citada Ley de 1956, representaría el Abogado del Estado.

3. El art. 73.3 del DLNE delimitaba los sujetos legitimados activa (para interponer un recurso) o pasivamente (para oponerse a los que se interpongan), al circunscribir la legitimación a aquellos a quienes enumera, esto es:

a/ Los representantes de las candidaturas cuya proclamación hubiera sido denegada y las personas a quienes se hubiera referido la denegación;

b/ Los representantes de las candidaturas proclamadas o concurrentes en el distrito, y

c/ Las asociaciones y federaciones que por sí o coaligadas hubieren presentado candidaturas en el distrito de que se trate.

Como es obvio, de la posición respecto del acto objeto de la impugnación dependía que la legitimación fuese activa o pasiva.

Una lectura un tanto superficial de la norma podía hacer pensar, como algún sector doctrinal apuntó,¹³ que todos los sujetos por ella mencionados se hallaban legitimados activamente para interponer el recurso contencioso-electoral, con independencia del objeto de la impugnación.

¹² Jesús González Pérez. «El recurso contencioso-electoral», *op. cit.*, p. 15.

¹³ José Luis González Montes. «Acerca del recurso contencioso-electoral», en *Documentación Administrativa*, No. 176, octubre-diciembre 1977, p. 5 y ss., en concreto, pp. 26-27.

Sin embargo, un examen más detenido de aquélla nos revela precisamente lo contrario. Ello resulta patente si se atiende a la legitimación de que gozaban los candidatos para actuar por sí en estos procesos. Mientras la norma los legitimaba expresamente para actuar cuando no hubiesen sido proclamados, implícitamente les privaba de esa legitimación cuando de lo que se trataba era de impugnar la validez de la elección de otros candidatos, determinación que, como la doctrina advertiera,¹⁴ parecía pugnar con los más elementales principios procesales, porque cuando en un proceso se impugna el acuerdo proclamando una candidatura, o la validez de unas elecciones, el candidato proclamado o elegido ostenta un derecho incuestionable derivado del acto de proclamación de candidatos o del acto proclamándole diputado o senador. Por tanto, estaría legitimado pasivamente como demandado, a tenor de lo establecido por el art. 29.1, b/ de la LJCA, que, con carácter general, considera parte demandada a las personas a cuyo favor derivaren derechos del propio acto. No parece existir razón alguna para privarle de legitimación pasiva, limitando ésta al representante de su candidatura o a la asociación, federación, coalición o unión a la que pertenezca.

4. En cuanto se refiere al procedimiento, tan sólo recordaremos que se había de iniciar en ambos casos ante la misma Junta Electoral Provincial que dictó el acto recurrido. El recurso se formalizaba mediante escrito en el que habían de consignarse los hechos, los fundamentos de Derecho y la petición que se dedujera (arts. 74.1 y 75.1), lo que significaba que se trataba de una demanda y no de un mero escrito de interposición del recurso. Por lo demás, el Tribunal Supremo ha recordado¹⁵ el carácter flexible en la apreciación del cumplimiento de las normas de procedimiento propio de la Jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con su principio antiformalista, que, subrayado por la jurisprudencia y la doctrina, se consagra en la Exposición de Motivos de su Ley reguladora.

Recordemos por último que a estos recursos se les otorgaba (art. 73.8 del DLNE) el carácter de urgentes, gozando de preferencia absoluta en la sustanciación y fallo sobre cualesquiera otros

pendientes ante las Salas de lo contencioso-administrativo competentes. En otro orden de consideraciones cabe significar que el recurso era gratuito para cuantos intervinieran en él, sin perjuicio de la condena en costas al recurrente si el recurso fuera íntegramente desestimado (art. 73.7 del DLNE).

5. Por lo que al contenido de los fallos se refiere, como es lógico, se conectaba con la modalidad de recurso:

A) En los recursos cuyo objeto fuese la impugnación de los acuerdos sobre proclamación de candidaturas, la sentencia debía pronunciar alguno de estos fallos:

a/ Inadmisibilidad del recurso.

b/ Validez de la proclamación de las candidaturas.

c/ Invalidez de la proclamación y, en su caso, de la exclusión de las candidaturas afectadas, con las determinaciones precisas en orden a la proclamación.

B) En los recursos que tuviesen por objeto la impugnación de la validez de la elección y proclamación de diputados y senadores electos, que por razones obvias son los que plantean mayores problemas y los que han dado lugar a una más consolidada y amplia jurisprudencia, la sentencia debía pronunciar alguno de los siguientes fallos:

a/ Inadmisibilidad del recurso.

b/ Validez de la elección y de la proclamación de los candidatos electos.

c/ Nulidad de la elección celebrada y necesidad de efectuar nueva convocatoria en el distrito correspondiente.

d/ Nulidad del acuerdo de proclamación de uno o varios candidatos electos y proclamación como tal de aquel a quien, en su caso, corresponda.

En todo caso, el último párrafo del art. 75.4 del DLNE precisaba que no procedería la nulidad cuando, habiéndose invocado como motivo de la misma la existencia de un vicio de procedimiento, éste no fuera determinante del resultado de la elección. Asimismo, la propia norma disponía que la invalidez de la votación en una o varias secciones tampoco comportaría la nulidad de la elección cuando aquélla no alterase el resultado final.

La primera reflexión que se impone hacer en relación con esta cuestión es que, como ha sostenido con reiteración el Tribunal Supremo,¹⁶ todas las reglas electorales están presididas por el designio de garantizar la pureza del sufragio, por lo que la posible

¹⁴ Jesús González Pérez. «El recurso contencioso-electoral», *op. cit.*, pp. 17-18.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante STS), Sala 5a., de 27 de diciembre de 1982, en *Aranzadi. Repertorio Cronológico de Jurisprudencia* (en adelante Aranzadi), Editorial Aranzadi, Pamplona, 1982, marginal 7677.

¹⁶ STS (Sala 5a.) de 8 de octubre de 1985. Aranzadi (1985), marginal 4797.

suplantación de la voluntad de los electores es un dato que no puede por menos que ser tenido en cuenta a la hora de valorar cualquier posible infracción de las reglas electorales.¹⁷

Ahora bien, junto a ese principio, propio y peculiar del Derecho Electoral, representado por la necesidad de dar realidad a la voluntad de los electores,¹⁸ es reiteradísima la doctrina jurisprudencial¹⁹ que consagra, de un lado, el principio de presunción de la legalidad del acto de la Administración Electoral, presunción *iuris tantum* que corresponde combatir a los recurrentes, y de otro, el principio de conversación del acto proclamado, con gran despliegue de eficiencia, por el último párrafo del art. 75.4 del DLNE.

El principio de conservación del acto, como ha razonado el Tribunal Supremo,²⁰ responde a elementales consideraciones de buen sentido, pues si lo importante es impedir el falseamiento de la voluntad popular, resulta claro que aunque existan infracciones, si éstas no falsean los resultados electorales, tampoco puede haber nulidad, como así se establece en el mismo DLNE.²¹ Es de la conjunción de este principio con el de presunción de la legalidad del acto, de lo que resulta que el recurrente venga obligado a acreditar que de no haber mediado el acto impugnado, su candidatura habría obtenido un número de sufragios suficiente como para alterar el resultado de la elección.²²

Y es precisamente por lo mismo, por lo que el Tribunal Supremo ha advertido²³ que cuando la diferencia de votos entre las candidaturas es escasa, el órgano jurisdiccional viene obligado a una exquisita comprobación de la realidad exteriorizada por el cuerpo electoral.

Digamos por último que aunque el recurso contencioso-electoral tiene un ámbito perfectamente delimitado, de ello no debe deducirse que no tenga cabida en él el examen de las presuntas vulneraciones de derechos fundamentales. Como ha sostenido nuestro intérprete supremo de la Constitución,²⁴ «en el procedimiento contencioso-electoral, como en cualquier otro procedimiento judicial, cabe alegar siempre la violación de derechos fundamentales, aunque para la protección de éstos exista un procedimiento específico».

6. En cuanto a los efectos jurídico-procesales de las sentencias dictadas en los recursos contencioso-electorales, el art. 73.5 del DLNE disponía que contra las sentencias que se dictaran en estos procesos no procedería recurso alguno, ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración dentro del siguiente día a la notificación de las mismas. En consecuencia, transcurrido ese día, la sentencia devenía firme, sin que cupiese iniciar proceso alguno sobre el mismo objeto.

Más aún. El art. 74.6 consagraba en los términos más absolutos la eficacia preclusiva de las sentencias dictadas en un proceso relativo a la proclamación de candidaturas. A tenor del mismo, estas sentencias tenían eficacia preclusiva absoluta a efectos electorales, sin que pudiera discutirse la legalidad de la proclamación de las candidaturas en proceso ulterior alguno. Por si estas previsiones no fueran lo suficientemente rotundas, el precepto iba aún más lejos, al impedir la posibilidad de que en un proceso ulterior relativo a la validez de la elección y proclamación de diputados y senadores, la pretensión se fundare «en vicios de procedimiento que hubieran podido ser alegados en el proceso sobre proclamación de candidaturas, aunque no se hubiere utilizado este recurso».

En todo caso, conviene significar, como bien apuntara Rubio Llorente en su, por lo demás, fundado y razonable voto particular al Auto 731/1984 del Alto Tribunal,²⁵ que la eficacia preclusiva del art. 74.6 desaparece cuando, como en el caso abordado por ese Auto,²⁶ la sentencia misma es anulada por resultar violatoria de un derecho fundamental.

¹⁷ Como afirma el Tribunal Constitucional (STC 21/1984, de 16 de febrero, fund. jur. 4o.), la igualdad y con ella otros valores que se integran en la sustancia de un sistema democrático y libre, precisan del cumplimiento escrupuloso de las reglas de la elección, de modo que se excluya toda manipulación alteradora de la voluntad del cuerpo electoral.

¹⁸ STS (Sala 3a.) de 20 de abril de 1979. Aranzadi (1979), marginal 1288.

¹⁹ Así entre otras, STS (Sala 3a.) de 21 de julio de 1977. Aranzadi (1977), marg. 3346, y STS (Sala 5a.) de 22 de diciembre de 1982. Aranzadi (1982), marg. 7639.

²⁰ STS (Sala 3a.) de 21 de julio de 1977. Aranzadi (1977), marg. 3346.

²¹ Doctrina ésta reiteradamente recordada por el Tribunal Supremo; así, por recordar tan sólo algunas Sentencias: STS (Sala 5a.) de 9 de diciembre de 1982. Aranzadi (1982), marg. 7544; STS (Sala 5a.) de 10 de diciembre de 1982. Aranzadi (1982), marg. 7545; STS (Sala 5a.) de 27 de diciembre de 1982. Aranzadi (1982), marg. 7677, y STS (Sala 5a.) de 4 de enero de 1983. Aranzadi (1983), marg. 177.

²² STS (Sala 3a.) de 20 de abril de 1979. Aranzadi (1979), marg. 1287.

²³ STS (Sala 3a.) de 20 de abril de 1979. Aranzadi (1979), marg. 1288.

²⁴ STS 10/1983, de 21 de febrero, fund. jur. 2o.

²⁵ Voto particular formulado por el magistrado D. Francisco Rubio Llorente al ATC 731/1984, de 28 de noviembre.

²⁶ Incidente de ejecución de una Sentencia previa del propio Tribunal (la STC 45/1983, de 25 de mayo) otorgando amparo y declarando la nulidad de una Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de Cáceres en un recurso contencioso-electoral, al impedir al recurrente su legítimo ejercicio del derecho de sufragio pasivo.

3. El régimen jurídico de las garantías en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General

El Decreto-Ley 20/1977, en cumplimiento de las exigencias constitucionales de un desarrollo directo de aquellas previsiones que exigían una ley orgánica para la regulación del «régimen electoral general», de las que además se haría eco el Tribunal Constitucional,²⁷ sería finalmente derogado y sustituido por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

Aunque en la nueva norma legal, como no podía por menos de suceder, se mantiene, e incluso en ciertas materias se acentúa, esa preocupación garantista latente en el DLNE y más tarde constitucionalizada, es lo cierto que en ella se abordan las distintas garantías electorales de modo muy desordenado, dispersándose a lo largo y a lo ancho de su articulado con una evidente falta de sistemática, e incluso, en ocasiones, de auténtico rigor jurídico, por lo que no es extraño que algún sector de la doctrina²⁸ haya lamentado que el legislador no se hubiera decidido en este punto a copiar, pero copiar bien, las normas electorales de 1977.

La LOREG establece un sistema de garantías jurisdiccionales especialmente referidas a los actos de rectificación del censo (art. 40), a aquellos otros de proclamación de candidatos y candidaturas (art. 49) y a los de proclamación de candidatos electos (arts. 109 a 120). Ahora bien, como ha subrayado el supremo intérprete de la Constitución,²⁹ ello no quiere decir que tal sistema excluya toda otra clase de recursos jurisdiccionales en materia electoral, sino que los citados son de naturaleza específica y que los actos

dictados en materia electoral distintos a los señalados, quedan sometidos al régimen general del control contencioso-administrativo, según se deriva de lo establecido en el art. 116.2 de la propia Ley y, conforme a ello, si a estos actos se les imputa vulneración de los derechos fundamentales protegidos por la Constitución, la vía judicial previa al amparo procedente será la específicamente establecida por la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona.

Por lo demás, la misma Ley Orgánica 5/1985 (LOREG) se hace eco explícitamente de algún otro recurso jurisdiccional, como es el caso de los recursos contencioso-administrativos ordinarios contra las resoluciones de la Junta Electoral Central en materia de encuestas y sondeos (art. 69.6).

Junto a las garantías jurisdiccionales hemos de situar como parte integrante del régimen general de garantías, los recursos administrativos ante las Juntas Electorales a que se refiere con carácter general el art. 21 de la Ley, y que en algún otro precepto son contemplados de modo particularizado, cual sucede con los recursos contra las decisiones de los órganos de administración de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, que se han de interponer ante la Junta Electoral que corresponda (art. 66 de la LOREG).

Finalmente, creemos que dentro de las garantías electorales ha de situarse la misma existencia de los órganos de la Administración Electoral, con los trazos orgánicos peculiares que a ellos da la nueva normación electoral que, por lo demás, la sujeta a un régimen jurídico singular que deriva de la especificidad de sus funciones y que, en lo que ahora nos interesa, se refleja, entre otras manifestaciones, en la imposibilidad de la revisión de oficio.

A) La Administración Electoral

La Administración Electoral, integrada por las Juntas Electorales: Central, Provinciales, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como por las Mesas electorales, tiene por finalidad garantizar en los términos de la propia Ley Electoral la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad.

²⁷ En su Sentencia 72/1984, de 14 de junio, el Alto Tribunal consideraba que: «La Ley Electoral está prevista en la Constitución como una de las leyes necesariamente llamadas a desarrollarla. Se deduce así, sin gran dificultad, de la lectura del art. 70, y se deduce igualmente de la lectura de la Disposición Transitoria 8a.3 (que, para el caso de disolución de las Cortes Generales y en defecto de desarrollo de aquellas previsiones que aludían a la Ley Electoral, declaraba de aplicación en las elecciones las normas vigentes con anterioridad, esto es, las contenidas en el Decreto-Ley 20/1977, con alguna específica matización). La aplicación en elecciones posconstitucionales del Decreto electoral anterior —concluía el Tribunal Constitucional— posee carácter excepcional».

²⁸ Francisco J. Bastida Freijedo. «Ley electoral y garantías judiciales», en *Poder Judicial*, segunda época, No. 1, marzo 1986, p. 23 y ss., en concreto, p. 23.

²⁹ ATC 1040/1986, de 3 de diciembre, fund. jur. 2o.

La relevancia de las funciones que ha de cumplir esta Administración es evidente, y en lógica conexión con ella es de todo punto ineludible que quede legalmente garantizado el que los órganos de la Administración Electoral puedan resolver las cuestiones que se les planteen y, en general, todas aquellas que sean de su competencia, con criterios de justicia y al margen siempre del control, directo o indirecto, del Gobierno, pues, como advirtiera Mackenzie,³⁰ siempre cabe la sospecha de que, ocupando éste el Poder, intente «arreglar» las elecciones a su propia conveniencia.

Es por lo mismo por lo que la doctrina³¹ ha sugerido que esta Administración podría encuadrarse dentro de la categoría de las llamadas «Administraciones independientes», objeto de atención doctrinal como consecuencia de la configuración del Estado como democrático de Derecho.³² En todo caso, de lo que no cabe la menor duda, ni debe existir el más mínimo equívoco, es de que, como afirmara el Tribunal Supremo,³³ el principio de autonomía es consustancial a la actuación de toda Administración Electoral, que por ello mismo resulta incompatible por razones institucionales con cualquier clase de tutela gubernativa sobre sus actos.

Pues bien, a la vista de la ordenación normativa de la Administración Electoral en la LOREG, cabe decir que el legislador ha trazado un diseño de la misma que responde satisfactoriamente a la consecución de las premisas precedentemente indicadas.

Los órganos de la Administración Electoral aparecen con una composición judicializada, pues es nítido el predominio de los jueces y magistrados en cada uno de ellos: de los trece Vocales que integran la Junta Electoral Central, ocho son Magistrados del Tribunal Supremo, designados mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial, órgano de gobierno de dicho Poder; a su vez, de los cinco Vocales de la Junta Electoral Provincial, tres son Magistrados de la Audiencia Provincial correspondiente, designados igualmente mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial; por último, de los cinco Vocales de la Junta Electoral de Zona, tres son Jueces de Primera Instancia o

Instrucción, designados de la misma forma, aunque en este caso por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de Justicia respectivo.

Esta composición nos revela que en los órganos de la Administración Electoral citados, el elemento judicial asume un neto protagonismo, lo que indudablemente coadyuva de modo muy positivo al logro de la necesaria independencia, que, como es patente, se ve asimismo potenciada por el mecanismo de designación de los magistrados: la insaculación. También por sorteo, en este caso entre las personas censadas en la Sección correspondiente, son designados el Presidente y los dos Vocales de cada Mesa electoral.

Los representantes miembros de los órganos de la Administración Electoral son nombrados a propuesta conjunta de los partidos políticos: en el caso de la Junta Electoral Central, de aquellos que cuenten con representación en el Congreso de los Diputados, a cuyo efecto deberán realizarse las designaciones dentro de los noventa días siguientes a la sesión constitutiva de la Cámara, por cuanto la Junta Electoral Central es un órgano permanente, y en los supuestos de las Juntas Provinciales y de Zona, de los representantes de las candidaturas presentadas en el distrito correspondiente.

A garantizar, asimismo, la independencia de los órganos de la Administración Electoral, se orienta el principio de inamovilidad de los miembros de las Juntas Electorales (art. 16.1 de la LOREG), que sólo podrán ser suspendidos por delitos o faltas electorales, previo expediente abierto por la Junta superior mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus componentes, sin perjuicio del procedimiento judicial que corresponda. En el caso de la Junta Electoral Central, es la misma Junta el órgano competente para acordar la suspensión de sus propios miembros.

Es del conjunto de los rasgos precedentes de donde se desprende, a nuestro modo de ver, la independencia de la Administración Electoral.³⁴ Por lo demás, esta Administración se estructura

³⁰ W. J. M. Mackenzie. *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962, p. 109.

³¹ José Luis Meilán Gil. «Revisión de oficio en materia electoral», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 21, septiembre-diciembre 1987, p. 9 y ss.; en concreto, p. 26.

³² Cfr. al efecto, José Manuel Sala Arquer. «El Estado neutral. Contribución al estudio de las Administraciones independientes», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, No. 42, 1984, p. 401 y ss.

³³ STS (Sala 5a.) de 8 de octubre de 1985. Aranzadi (1985), marg. 4797.

³⁴ Análoga es la opinión de Miguel Satrustegui y Gil-Delgado. «Las garantías del Derecho Electoral», en *Revista de las Cortes Generales*, No. 20, segundo cuatrimestre 1990, p. 91 y ss., en concreto, p. 98. Por el contrario, para Antonio Cano Mata (en «Administración electoral española», *Revista Española de Derecho Administrativo*, No. 59, julio-septiembre 1988, p. 393 y ss., en concreto, p. 394), la situación de independencia de la Administración electoral la ha logrado la LOREG forzando la dependencia de la Junta Electoral Central, máximo órgano electoral, no a través de vinculaciones administrativas, sino consiguiendo un enlace con el Poder Legislativo, enlace que, por ejemplo, se vislumbra en el art. 13.1 de la LOREG, que dispone que las Cortes Generales pondrán a disposición de la Junta Electoral Central los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones.

jerárquicamente, de modo tal que a las Juntas superiores se les atribuye (art. 19.1, b/ y 3, a/ de la LOREG, tras su reforma de 1991) la competencia de cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas inmediatamente inferiores, en cualquier materia electoral, como asimismo la de resolver con carácter vinculante las consultas que les eleven estas últimas Juntas (art. 19.1, c/ y 3, b/ de la LOREG).

Es precisamente esta estructura jerarquizada de la Administración Electoral, lo que explica la previsión legal de un conjunto de recursos administrativos ante las Juntas Electorales, que equivalen a verdaderos recursos de alzada, y a los que pasamos a continuación a referirnos.

B) Los recursos administrativos ante las Juntas Electorales

I. La Ley Orgánica 5/1985 sienta en su art. 21.1 como principio general del proceso electoral, el de que los acuerdos de las Juntas Electorales Provinciales, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, son recurribles ante la Junta de superior categoría, con la única salvedad de los supuestos en que la propia Ley prevea un procedimiento específico de revisión judicial, en cuyo caso los referidos acuerdos agotan la vía administrativa. De esta forma, la LOREG vino a establecer, a juicio de la doctrina,³⁵ corroborado por la jurisprudencia,³⁶ una versión abreviada del genérico recurso de alzada de los artículos 122 a 125 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) —tras la entrada en vigor, a fines de febrero de 1993, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), habría más bien que decir, una versión abreviada del recurso ordinario que dicha Ley contempla en sus artículos 114 a 117—, para la impugnación de resoluciones emanadas originalmente de la Administración Electoral.

Los recursos administrativos a que se refiere el art. 21 de la LOREG son un trasunto de aquellos otros que regularan los artículos 76 y 77 del DLNE, si bien,

circunscribiéndose al régimen específico previsto por el segundo de dichos preceptos en relación con los acuerdos adoptados durante el período electoral y concernientes al proceso de las elecciones. Es cierto que el artículo 21 de la LOREG nada precisa al respecto, a diferencia de lo que hacía el art. 77 del DLNE, pero no es menos evidente que el hecho de que sólo la Junta Electoral Central aparezca como órgano permanente de la Administración Electoral, mientras que las Juntas Provinciales y de Zona se constituyen inicialmente con los Vocales judiciales en el tercer día siguiente a la convocatoria de elecciones (art. 14.1 de la LOREG), concluyendo su mandato cien días después de los comicios (art. 15.2), es una razón más que suficiente para sustentar la anterior interpretación.

II. Este recurso ordinario ante el órgano administrativo de superior categoría al que dictó el acto impugnado puede ser caracterizado por los siguientes trazos:

A) El recurso ha de interponerse dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación del acuerdo y ante la Junta que lo hubiera dictado (Junta *a quo*). Esta previsión legal (art. 21.2 de la LOREG) dota al recurso de una notable agilidad por cuanto supone que el cómputo del plazo se ha de hacer por horas, lo que parece requerir que en la notificación se exprese específicamente la hora.

A este respecto, cabe recordar que todo recurso formulado extemporáneamente, esto es, cuando el acto impugnado es firme (Acuerdo de la Junta Electoral Central —en adelante AJEC— de 28 de marzo de 1979),³⁷ firmeza que adquiere transcurridas veinticuatro horas desde su notificación,³⁸ es inadmisile. Para el cómputo de dicho plazo no pueden excluirse los días festivos, como establece el art. 119 de la LOREG.

B) Interpuesto el recurso, la Junta *a quo*, con su informe, ha de remitir el expediente en el plazo de cuarenta y ocho horas a la Junta que debe resolver (Junta *ad quem*). Si la remisión del recurso para su resolución se produce sin el correspondiente informe, «es exigida su emisión en un plazo taxativo», dados los principios de perentoriedad y rapidez que exige el procedimiento electoral.³⁹

³⁵ Cecilio Serena Velloso. «Comentario al artículo 21 de la LOREG», en Luis Ma. Cazorla Prieto (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Editorial Civitas, Madrid, 1986, p. 191 y ss., en concreto, p. 192.

³⁶ Sentencia No. 344/1987 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Provincial de Burgos, de 29 de julio de 1987.

³⁷ Las referencias efectuadas a los Acuerdos de la Junta Electoral Central están entresacadas de la obra de Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel Delgado-Iribarren: *Código Electoral*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, tomo I, Madrid, 1989 y tomo II, Madrid, 1991.

³⁸ AJEC de 17 de abril de 1979.

³⁹ AJEC de 12 de mayo y 25 de mayo de 1977.

C) Con carácter previo al pronunciamiento sobre un recurso, debe darse audiencia de dicho recurso a los interesados en el procedimiento, por un plazo taxativo dados los principios de perentoriedad y rapidez que exige el proceso electoral, que, en todo caso, ha de hacerse compatible con las garantías de los derechos e intereses de los que participan en el mismo. Esta doctrina de la Junta Electoral Central⁴⁰ encuentra su punto de apoyo en los artículos 91, 117 y 119 de la LPA, a partir de la entrada en vigor de la LRJAP, en los artículos 84 y 112 de esta última.

D) En lo que atañe a la suspensión de la ejecución del acuerdo impugnado, hay que señalar que, siguiendo la regla general establecida por el art. 116 de la LPA y, tras su derogación, por el art. 111 de la LRJAP, la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto impugnado. Ello no obstante, y también a la vista de lo dispuesto por tales preceptos, la Junta Electoral Central ha sentado la doctrina de que puede acordarse la suspensión del acuerdo recurrido, teniendo en cuenta los daños o perjuicios de imposible o difícil reparación que la ejecución de aquél puede causar al recurrente.⁴¹

E) La Junta Electoral competente viene obligada a resolver en el plazo de cinco días a contar desde la interposición del recurso, lo que entraña el abandono del cómputo horario y el señalamiento de los plazos por días, y más precisamente, por días naturales, de conformidad con el art. 119 de la LOREG.

F) En su doctrina, la Junta Electoral Central se ha declarado incompetente para el conocimiento de los recursos contra los acuerdos de los entes locales,⁴² por no ser tal cuestión susceptible de recurso ante las Juntas Electorales. Asimismo, ha entendido inadmisibles los recursos formulados ante la Junta Electoral Central por una entidad política contra el acuerdo de una Junta Electoral Provincial desestimatorio de otro de una Junta Electoral de Zona, por cuanto no cabe la doble alzada.⁴³ Por el contrario, el órgano superior de la Administración Electoral se ha considerado competente para conocer de los recursos contra acuerdos de las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas, salvo previsión expresa en contrario de la correspondiente ley electoral autonómica.⁴⁴

G) Contra la resolución de la Junta competente no cabe recurso administrativo o judicial alguno. En tales y tan rotundos términos se expresa el inciso final del art. 21.2 de la LOREG, precepto que ha suscitado muy diversos juicios en contra. Quizá el más temprano, por venir referido al correlativo artículo del texto del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral General aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados⁴⁵ aunque, en este punto, ya en términos idénticos a los que habrían de ser definitivos, fuera el de Santamaría Pastor,⁴⁶ para quien la exclusión del control jurisdiccional sobre los acuerdos de las Juntas Electorales, salvo en casos singulares, se contradice frontalmente con el derecho a la tutela judicial universal que el art. 24 de la Constitución establece.

A la misma conclusión de rechazo de tal fórmula legal, aunque partiendo de otras premisas, llega Bastida,⁴⁷ para quien la necesidad de no arbitrar sucesivas instancias y procedimientos de revisión, habida cuenta del carácter preclusivo y sumario que, según este autor, tienen las fases del proceso y del procedimiento electorales, y la garantía que significa la composición judicializada de las Juntas Electorales, en modo alguno puede conducir a proclamar abiertamente que contra las resoluciones de la Junta superior no cabe recurso judicial alguno, por cuanto el art. 106.1 de la Constitución es diáfano al establecer que: «los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican».

No han faltado algunas interpretaciones conciliadoras. Así, por un lado, se ha intentado⁴⁸ proyectar la dicción final del art. 77 del Decreto-Ley de Normas Electorales sobre el texto del art. 21.2 de la LOREG, entendiendo que aunque no se expresa de modo explícito en este último precepto, sigue siendo cierto que la inexistencia de recurso administrativo o judicial alguno contra la resolución de la Junta *ad quem*, se prevé sin perjuicio de que los hechos

⁴⁵ Puede verse el Proyecto en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, No. 120-III, 29 de abril de 1985.

⁴⁶ Juan A. Santamaría Pastor. «El régimen jurídico del proceso electoral», en el colectivo *Las Cortes Generales* (Dirección General del Servicio Jurídico del Estado), vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, p. 195 y ss., en concreto, p. 211.

⁴⁷ Francisco J. Bastida Freijedo. «Ley electoral y garantías judiciales», *op. cit.*, p. 31.

⁴⁸ Es el caso de Cecilio Serena Velloso. «Comentario al artículo 21 de la LOREG», *op. cit.*, p. 194.

⁴⁰ AJEC de 8 de febrero de 1979.

⁴¹ AJEC de 20 de abril de 1982.

⁴² AJEC de 16 de marzo de 1981.

⁴³ AJEC de 26 de octubre de 1989.

⁴⁴ AJEC de 3 de abril de 1987.

determinantes de la reclamación puedan alegarse en los recursos contencioso electorales.

En esa misma dirección conciliadora ha de situarse la postura de quien⁴⁹ rechaza ver en la previsión del art. 21.2 de la LOREG una patente de inmunidad de la Administración Electoral frente a todo control jurisdiccional, fundamentando tal rechazo en la consideración de que el alcance general de la revisión que permite el contencioso electoral invalida la existencia de un posible sector de inmunidad administrativa frente al control jurisdiccional. Ello, sin embargo, exige interpretar que el art. 21.2 se refiere sólo a los acuerdos de las Juntas en materia de procedimiento electoral, que son los que pueden requerir una revisión administrativa en los plazos perentorios previstos en ese precepto y que son, sobre todo, susceptibles de una ulterior fiscalización en el contencioso electoral.

El origen de la previsión que comentamos, a nuestro modo de ver, hay que buscarlo, desde luego, en el art. 77 del anterior Decreto-Ley, del que el art. 21.2 vendría a ser, como bien se ha dicho,⁵⁰ una mala copia, pues si, contemplada en su conjunto, la determinación del referido art. 77 del DLNE podía explicarse como una pura medida de economía procesal, tal y como en otro momento ya indicamos, es lo cierto que en la nueva normación electoral esa explicación ya no está tan clara. Es cierto, a nuestro juicio, que no dejan de ser razonables las explicaciones conciliadoras antes comentadas. Más aún, estamos plenamente conformes con que el recurso contencioso electoral contra los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos, puede posibilitar una revisión global de la actividad llevada a cabo por la Administración Electoral a lo largo del proceso electoral, aun cuando ello tiene sus límites. Pero esta argumentación no es suficiente como para justificar en plenitud la conveniencia, y aun la constitucionalidad, de una cláusula como la del art. 21.2 de la LOREG. Y ello por cuanto esa cláusula, en defecto de cualquier tipo de delimitación respecto a su ámbito, debe entenderse que rige en relación a todos los campos de actividad de las Juntas Electorales, campos que, obviamente, desbordan el estricto del procedimiento electoral. Pensemos, por ejemplo, en la potestad sancionadora que el art. 153 de la LOREG atribuye a las Juntas Electorales. Es

claro que el ejercicio de esta potestad no puede constituir un ámbito inmune a la revisión judicial. Es por todo lo cual, por lo que nos parece de escasísima fortuna una previsión como la que comentamos.

A nuestro modo de ver, estamos ante una previsión absurda y gratuitamente opuesta a nuestra Norma suprema. Ya se advertiría así en el debate del Proyecto. En efecto, en el seno de la Comisión Constitucional, el diputado popular Sr. De la Vallina Velarde, en su intervención en defensa de la enmienda No. 571 de su Grupo,⁵¹ ya significaría que una previsión legal como la comentada chocaba con el principio constitucional que exige que todas las actuaciones de la Administración Pública sean siempre resindenciables ante los Tribunales. Una determinación legal de este género creaba una inmunidad de actuación administrativa que se manifestaba contraria a diferentes principios constitucionales.⁵² Estos lógicos razonamientos no serían sin embargo atendidos.

El Tribunal Constitucional no ha tenido oportunidad de pronunciarse frontalmente respecto de la posible inconstitucionalidad del inciso final del art. 21.2 de la LOREG, si bien, en un Auto declaratorio de la inadmisibilidad de un recurso de amparo, del que ya nos hemos hecho eco con anterioridad, vino a salvar esa supuesta inconstitucionalidad del precepto mediante una interpretación —a nuestro juicio verdaderamente forzada— por la que se armoniza con el art. 116.2 de la propia LOREG,⁵³ llegándose a la conclusión —ya expuesta en un momento anterior, aunque la recordaremos en lo sustancial— de que el específico sistema de garantías jurisdiccionales previsto por la LOREG no excluye toda otra clase de recursos jurisdiccionales en materia electoral; bien al contrario, los actos dictados en materia electoral, distintos a los sujetos a un control jurisdiccional específico, quedan sometidos al régimen general del control contencioso-administrativo, según se deriva de lo establecido en el art. 116.2 de la propia Ley. Lo contrario —concluye el Alto Tribunal—⁵⁴ supondría crear «un sector de

⁴⁹ Miguel Satrustegui Gil-Delgado. «Las garantías del Derecho Electoral», *op. cit.*, p. 107.

⁵⁰ Juan A. Santamaría Pastor. «El régimen jurídico del proceso electoral», *op. cit.*, p. 211.

⁵¹ La enmienda No. 571, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, propugnaba sustituir el inciso final del art. 21.2 del texto del Proyecto (idéntico al del texto definitivo de la Ley) por otro que admitiese que contra la resolución de la Junta Electoral competente cabía recurso contencioso-electoral, sin carácter suspensivo.

⁵² *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión Constitucional, II Legislatura, No. 286, 26 de marzo de 1985, pp. 8932-8933.

⁵³ A tenor del art. 116.2: «En todo lo no expresamente regulado por esta Ley en materia contencioso-electoral será de aplicación la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa».

⁵⁴ ATC 1040/1986, de 3 de diciembre, fund. jur. 2o.

inmunidad administrativa que es en todo punto incompatible con el principio de universalidad de la jurisdicción contenciosa y con las normas constitucionales que configuran el sometimiento de la Administración al control de los Tribunales».

En definitiva, la exclusión del control judicial que contempla el art. 21.2 de la LOREG debe entenderse referida a los controles jurisdiccionales específicos que la propia norma prevé, pero no a cualesquiera clase de recursos jurisdiccionales, quedando, pues, abierta la posibilidad de acudir a la vía general del contencioso-administrativo.

C) La imposibilidad de la revisión de oficio en la Administración Electoral

I. La naturaleza administrativa de las Juntas Electorales que integran la Administración Electoral y la remisión que el art. 120 de la LOREG efectúa a la Ley de Procedimiento Administrativo (que lógicamente debe entenderse hecha a la LRJAP una vez ésta entre en vigor), al disponer que «en todo lo no expresamente regulado por esta Ley en materia de procedimiento será de aplicación la Ley de Procedimiento Administrativo», ha conducido a algún sector de la doctrina a postular el reconocimiento a la Administración Electoral de una competencia plena para la revisión de oficio de sus propios actos, equiparando de esta manera la Administración Electoral al resto de las Administraciones Públicas.

Ya en el art. 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 se facultaba a la Administración para, en cualquier momento, declarar, de oficio o a instancia del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado, la nulidad de los actos administrativos nulos de pleno derecho. En la misma dirección, el art. 102 de la Ley 30/1992 (LRJAP) reconoce la potestad de las Administraciones Públicas para, en cualquier momento, a iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos nulos de pleno derecho, que hayan puesto fin a la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo.

II. En esta misma dirección, Meilán Gil⁵⁵ ha entendido que, en caso de nulidad, la propia Administración Electoral, como gestora del interés público de que se asegure la objetividad y limpieza jurídico-política de las elecciones, aparece obligada, por los propios imperativos de las funciones a ella encomendadas, en hacer desaparecer de la realidad un acto viciado de nulidad de pleno derecho. A partir de aquí, se postula la posibilidad de que sean revisados de oficio por la misma Administración Electoral aquellos actos suyos proclamando electos a quienes eran inelegibles *ex origine*.⁵⁶

En la argumentación del referido autor, la misma dicción literal del art. 120 de la LOREG, sin forzar el sentido de las palabras, puede entenderse integrando la revisión de oficio, todo ello al margen ya de que la LOREG encomienda a las Juntas Electorales el «examen de oficio» de diferentes trámites del procedimiento, como, por ejemplo, comunicar a los representantes de las candidaturas las irregularidades apreciadas por aquéllas (art. 47.2).⁵⁷

III. Expuesta la posición doctrinal proclive a la revisión de oficio en la Administración Electoral, se imponen una serie de reflexiones que nos van a conducir a fundamentar nuestro rechazo de la revisión de oficio en dicho ámbito administrativo.

Ante todo, hay que señalar que la regla de la supletoriedad de la LPA que enuncia el art. 120 de la LOREG no es, en absoluto, una regla que opere de modo automático. Así lo ha entendido la Junta Electoral Central, para la que la aplicación supletoria de la referida norma legal en todo lo no regulado expresamente por la LOREG ha de determinarse en cada caso concreto sin que pueda realizarse una declaración de supletoriedad general.⁵⁸

Por otra parte, en el específico supuesto apuntado (existencia de una causa de inelegibilidad *ex origine* que afecta a la persona proclamada diputado o senador), el recurso al mecanismo de la revisión de oficio chocaría con la previsión constitucional del art. 70.2, que, como ya tuvimos oportunidad de recordar, somete al control judicial la validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras. A ello mismo responde la solución inicialmente adoptada por la LOREG para la apreciación de los

⁵⁵ José Luis Meilán Gil. «Revisión de oficio en materia electoral», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 21, septiembre-diciembre 1987, p. 9 y ss., en concreto, p. 33.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 35-36.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 32-35.

⁵⁸ AJEC de 25 de septiembre de 1987.

vicios electorales, y para valorar su posible incidencia invalidante de la elección celebrada, que no es otra que la de reservar esta competencia a los órganos jurisdiccionales a través del recurso contencioso-electoral.

En función de tal opción se explica una previsión como la del art. 106.1 de la LOREG, que impide a la Junta, durante el escrutinio, la anulación de ningún acta ni voto, limitando sus atribuciones a verificar sin discusión alguna el recuento y la suma de los votos admitidos en las correspondientes Mesas electorales, según las actas o las copias de las actas de las Mesas, reconociéndosele tan sólo (y ello tras la reforma de la LOREG llevada a cabo en 1991, por la Ley Orgánica 8/1991, a la que nos referiremos en un momento ulterior) la posibilidad de subsanar los meros errores materiales o de hecho y los aritméticos.

Este régimen legal es el que llevaría al Tribunal Superior de Justicia de Murcia a señalar que: «Las Juntas Electorales Provinciales quedan, pues, configuradas como meros fedatarios del resultado electoral global, con competencia exclusiva para plasmar tanto ese resultado como todos los hechos advertidos que puedan ser trascendentes para apreciar un posible vicio electoral, pero careciendo de competencia para pronunciarse sobre la eficacia invalidante de tales hechos».⁵⁹

Junto a los razonamientos expuestos, hemos de referirnos finalmente a una ulterior argumentación de carácter más general que, en último término, impide trasladar al ámbito del Derecho Electoral la técnica administrativa de la revisión de oficio. Como bien sostiene Satrústegui,⁶⁰ este argumento no es otro que el de la inaplicabilidad del sistema de nulidades del Derecho Administrativo al campo del Derecho Electoral, que se rige en este punto por criterios más específicos y restrictivos.

Hemos de recordar aquí que la nulidad en el Derecho Electoral se vincula muy estrechamente con el resultado de la infracción, lo que no es sino la resultante última del principio de conservación del acto al que ya nos referimos. Si lo que importa es impedir el falseamiento de la voluntad popular, es evidente que de la mera existencia de una infracción procedimental, si ésta no falsea los resultados electorales, no debe desprenderse la nulidad.

⁵⁹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (en adelante STSJ) de Murcia de 1 de diciembre de 1989 (Recurso contencioso-electoral), fund. jur. 8o. Puede verse en *Revista General de Derecho*. Nos. 553-554, octubre-noviembre 1990, p. 8487 y ss.

⁶⁰ Miguel Satrústegui Gil-Delgado. «Las garantías del Derecho Electoral», *op. cit.*, p. 102.

Así se estableció ya en el último párrafo del art. 75.4 del DLNE, y así ha quedado corroborado en el art. 113.3 de la LOREG, que determina de modo específico que: «No procederá la nulidad cuando el vicio del procedimiento electoral no sea determinante del resultado de la elección». Esta previsión contrasta frontalmente con la del art. 47.1, c/ de la LPA, que declaraba nulos de pleno derecho aquellos actos de la Administración dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, precepto que ha sido acogido en sus mismos términos por el art. 62.1, e/ de la LRJAP.

Del contraste entre ambos preceptos (art. 113.3 de la LOREG y art. 47.1, c/ de la LPA) se desprende con claridad meridiana que en el ámbito electoral no pueden aplicarse en su literalidad las reglas que rigen la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, por cuanto el principio de conservación del acto así lo impide, al restringir el ámbito de la nulidad de pleno derecho y, a resultas de todo ello, el de la revisión de oficio por la Administración Electoral.

IV. En otro orden de consideraciones, conviene recordar que el Tribunal Supremo ha rechazado la aplicación de la técnica de la revisión de oficios por parte de la Administración Electoral.

Parte nuestro supremo órgano jurisdiccional de la consideración de que si bien la peculiar estructura administrativa de las Juntas Electorales explica que el régimen de sus actos se rija, en principio, por las normas generales del Derecho Administrativo, lo que a su vez justifica la supletoriedad de la Ley de Procedimiento Administrativo, ha de tenerse en cuenta que esto último será así «en la medida en que el carácter de las Juntas lo consienta», por lo que, con base en estos criterios, la Sala 5a. del Tribunal Supremo puntualiza que «el esquema de la revisión de oficio de los actos administrativos de los artículos 109 y siguientes de la LPA (que se corresponden con los arts. 102 y ss. de la nueva LRJAP) no es, en principio, trasladable a la actuación concreta de la Junta Electoral provincial en su función de proclamación de candidatos electos, «por la alteración de resultados electorales y la grave repercusión que en la composición de los Órganos Legisladores podría entrañar dicha revisión de oficio».⁶¹

⁶¹ STS (Sala 5a.) de 5 de enero de 1983. Aranzadi (1983), marg. 179.

Aunque un sector de la doctrina⁶² ha considerado dicho argumento como escasamente consistente, es lo cierto que el Tribunal Constitucional denegaría el amparo promovido contra la citada Sentencia del Supremo sobre la base de que la misma violaba los arts. 23 y 24 de la Constitución, alineándose de esta forma con la argumentación del Tribunal Supremo.⁶³

Por lo demás, a nuestro juicio, no creemos que pueda tildarse de inconsistente la argumentación jurisprudencial, y menos aún sobre la base de entender que de tomarla en consideración habría que negar su función al contencioso-electoral, por cuanto es patente que las garantías del procedimiento revisorio en un caso (revisión de oficio) y en otro (procedimiento contencioso-electoral) no tienen nada que ver entre sí, presentándonos como muchísimo más consistentes en este segundo supuesto que en el primero.

V. La LOREG, no obstante lo dicho, admite una modalidad un tanto impropia de revisión de oficio en su art. 105.4. Se trata del rechazo al cómputo de las actas en dos supuestos predeterminados:

1o. En caso de existencia de actas dobles y diferentes, y

2o. En el supuesto de que el número de votos que figure en un acta exceda al de los electores que haya en la Mesa, con la salvedad del voto emitido por los interventores (nombrados, potestativamente, en número de dos por cada Mesa electoral, hasta tres días antes de la elección, por el representante de cada candidatura), supuesto este último en el que, tras la reforma de la LOREG llevada a cabo en 1991, se ha recogido en el propio art. 105.4 la salvedad⁶⁴ de que existiera error material o de hecho o aritmético, en cuyo caso la Junta procederá a su subsanación.

Ahora bien, en relación con este último procedimiento revisorio de oficio, cabe advertir que, como ha significado el Tribunal Supremo,⁶⁵ si el error matemático, como subespecie del material o de hecho, es aquel que, rectificado, hace subsistir el contenido del acto, no se podrá calificar en rigor técnico-jurídico de tal forma aquel error que afecta al

beneficiado por el acto, trascendiendo la mera rectificación en cuanto anula la proclamación de un candidato; un error de esta naturaleza habrá de ser calificado de error «con efectos invalidantes», y en consecuencia, requerirá de un procedimiento revisorio de más amplio alcance y garantías que el diseñado por el art. 111 de la LPA, de pura y simple rectificación, y tras la reforma de 1991 de la LOREG, ahora incorporado al inciso final del art. 105.4 de la propia Ley Electoral.

En definitiva, los dos supuestos contemplados por el art. 105.4 de la LOREG están llamados a ser interpretados de un modo estricto, a fin de no invadir el ámbito reservado al control jurisdiccional de las elecciones distorsionando y debilitando las garantías del sufragio.⁶⁶ Ello es precisamente, como tendremos oportunidad de exponer con mayor detenimiento en un momento ulterior, lo que no sucedería (respecto del segundo de los supuestos) en las decisiones de algunas Juntas (Proclamación de electos por la Junta Provincial de Murcia, el 12 de noviembre de 1989 y por la Junta Provincial de Navarra, el 9 de noviembre de 1989) y Tribunales (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 2 de diciembre de 1989 y del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 4 de diciembre de 1989), que, a raíz de las elecciones generales de 1989, interpretaron con enorme amplitud el segundo de los supuestos antes apuntados, lo que a su vez conduciría a nuestro intérprete supremo de la Constitución a sentar la importante doctrina jurisprudencial de que una interpretación de ese género se opone al principio constitucional de garantía jurisdiccional de las elecciones:

«El mandato del art. 105.4 —afirma el Tribunal Constitucional—⁶⁷ dirigido a las Juntas Electorales debe entenderse orientado a excluir únicamente casos de manipulación o fraude, cuya evidencia justifica que órganos no jurisdiccionales, como son las mencionadas Juntas, excluyan del cómputo final los resultados de determinadas Mesas.»

Ese posicionamiento del Alto Tribunal no es sino la resultante lógica de la aplicación de un criterio hermenéutico preferencial respecto de las normas electorales: el criterio del mantenimiento de la voluntad del cuerpo electoral expresada en votos válidos; en definitiva, el principio de conservación de

⁶² José Luis Meilán Gil. «Revisión de oficio en materia electoral», *op. cit.*, p. 34.

⁶³ STC 21/1984, de 16 de febrero.

⁶⁴ Esta salvedad tenía, sin embargo, pleno encaje ya antes de la reforma de la LOREG, por cuanto el art. 111 de la LPA (norma supletoria de la legislación electoral en materia de procedimiento, como ya vimos) habilitaba a la Administración para proceder, en cualquier momento, a rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos.

⁶⁵ STS (Sala 5a.-) de 5 de enero de 1983, Aranzadi (1983), marg. 179.

⁶⁶ Miguel Satrustegui Gil-Delgado. «Las garantías del Derecho Electoral», *op. cit.*, pp. 103-104.

⁶⁷ STC 26/1990, de 19 de febrero, fund. jur. 6o.

los votos válidos aparece como preeminente y conduce al Tribunal a la doctrina precedentemente expuesta.

Pero, a nuestro modo de ver, aún puede añadirse algo más. En esos casos del art. 105.4 la revisión de oficio carece de consecuencias anulatorias,⁶⁸ pues, como ha puesto de relieve el Juez de la Constitución,⁶⁹ este precepto no constituye una excepción a la regla del primer inciso del art. 106.1 de la propia LOREG, que reserva la anulación a los Tribunales al vedar a la Junta durante el escrutinio, la anulación de ningún acta ni voto. «El art. 105.4 de la LOREG —significa explícitamente el Tribunal Constitucional— se dirige a la Junta y le impone en aquel supuesto sólo el no cómputo porque la Junta, en ningún caso, puede anular ningún acta ni voto (art. 106.1 de la LOREG), reservando la anulación la Ley sólo a la Sala». En definitiva, las actuaciones de las Juntas Electorales llevadas a cabo al amparo del art. 105.4 de la LOREG, tal y como ha sido interpretado por el Juez de la Constitución —interpretación que no hace sino subrayar la dicción literal de los preceptos de la LOREG que aquí operan entrelazadamente—, no conducen a la nulidad de pleno derecho de las actas; tan sólo son causa para su exclusión del escrutinio general, reservándose a la instancia jurisdiccional revisora el juicio sobre su validez. Ello entraña dar a la revisión de oficio un tamiz peculiar que, desde luego, la separa de modo sustancial del perfil que nos ofrece de modo generalizado en las Administraciones Públicas.

D) Los recursos contra las decisiones de los órganos de administración de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral

I. Entre la tétrada de valores que el art. 10.1 de la Constitución conceptúa como «valores superiores» de nuestro ordenamiento jurídico, hay que incluir al pluralismo político que no sólo debe ser respetado por el ordenamiento jurídico, sino que, lo que aún es más, debe informar al conjunto del ordenamiento.

El pluralismo se nos manifiesta como un principio ínsito a cualquier colectivo social, principio que nos presenta una proyección básica, aunque no exclusivamente, estructural. Por lo demás, la configuración de España como Estado democrático («social y democrático de Derecho» en los términos del art. 10.1 de nuestra *Lex superior*) no sólo exige que todos los poderes del Estado sean reconducibles a la voluntad del pueblo, sino que entraña asimismo que el principio del pluralismo, o lo que es igual, la pluralidad de opciones políticas, sociales, culturales, etc., tenga perfecto encaje en la actuación de los poderes públicos y, más ampliamente aún, de cuantas instituciones dependen del Estado. Es por lo mismo por lo que el art. 20.3 de nuestra Norma Fundamental exige que el legislador, al regularizar la organización de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público, garantice el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad.

Quiere todo ello decirnos que los medios de comunicación social de titularidad pública no sólo han de respetar ese pluralismo inherente a toda sociedad, facilitando el acceso a los medios de todos los grupos sociales significativos sin que medie discriminación; sino que han de garantizar la transmisión de una información neutral, objetiva y respetuosa con los distintos grupos sociales. Si ello debe ser así en todo momento, tal exigencia se convierte en especialmente inexcusable en los períodos electorales, por cuanto es de sobra conocido el influjo que los *mass media* pueden ejercer sobre el cuerpo electoral, o por lo menos sobre amplios sectores del mismo. El respeto al pluralismo y a la objetividad de la información requieren sistemas de control específicos orientados a la rigurosa salvaguarda de los principios de referencia en los procesos electorales a fin de evitar de raíz todo intento de manipulación.

II. El logro de tal fin responde la previsión del art. 23 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión, de conformidad con el cual, durante las campañas electorales se aplicará para la radiotelevisión pública un régimen especial que deberá ser establecido por las normas electorales, y cuya aplicación y control se difiere a la Junta Electoral Central, que cumplirá su cometido a través del Consejo de Administración y del Director General del Ente público RTVE.

⁶⁸ En igual sentido se pronuncia Miguel Satrustegui Gil-Delgado. «Las garantías del Derecho Electoral», *op. cit.*, p. 104.

⁶⁹ STC 24/1990, de 15 de febrero, fund. jur. 8o.

A tal efecto, el art. 65 de la LOREG atribuye a la Junta Electoral Central la competencia para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emitan por los medios de comunicación públicos, si bien dicho órgano puede delegar en las Juntas Electorales Provinciales tal distribución en ciertos supuestos; ello no obsta para que el propio precepto cree asimismo (art. 65.2 de la LOREG) una Comisión de Radio y Televisión, bajo la dirección de la Junta Electoral Central, a la que atribuye competencia para efectuar la propuesta de distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral.

Estas previsiones han sido complementadas por el art. 66 de la LOREG, que se hace eco de la necesidad de respetar los principios constitucionales de respeto al pluralismo político y social (acogidos por el art. 20.3 de nuestra Norma suprema), así como a la neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública (exigencia implícita en otros varios preceptos constitucionales), principios todos ellos que han de ser garantizados por la organización de los referidos medios de comunicación y su control previstos en las leyes.

El precepto en cuestión (art. 66 de la LOREG) no se limita, sin embargo, a esa proclamación general, sino que, en su inciso segundo, precisa que: «Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado período electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente de conformidad con lo previsto en el artículo anterior y según el procedimiento que la Junta Electoral Central disponga».

III. El análisis conjunto de los artículos 65 y 66 de la LOREG nos conduce a un conjunto de conclusiones que pasamos ahora a enunciar:

A) La función de control del régimen jurídico específicamente previsto para los períodos electorales, orientado a la salvaguarda de los principios que enuncia el art. 66, corresponde a la Junta Electoral Central, por cuanto las funciones que asumen el Consejo de Administración y el Director General del Ente público RTVE son de pura ejecución de lo decidido por la Junta. Ello no significa, sin embargo, privar a la dirección del Ente público RTVE de toda capacidad decisoria. Así, por poner un ejemplo concreto, la Junta Electoral Central ha entendido⁷⁰ que la emisión de debates televisivos en campaña electoral, para la que el Ente público RTVE dispone de cobertura jurídica suficiente, es cuestión que el

propio Ente ha de decidir en ejercicio de su competencia y bajo su responsabilidad, pudiendo la Junta fijar determinados criterios en cuanto a dicha emisión en orden a salvaguardar el pluralismo político y social y la neutralidad informativa.

La atribución a la Junta Electoral Central de la responsabilidad última en orden a la salvaguarda de los principios de respeto al pluralismo político y social y de neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública ha de juzgarse positivamente por cuanto en el órgano superior de la Administración Electoral se manifiestan, más acentuadamente que en ningún otro, aquellos rasgos que en un momento anterior significábamos como garantes de la independencia de la Administración Electoral. En efecto, el neto predominio de los Vocales de extracción judicial (ocho sobre trece), su designación por insaculación y el hecho de que los cinco Vocales restantes sean propuestos por el conjunto de las fuerzas con representación parlamentaria avalan, a nuestro entender, el juicio positivo que acabamos de expresar.⁷¹

B) La propia Junta Electoral Central se ha declarado competente para velar por la transparencia y objetividad del proceso electoral en todas sus manifestaciones, incluidas las actuaciones materiales y jurídicas de los medios de comunicación de titularidad pública, objetivo que, a juicio de la propia Junta,⁷² puede alcanzar a través de los siguientes medios:

- El procedimiento de recurso administrativo del art. 66 de la LOREG;
- La distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral del art. 65 de la LOREG;
- La incoación, de oficio a instancia de parte, de expedientes disciplinarios en los términos del art. 19.1 de la LOREG;
- La incoación, de oficio a instancia de parte, de expedientes sancionatorios por cualquier infracción de la legislación electoral (art. 19.1, j/ de la LOREG), y

⁷¹ No faltan opiniones discrepantes, como la de José Luis Ruiz-Navarro Pinar (en su «Comentario al artículo 66 de la LOREG», en Luis Ma. Cazorla Prieto (dir.), «Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General» *op. cit.*, p. 607 y ss., en concreto, p. 610), para quien el análisis sobre la forma de designación de los miembros de los órganos de Administración Electoral demuestra la prevalencia sobre los mismos de los partidos con mayor representación en el Congreso, con lo cual la independencia y neutralidad de aquellos órganos, encargados del control de los medios de comunicación, se ven muy mermadas en su función de mantener y salvaguardar los principios de respeto al pluralismo político y la igualdad de oportunidades.

⁷² AJEC de 26 de mayo de 1986.

⁷⁰ AJEC de 8 de junio de 1989.

— La comunicación al Ministerio Fiscal de las infracciones que constituyan o puedan constituir delito.

C) La competencia que se atribuye a la Junta Electoral Central no excluye la posibilidad de que ésta delegue en las Juntas Electorales Provinciales algunas de sus atribuciones; y así, el art. 65.5 de la LOREG prevé tal delegación a efectos de la distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en las programaciones regionales y locales de los medios de comunicación de titularidad estatal y, en general, de todos aquellos de carácter público.

La citada competencia es igualmente compatible con la que el art. 65.5 de la LOREG atribuye a la Junta Electoral de Comunidad Autónoma o, en el supuesto de que ésta no estuviere constituida, a la Junta Electoral de la provincia cuya capital ostente la de la Comunidad, respecto de aquellos supuestos en que se celebren solamente elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma.

D) Por último, como ya señalamos, en coherencia con la función de garantes de los principios del pluralismo y de la neutralidad informativa que se atribuye a la Junta Electoral Central o, en ciertos casos, a las Juntas a que alude el art. 65.5 y 6 de la LOREG, se encomienda a estos órganos de la Administración Electoral el conocimiento de todos aquellos recursos que puedan plantearse contra las decisiones de los órganos de administración de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, recursos que, según expresa previsión del inciso final del art. 66 de la LOREG, habían de tramitarse según el procedimiento que la Junta Electoral Central dispusiera.

En desarrollo de esa habilitación, la Junta Electoral Central aprobó la Instrucción de 4 de noviembre de 1985,⁷³ en la que a lo largo de seis puntos se desarrolla el procedimiento a seguir para los recursos administrativos que contempla el citado art. 66 de la LOREG. A ese procedimiento nos referimos a continuación.

IV. El procedimiento diseñado en la Instrucción de 4 de noviembre de 1985 puede ser caracterizado por los siguientes rasgos:

a/ Durante la totalidad del período electoral son recurribles todos los actos del Director y Consejo de Administración de los Entes públicos de Radiotelevisión del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como de los órganos de adminis-

tración de cualquier otro medio de comunicación de titularidad pública. La amplitud con que se contemplan los actos recurribles es total, atendiéndose para delimitar estos actos, no a su contenido, sino al momento en que se realizan: el período electoral.

El fundamento de la impugnación no puede ser otro que la violación del respeto al pluralismo político y social o al principio de neutralidad informativa de los medios.

b/ La competencia para conocer de estos recursos se atribuye a la Junta Electoral Central o, en el supuesto previsto —y antes referido— por el art. 65.6 de la LOREG, a la Junta Electoral de la respectiva Comunidad Autónoma.

Ello no obstante, cuando la Junta Electoral Central o la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma hubieren hecho uso de la delegación también contemplada por el art. 65.4, 5 y 6 de la LOREG en favor de alguna Junta Electoral Provincial, la competencia en primera instancia para conocer de los recursos relacionados con programaciones regionales y locales corresponderá a la Junta Electoral Provincial, sin perjuicio de un ulterior recurso ante las Juntas de superior categoría.

c/ La legitimación para la interposición de este tipo de recursos corresponde únicamente a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a los comicios, a través de sus representantes legales.

d/ La interposición del recurso debe hacerse ante la Junta Electoral competente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la adopción de los acuerdos. En el escrito de recurso deberán indicarse el acto que se recurre y la razón de su impugnación, habiendo de aportarse asimismo los medios de prueba que se estimen pertinentes y procedentes de Derecho.

e/ La tramitación que se ha de seguir es en verdad sumaria por cuanto dentro de las veinticuatro horas siguientes los Secretarios de las juntas competentes recabarán de los órganos directivos de los medios de comunicación, y, en su caso, de las Comisiones de Radio y Televisión, los informes correspondientes en relación con los hechos denunciados, dando traslado para alegaciones a las fuerzas políticas que concurran al proceso electoral, que pudieran resultar afectadas.

En cualquier caso, las Juntas Electorales resolverán los recursos dentro de los cinco días siguientes a su interposición, debiendo la oportuna resolución adoptar, en su caso, las medidas necesarias para el

⁷³ Publicada en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)* de 7 de noviembre de 1985. Corrección de errores en el *BOE* de 13 de noviembre.

restablecimiento de los principios vulnerados. A este respecto, recordaremos que, como la misma Junta Electoral Central ha precisado en algún supuesto,⁷⁴ sus resoluciones son inmediatamente ejecutivas.

f/ Si de los hechos denunciados en el escrito de interposición del recurso o de cualquier otro acto de instrucción del procedimiento se dedujera que aquéllos pudieran ser constitutivos de delito, las Juntas competentes darán traslado al Ministerio Fiscal a los efectos oportunos.

Por otra parte, las Juntas Electorales declararán de oficio la inadmisibilidad de todo recurso que no guarde relación con el objeto del art. 66.

g/ La resolución del recurso debe ser notificada a los recurrentes interesados y a los órganos directivos de los medios de comunicación de los que proceda el acuerdo recurrido. En aquellos supuestos en que haya tenido lugar la delegación que posibilita el art. 65 de la LOREG, la resolución podrá ser nuevamente impugnada ante la Junta Electoral superior dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la resolución del primitivo recurso.

Este nuevo recurso se presentará ante la Junta que haya resuelto el acuerdo que de nuevo se impugna, la cual, junto a su preceptivo informe, lo elevará a la Junta de superior jerarquía para su resolución.

A su vez, los acuerdos de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma, en los supuestos del art. 66.5 de la LOREG, serán recurribles ante la Junta Electoral Central en el plazo de veinticuatro horas desde su notificación, tramitándose de conformidad a lo anteriormente señalado.

h/ Aunque nada se prevea en la Instrucción que comentamos, es preciso apuntar que los acuerdos de la Junta Electoral Central pueden, a su vez, ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pues lo contrario, como en un momento precedente señalamos, supondría crear un sector de inmunidad administrativa absolutamente contrario al principio constitucional del sometimiento de la Administración al control jurisdiccional, y ello aún en mayor medida cuando, por la presunta violación de derechos fundamentales, ese recurso contencioso-administrativo se convertirá en la ineludible judicial ordinaria previa que antecede al amparo constitucional. Por lo demás, si se advierte que estos recursos se refieren a un derecho fundamental de los contemplados por el art. 53.2 de

la Constitución, se podrá concluir significando que estos recursos podrán tramitarse por el procedimiento preferente y sumario que regula la ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona.

V. El respeto al pluralismo y a los valores de igualdad en los programas difundidos durante los períodos electorales vincula a todos los medios de comunicación de titularidad pública, como ya hemos señalado, independientemente de la naturaleza del ente público al que corresponda la titularidad. Es por ello mismo por lo que la Ley Orgánica 10/1991, de 8 de abril, de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora, en el punto cuarto de su artículo único, atribuye a las Juntas Electorales a las que corresponda, la competencia de garantizar el respeto a dichos principios, en los términos previstos en la legislación electoral para los medios de comunicación de titularidad pública.

Pero aún hay más, la trascendencia que sobre la opinión pública puede llegar a tener la televisión justifica más que sobradamente que una previsión análoga a la inmediatamente antes comentada se haya establecido por la Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada, cuyo artículo único, en su punto segundo, atribuye asimismo a las Juntas Electorales el velar por el respeto al pluralismo y a los valores de igualdad en los programas que las emisoras de televisión privada objeto de concesión difundan durante los períodos electorales, en términos idénticos a los antes expuestos en relación a los medios de comunicación de titularidad pública.

E) Los recursos contencioso-administrativos en materia de encuestas y sondeos

Al margen ya de los recursos jurisdiccionales de naturaleza específica contemplados por la LOREG, ésta se refiere de modo explícito a la posibilidad de recurrir en vía jurisdiccional respecto de alguna otra materia electoral, como es el caso de las encuestas y sondeos realizados en período electoral, si bien en este caso el recurso se ajusta al régimen jurídico

⁷⁴ AJEC de 27 de octubre de 1989.

ordinario de cualquier recurso contencioso-administrativo.

La Ley 14/1980, de 18 de abril, sobre régimen de encuestas electorales estableció un régimen jurídico que venía inspirado por el diseñado poco tiempo antes en Francia, a través de la Ley núm. 77-808, de 19 de julio de 1977, relativa a la publicación y a la difusión de ciertas encuestas de opinión: todas aquellas que tengan una relación directa o indirecta con un referéndum, una elección presidencial o una de las elecciones reguladas por el Código Electoral, así como con la elección de los representantes al Parlamento Europeo. El régimen jurídico previsto por la citada Ley 14/1980, a su vez, iba a ser reproducido por la LOREG, que dedica una Sección (la octava del Capítulo que contempla los requisitos generales de la convocatoria de elecciones) a las encuestas electorales.

El artículo único de dicha Sección (art. 69) establece una serie de exigencias respecto de las encuestas electorales, esto es, respecto de aquellas encuestas de opinión en materia electoral que se publiquen entre el día de la convocatoria de unos comicios y el de la celebración de los mismos.⁷⁵ Esas exigencias se refieren básicamente a estos tres aspectos:

a) Cumplimiento de una serie de especificaciones por los realizadores de todo sondeo o encuesta, especificaciones que son enumeradas por el art. 69.1 de la LOREG y que han de ser publicadas necesariamente, acompañando al sondeo o encuesta electoral.

b) Interdicción de toda falsificación, ocultación o modificación deliberada de los datos e informaciones de los sondeos.

c) Prohibición de que durante los cinco días anteriores al de la votación se publique o difunda por cualquier medio de comunicación un sondeo electoral.

El art. 69.2 de la LOREG atribuye a la Junta Electoral Central una función de control en orden a garantizar el cumplimiento de las exigencias legalmente previstas respecto de las encuestas electorales, y a las que acabamos de referirnos. A tal efecto, a la Junta Central se atribuyen, entre otras:

1a./ La competencia de recabar de quien haya realizado un sondeo o encuesta publicando la información técnica complementaria que juzgue oportuna al objeto de efectuar las comprobaciones que estime

necesarias, información que, sin embargo, no puede extenderse al contenido de los datos sobre las cuestiones que, conforme a la legislación vigente, sean de uso propio de la empresa o su cliente, y

2a./ La competencia de requerir de los medios informativos que hayan publicado o difundido un sondeo, violando las disposiciones de la LOREG, la publicación y difusión en el plazo de tres días de las rectificaciones que entienda necesarias, anunciando su procedencia y el motivo de la rectificación.

En el supuesto de que la Junta compruebe que los resultados difundidos en el sondeo o encuesta electoral difieren de los del original, la Junta Electoral Central ha entendido⁷⁶ que no sólo estará facultada para requerir del medio la pertinente rectificación, sino, asimismo, para iniciar un expediente investigador en orden a esclarecer y, en su caso, depurar las responsabilidades a que hubiere lugar.

En el caso de incumplimiento por el medio de comunicación de la rectificación ordenada por la Junta Electoral Central, ésta se halla facultada para trasladar el expediente al Fiscal General del Estado por si el hecho denunciado fuera constitutivo de delito.⁷⁷

Las resoluciones de la Junta Electoral Central sobre materia de encuestas y sondeos han de ser notificadas a los interesados y publicadas. El art. 69.6 de la LOREG dispone al efecto que dichas resoluciones podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en la forma prevista en su Ley reguladora, esto es, en la Ley reguladora de dicha jurisdicción del año 1956, y sin que sea preceptivo el recurso previo de reposición (recurso éste que, en todo caso, es derogado con carácter general por la Disposición Derogatoria, en su número 2, c/, de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas). A nuestro modo de ver, al recurso contencioso administrativo que prevé el art. 69.6 de la LOREG le es de aplicación el régimen jurídico de la Ley 62/1978 de 26 de diciembre, ya referida con anterioridad, por cuanto, como bien se ha advertido,⁷⁸ las encuestas electorales son producto de las libertades informativas que nuestra Norma suprema ampara en su art. 20 y que gozan de la protección jurisdiccional preferente y

⁷⁵ Fuera del período electoral, la Junta Electoral Central carece de competencias en relación a la publicación de sondeos electorales, como la propia Junta ha reconocido (AJEC de 20 de abril de 1982).

⁷⁶ AJEC de 30 de mayo de 1989.

⁷⁷ AJEC de 22 de noviembre de 1989.

⁷⁸ José Luis Ruiz-Navarro Pinar. «Comentario al artículo 69 de la LOREG», en Luis Ma. Cazorla Prieto (dir.), «Comentarios...», *op. cit.*, p. 633 y ss., en concreto, p. 645.

sumaria a que alude el art. 53.2 de la Constitución y que desarrolla la referida Ley 62/1978.

Hemos de significar finalmente que en la reforma que sobre la LOREG ha operado la Ley Orgánica 8/1991, se ha introducido un nuevo apartado octavo en el texto del art. 69. De conformidad con el mismo, en el supuesto de que algún organismo dependiente de las Administraciones Públicas realice en período electoral encuestas sobre intención de voto, los resultados de las mismas, cuando así lo soliciten, deben ser puestos en conocimiento de las entidades políticas concurrentes a las elecciones en el ámbito territorial de la encuesta en el plazo de cuarenta y ocho horas desde la solicitud. Si esta obligación resultare incumplida, creemos que la Junta Electoral Central estaría capacitada, en una interpretación sistemática del texto del art. 69 de la LOREG, para velar por el cumplimiento puntual de la misma.

La reforma constitucional uruguaya de 1996

Martín Lauga*

SUMARIO: 1. La evolución del sistema de partidos y la dinámica de las relaciones entre gobierno y oposición tras la redemocratización. 2. Los intentos fracasados de reforma político-institucional tras la redemocratización. 3. El proceso de negociación de la reforma constitucional de 1996. 4. Las principales reformas constitucionales. 4.1 Los cambios en el sistema electoral. 4.2 Las modificaciones del sistema presidencialista. Consideraciones finales.

La reforma constitucional ratificada estrechamente por el plebiscito del 8 de diciembre de 1996¹ es la culminación de un debate sobre reformas político-institucionales que se instaló en la escena política poco después de la asunción de Julio M. Sanguinetti a la presidencia en 1984 y estuvo presente con altibajos durante los tres gobiernos democráticos. La reforma constitucional uruguaya reviste especial interés para la ciencia política comparada, pues Uruguay ha sido, junto a Chile (y en la segunda mitad de este siglo, Costa Rica y Venezuela), uno de los pocos países latinoamericanos con una tradición democrática² y es uno de los países que ha llevado más adelante el afianzamiento de su régimen político democrático tras la «tercera ola democratizadora» (Huntington 1991). La relativa estabilidad democrática uruguaya tras la redemocratización se ha dado dentro de un sistema político

singular, cuya estructura y dinámica estuvieron conformadas por la trilogía compuesta por un presidencialismo atenuado por prácticas consensuales, un sistema electoral proporcional (el sistema del doble voto simultáneo o ley de lemas) y un sistema pluripartidista moderado, trilogía que ha sido modificada sustancialmente por la reforma constitucional de 1996.³

El presente artículo se propone fundamentalmente analizar distintos aspectos de la reforma constitucional uruguaya de 1996 y evaluar sus posibles repercusiones sobre el desarrollo de la democracia. Primero, se analiza la evolución del sistema de partidos y la dinámica de las relaciones entre gobierno y oposición, destacándose algunos puntos que sirven para comprender y evaluar las modificaciones introducidas por la reforma constitucional. Tras exponer sucintamente en un segundo punto los antecedentes de reforma tras la redemocratización. Se repasan, tercero, las circunstancias que rodearon el proceso de reforma constitucional durante la segunda presidencia de Julio M. Sanguinetti. En un cuarto punto, se presentan las principales reformas político-institucionales, se las contraponen con las correspondientes disposiciones de la constitución de 1967, y se evalúan las reformas y, a la luz de lo desarrollado en el primer punto, se intenta captar sus probables repercusiones sobre el sistema de partidos y la dinámica de las relaciones entre gobierno y oposición (la problemática de la gobernabilidad). Se concluye con unas consideraciones generales.

* El autor es politólogo, investigador y candidato a doctorado como becario del Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania.

¹ La reforma constitucional abarca en total 27 artículos constitucionales y comprende cambios político-institucionales, medidas de descentralización administrativa y declaraciones respecto a la protección del medio ambiente (véase Proyecto de Ley Constitucional, octubre de 1996).

² Para una visión general de la evolución política y del problema de la inestabilidad en América Latina, véase Dieter Nohlen (1994: 12-27). La democratización del sistema político uruguayo tuvo lugar a principios del siglo XX con la elección directa del poder ejecutivo (1910) y la introducción del voto universal masculino (1918) y estuvo estrechamente ligada a un modelo de desarrollo (el Batllismo) en el que el Estado constituyó, a través de un conjunto de políticas, la principal instancia reguladora del desarrollo económico y social. Hasta 1973, el orden democrático sólo fue interrumpido por la así llamada «dictablanda» civil del Presidente Juan Terra (1932-1942), que sin embargo no alteró en lo fundamental el modelo de desarrollo heredado ni tampoco coincidió, a diferencia de otros países latinoamericanos, con la injerencia política de las fuerzas armadas en el poder. Así, el derrumbe de la democracia, que concluyó con la ocupación del parlamento por los militares y su disolución por el presidente Bordaberry en 1973, y la instalación de un régimen autoritario-militar significaron una gravísima interrupción de la tradición política uruguaya (cfr. Finch 1991; González 1991; Nohlen 1995).

³ Para una visión general de la trilogía presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos desde una perspectiva histórico-empírica y comparada, véase Nohlen 1996.

1. La evolución del sistema de partidos y la dinámica de las relaciones entre gobierno y oposición tras la redemocratización

Para comprender la reforma constitucional de 1996, así como para evaluar sus posibles consecuencias sobre el funcionamiento del sistema político uruguayo, resulta importante tener presentes algunos aspectos del desarrollo político tras la redemocratización, especialmente en lo referido a la evolución del sistema de partidos, la dinámica de gobierno y las relaciones entre gobierno y oposición.

Desde el punto de vista político-institucional, el proceso de redemocratización en Uruguay consistió en la restauración de la constitución de 1967 que había regido con anterioridad al derrumbe de la democracia a principios de los años setenta.⁴ Durante la transición, el orden político emanado de la Constitución de 1967 —especialmente el sistema electoral— representaron un punto de consenso básico de la oposición democrática frente al régimen militar y, en particular, a su propio proyecto constitucional (véase Nohlen / Rial 1986; Cocchi 1988).⁵ La continua resistencia de los partidos políticos frente a las ambiciones reformistas de los militares durante las negociaciones en el Parque Hotel (1983) y el Club Naval (1984) fueron sin duda facilitadas por el fracaso del régimen militar al buscar sancionar su proyecto constitucional a través de un plebiscito en 1980 (cfr. Rial 1990; Gillespie 1992).⁶

⁴ Para un análisis más detallado de la transición uruguaya, véase Lauga 1996.

⁵ Así lo juzgó Ángel Cocchi (1988a: 18): «En los aspectos institucionales, todos los actores vieron en el retorno a la criticada Constitución de 1967 la concreción de “lo mejor posible” —o “del mal menor” si se prefiere...». En general, los líderes partidarios y los intelectuales atribuyeron la crisis y el fracaso de la democracia no tanto a falencias institucionales, sino por sobre todo a la actitud usurpatoria de los militares, a las difíciles condiciones económicas y sociales, así como a las insuficiencias de los partidos políticos y a los antagonismos entre sus líderes (véase González 1991: 143).

⁶ En aquella oportunidad, el resultado de la votación había indicado que, contrariamente a las creencias de los militares, la mayoría de los electores uruguayos asociaba el pasado con recuerdos positivos y deseaba una restauración democrática (Nohlen 1995: 489). Uno de los primeros líderes políticos en percibir esto fue Julio M. Sanguinetti, quien ya en 1983 afirmó: «El pueblo está diciendo que el problema en Uruguay no es

Además, la movilización creciente de distintos grupos sociales y la aislación cada vez más pronunciada del régimen autoritario frente a la sociedad a medida que transcurría la transición también contribuyeron a la actitud restaurativa de los actores democráticos. Es cierto que destacados políticos y expertos opinaban que la constitución preautoritaria no había estado libre de toda responsabilidad en el derrumbe de la democracia; no obstante, todos los partidos estaban a favor de una restauración pues temían que una discusión constitucional complicaría la redemocratización, dado que, pese a todo, los militares estaban aún lejos de haber perdido todo poder de negociación (cfr. Solari 1991: 164).

Con respecto al sistema de partidos,⁷ los resultados electorales de 1984 parecían haber restaurado también, al menos a nivel de la repartición de votos entre los lemas, el sistema de partidos anterior al derrumbe de la democracia. Una mirada más detenida permitía visualizar, empero, cambios con respecto a la situación existente a principios de los años setenta. En primer lugar, los partidos integrantes del Frente Amplio habían logrado despojarse, gracias a su participación exitosa y moderada en las negociaciones durante la transición, del rol de paria que se les había adjudicado entre 1971 y 1973. Así, creció la predisposición de aceptar un nuevo actor en el sistema «bipartidista» tradicional de Blancos y Colorados que había caracterizado al sistema político uruguayo desde la primera mitad del siglo XIX (véase De Riz 1986; Finch 1991).⁸ En segundo lugar, las corrientes conservadoras y autoritarias, que habían simpatizado con el régimen autoritario y apoyado su proyecto constitucional en

reformular la Constitución, sino aplicar su Constitución vigente». (citado en: Rehren / Huerto 1993/4: 136).

⁷ Cabe notar que en Uruguay no existe un acuerdo en cuanto al concepto de partido político, lo que tiene consecuencias sobre el análisis del sistema de partidos (véase al respecto, entre otros, Nohlen 1994: 255): La legislación electoral identifica al lema con el partido político, lo cual no deja de ser problemático, dado que el sistema electoral establece, al mismo tiempo, que dentro del lema pueden competir varias fracciones (sublemas) por el liderazgo en el lema. Desde una perspectiva histórica, el sistema de partidos uruguayo fue, de hecho, un sistema bipartidista sólo en apariencia. A nivel de los sublemas, se trató más bien de un sistema multipartidista. Además, la distancia programática entre las distintas fracciones o corrientes dentro de un mismo lema es con frecuencia mayor que la existente entre dos lemas. Todo esto es por supuesto importante para comprender la formación de alianzas y coaliciones tras las elecciones.

⁸ Las elecciones de 1971 no sólo marcaron un primer apartamiento del sistema bipartidista, sino también el surgimiento de una polarización en términos de izquierda y derecha (véase Rama 1987: 152). Al mismo tiempo, coincidieron con la inversión de las posiciones de los partidos tradicionales: los Colorados, tradicionalmente reformistas, pasaron mayoritariamente a la derecha conservadora, mientras que los Blancos se volcaron hacia la centro-izquierda.

1980, quedaron en 1984 en clara minoría dentro de los dos partidos tradicionales. En conjunto, los cambios indicaban una reducción del grado de polarización del sistema de partidos en relación a la fase preautoritaria (*cfr.* Thibaut 1996: 262). Entre 1984 y 1996 se registraron las tendencias siguientes en cuanto a la evolución del sistema de partidos:

- El papel político dominante de los partidos tradicionales se diluyó definitivamente con los sucesivos triunfos electorales del Frente Amplio, que a fines de los años ochenta se estableció como una tercera fuerza política a nivel nacional (en 1994: Encuentro Progresista), ganando además en 1989 y 1994 las elecciones departamentales en Montevideo, desde entonces en manos de intendentes frenteamplistas.⁹
- Si bien aumentó la fragmentación del sistema de partidos a nivel del lema a fines de los años ochenta con la escisión de agrupaciones moderadas del Frente Amplio y la creación de un nuevo partido de centro-izquierda (Nuevo Espacio), no se redujo, sin embargo, el porcentaje de votos del Frente Amplio. Actualmente, el sistema de partidos uruguayo está caracterizado por un pluralismo moderado: Colorados, Blancos y el Frente Amplio (Encuentro Progresista) tienen respectivamente un tercio del total de los votos y el Nuevo Espacio representa un pequeño partido (*cfr.* Finch 1995; véase cuadro).
- Es posible observar desde las elecciones de 1989 una tendencia hacia la fragmentación a nivel del sublema tanto entre los Colorados como entre los Blancos, estimulada por la ley de lemas (véase Thibaut 1996: 236). En el partido Colorado, la corriente batllista formada durante la transición se dividió en dos en 1990: el Batllismo Radical, encabezado por Jorge Batlle, y el Foro Batllista, bajo el liderazgo de Julio M. Sanguinetti. En el Partido Nacional la fracción Por la Patria de Wilson Ferreira perdió tras el fallecimiento de su líder su posición dominante, surgiendo dos fracciones de fuerza pareja: el Movimiento Nacional Rocha y el Movimiento Renovación y Victoria. La tendencia hacia la fragmentación dificultó hasta ahora la capacidad de acción de los tres gobiernos minoritarios. Asimismo, se lo

vinculó al problema de la gobernabilidad y se lo consideró un obstáculo para la consolidación de la democracia (*cfr.* González 1986: 70).

- La tendencia hacia la reducción de la polarización parece confirmarse entre 1984 y 1996. En tal sentido parece hablar el tránsito del Frente Amplio hacia posiciones más moderadas tras las escisiones anteriores a las elecciones de 1989. A nivel del discurso político, el Frente Amplio se ha ido alejando de las convocatorias revolucionarias de la fase preautoritaria para adoptar la defensa de viejos modelos de desarrollo socioeconómico y de funciones estatales (Nohlen 1995: 510; Rial 1990: 16), que antes constituían las metas de los partidos tradicionales. De este modo, mientras hoy el Frente Amplio reivindica políticas estatales activas, los dos partidos tradicionales buscan imponer reformas en la economía y organización del Estado siguiendo en parte el modelo chileno o el argentino. Se trata de una redefinición del antiguo modelo de desarrollo que implica profundas reformas en la economía, la sociedad y el Estado. Hasta ahora, éstas han chocado con las resistencias de una «sociedad hiperintegrada» (Rama 1987) que aún no ha podido superar el recuerdo de un pasado mejor. En este contexto, la problemática de la gobernabilidad, *i.e.* la conformación de un gobierno estable, capaz de tomar e implementar

⁹ Se ha señalado la paradoja de que la carta de entrada del Frente Amplio al sistema de partidos uruguayo fue precisamente el haberse visto obligado a adaptar a la legislación electoral uruguaya (la ley de lemas), que el Frente Amplio tradicionalmente rechazó como un instrumento de los partidos tradicionales para lograr su exclusión (véase Nohlen 1994: 225).

decisiones políticas, ha estado en el centro de la discusión política y científica.

Cuadro 1: Distribución de los escaños en la Asamblea Nacional uruguaya entre 1984 y 1995 (porcentaje sobre el total de escaños a nivel de lema)

	Diputados 1985-1989	Senadores 1985-1989	Diputados 1990-1994	Senadores 1990-1994	Diputados 1995-	Senadores 1995-
Partido Colorado	41,4	45,2	30,3	29,0	32,3	35,5
Partido Nacional	35,4	35,5	39,4	41,9	31,3	32,2
Nuevo Espacio	-	-	9,1	6,5	5,1	3,2
Frente Amplio (1994: Encuentro Progresista)	21,2	10,0	21,2	23,3	31,3	29,0

Fuente: Nohlen 1993; Thibaut 1996.

En lo que se refiere a la dinámica de gobierno y las relaciones entre gobierno y oposición, hay que destacar algunas cuestiones de importancia:

- Ante la estructura del sistema de partidos y dado el sistema electoral presidencial de mayoría relativa, ninguno de los tres presidentes pudo contar con una mayoría de su partido en el parlamento. Esto contribuyó, junto a otros factores, a un cambio gradual del modo de gobierno, en comparación con la fase preautoriaria, hacia formas menos cooptativas y más coalicionales (*cfr.* Thibaut 1996);
- Ninguno de los gobiernos hizo intentos serios de gobernar al margen del parlamento. El empleo de los decretos no tuvo ni siquiera durante la primera presidencia de Sanguinetti la magnitud que se observó en otros países latinoamericanos en situaciones parecidas. El uso del veto presidencial como un instrumento que permite influir sobre el proceso parlamentario, aunque fue recurrente, no dejó de ser parte de una estrategia política orientada hacia la negociación y el compromiso (*cfr.* Thibaut 1996: 312; una visión diferente en: Sierra 1992);
- El cambio en el modo de gobierno se operó dentro de la continuidad de las reglas institucionales y a pesar de las desfavorables condiciones socioeconómicas. Es testimonio de un proceso de aprendizaje político de los actores políticos a partir de las experiencias con el derrumbe de la

democracia y con las dificultades de la gobernabilidad en los años ochenta y noventa (*cfr.* Bodemer 1995: 159). También resulta en parte del desarrollo del sistema de partidos que a su vez está ligado al funcionamiento del sistema electoral. La configuración del sistema de partidos con el establecimiento del Frente Amplio como una tercera fuerza política capaz de acceder a la presidencia habría sido la razón fundamental que explica, según Filgueira y Filgueira (1997), no sólo la estrategia coalicional entre Colorados y Blancos en el segundo gobierno de Sanguinetti, que por primera vez involucra a los dos partidos en su totalidad, sino también la voluntad de estos dos partidos de reformar la constitución de forma de readaptar favorablemente las reglas de juego al nuevo contexto de competencia partidaria.¹⁰ Por otra parte, parece indicar también que las tesis sobre el efecto negativo del multipartidismo para el funcionamiento del presidencialismo (véase, p. ej., Lijphart 1990) deben ser tomadas *cum grano salis* (en este sentido, véase Nohlen 1995b; Thibaut 1996);

- El problema de la formación de coaliciones de gobierno estables trascendió en Uruguay el

¹⁰ Este argumento fue esgrimido por el Frente Amplio y constituyó uno de los ejes de la «Campaña por el No» conducida por Tabaré Vázquez en contra de la reforma acordada en el parlamento. Más adelante se retorna a esta idea.

marco político-estructural y estuvo vinculado estrechamente con la presencia de una crisis económica crónica y sus diversas consecuencias sobre la sociedad uruguaya. En este contexto se torna especialmente difícil la tarea de crear consenso para reformas que implican abandonar un modelo de desarrollo seguido desde principios de siglo, hoy definitivamente agotado, pero que en el pasado tuvo muchas consecuencias positivas y sigue formando parte esencial de la identidad uruguaya. Ante este trasfondo, no es sorprendente que las estrategias de resolución de conflictos sólo hayan producido correcciones graduales del modelo. Es de suponer que también en el futuro las posibilidades de avanzar cambios dependerán de que se logre ir más allá de cooperaciones puntuales, creando soluciones políticas abarcativas y apoyadas por el esfuerzo estable de una clara mayoría de los representantes.

2. Los intentos fracasados de reforma político-institucional tras la redemocratización

Poco después de haberse producido la redemocratización, comenzaron a discutirse en la ciencia y en la política diversas reformas institucionales como parte de una discusión sobre una reforma política global (*cfr.* Nohlen / Rial 1986; Franco 1986/87; Nohlen / Solari 1988; Cocchi 1988). Desde entonces, el tema de una reforma institucional estuvo presente con distinta intensidad en los tres gobiernos democráticos. En general, el debate se concentró en el tema de la reforma del sistema electoral. Hubo también distintas propuestas de reforma del sistema de gobierno en el sentido de modificar el presidencialismo vigente; los planteos en términos de la alternativa entre presidencialismo y parlamentarismo tuvieron más bien una repercusión política menor. Respecto al sistema electoral, la convicción de que algunos de sus componentes habrían sido corresponsables del quiebre de la democracia y de que, consecuentemente, sería necesario emprender su revisión profunda, cursó paralelamente a la idea de que convendría conservar todo lo posible del viejo sistema, limitando sólo a lo esencial una eventual reforma (Nohlen 1994: 262). En general, la abundancia de propuestas de reformas, su motivación político-

partidaria, así como la falta de claridad y la ambigüedad de los objetivos perseguidos pueden ser vistos como un claro reflejo del problema de la gobernabilidad del sistema político uruguayo (Thibaut 1996: 211).

Pocos meses después de que Sanguinetti asumiera la presidencia en 1984, se desató un debate sobre una reforma institucional, en el que el tema dominante fue el sistema electoral, mientras que la propuesta de una parlamentarización del sistema de gobierno, propiciada por algunos renombrados intelectuales quedó relegada a un segundo plano (*cfr.* Pérez 1987; 1988; Nohlen / Rial 1986; Nohlen / Rial 1988: 351). Entre 1985 y 1987, distintas fracciones de los partidos opositores presentaron varios proyectos de reforma del sistema electoral (Rial 1986: *passim*). Las iniciativas que contaron con mayor apoyo fueron las siguientes: la introducción del sistema de balotaje (mayoría absoluta con segunda vuelta) para la elección del presidente; eliminación del «doble voto simultáneo» (en la elección de todos los cargos; sólo respecto de los órganos unipersonales; o únicamente respecto de la elección de presidente); separación de las elecciones nacionales y locales (Botinelli 1986: 148s.; Rial 1986: *passim*, en particular: 206-215; Cocchi 1988a: 23ss.). Ninguna de estas primeras iniciativas de reforma tuvo verdaderas posibilidades de realización. A medida que se aproximaban las próximas elecciones, iba aumentando el interés de los Blancos de distanciarse de las políticas de Sanguinetti. A su vez, la falta de una respuesta enérgica del gobierno de Sanguinetti a los problemas económicos llevó a recordar el inmovilismo político anterior al golpe militar. En este contexto, las propuestas de reforma representaban para la oposición parlamentaria más bien una forma de expresar su insatisfacción y descontento con el gobierno; a su vez, el partido Colorado consideraba por entonces la introducción del balotaje como una amenaza para su confortable posición en el sistema político (*cfr.* Rial 1988).

En la presidencia de Lacalle, el derrumbe de la primera Coincidencia (véase Crespo *et al.* 1991) colocó a la problemática del inmovilismo político y del bloqueo de las relaciones entre el gobierno y la oposición parlamentaria en el centro de la agenda política, estimulando así nuevas iniciativas de reforma. Al igual que durante el primer gobierno democrático, éstas partieron de distintos partidos y fracciones en el parlamento, mientras que el presidente Lacalle siguió poniendo el acento en la reforma de la economía y del Estado. Con respecto

al sistema electoral, en los entornos del expresidente Sanguinetti se favorecía una reforma que diera al presidente una sólida mayoría en el parlamento. A tal fin se preveía dotar al sublema (fracción partidaria) del presidente de la suficiente cantidad de escaños adicionales en la cámara de diputados como para hacer innecesaria la formación de coaliciones con otros partidos (Bodemer 1993: 53). Respecto del sistema de gobierno, aunque a principios de los años noventa se le otorgó aún mayor atención y publicidad a la cuestión del parlamentarismo como una alternativa al presidencialismo, los distintos pronunciamientos a favor de una decidida parlamentarización del sistema de gobierno de parte de diversos intelectuales (*cfr.*, entre otros, González 1991; Pareja 1990; Arocena / Bodemer 1992) sólo hallaron eco en algunos sectores del Frente Amplio y en pequeños partidos como el Partido por el Gobierno del Pueblo (véase Thibaut 1996: 210). Hacia mediados de los años noventa, las iniciativas de reforma de los partidos tradicionales apuntaban, dejando de lado los detalles, a un mayor fortalecimiento del Ejecutivo, en la expectativa de poder superar de este modo el bloqueo del sistema político (Bodemer 1995: 160s.).

3. El proceso de negociación de la reforma constitucional de 1996

Tras el triunfo sumamente ajustado de los Colorados en las elecciones de 1994 que permitió el retorno de Sanguinetti a la presidencia, se llegó a una coalición de gobierno entre Colorados y Blancos basada en un acuerdo programático sobre políticas que por primera vez incluía a todas las fracciones de los dos partidos (véase Caetano / Rilla 1995; Bodemer 1995). Los ministerios y los cargos políticos se repartieron proporcionalmente entre Colorados y Blancos, por un lado, y el Partido por el Gobierno del Pueblo y la Unión Cívica, por el otro. De este modo, el gobierno de Sanguinetti se aseguró una mayoría de aproximadamente dos tercios en la Asamblea Nacional. A través de un trabajo conjunto, la coalición de gobierno logró el pasaje de leyes que habían fracasado rotundamente en los

gobiernos anteriores (en especial, la ley de reforma del sistema de seguridad social).¹¹

En el marco de esta cooperación, se pasó pronto a auspiciar una reforma constitucional que apuntara, según sus propiciadores, a mejorar la gobernabilidad del sistema político uruguayo. En este sentido se entablaron negociaciones con los demás partidos en el parlamento, en cuyo centro estuvo el sistema electoral de mayoría absoluta con segunda vuelta, impulsado por los integrantes de la coalición de gobierno. Frente a la división actual en tres tercios del espectro político uruguayo, su introducción fue interpretada por una parte importante de la izquierda como una estrategia de los partidos tradicionales para perjudicar al Frente Amplio, en tanto que se suponía que en el caso —altamente probable— de una segunda vuelta electoral entre el candidato de uno de los partidos tradicionales y el candidato del Frente Amplio, el electorado de los partidos tradicionales votaría en bloque en contra del candidato de izquierda. Aunque es cierto que esta especulación estuvo presente en los partidos tradicionales,¹² de ello no se desprende necesariamente que vaya a desfavorecer a la izquierda. Es así que la introducción del balotaje contó también con el apoyo de una importante fracción del Frente Amplio (Asamblea Uruguay). Al mismo tiempo, el hecho de que los dos partidos tradicionales le dieran prioridad a la introducción del balotaje para la elección del presidente en sus planes de reforma, le permitió al Frente Amplio introducir, a cambio de su apoyo, una serie de propuestas propias (como p. ej. la separación de las elecciones nacionales y locales; la eliminación parcial de la posibilidad de acumulación de la ley de lemas). A su vez, estas propuestas motivaron la oposición de algunos caudillos de los partidos tradicionales.

Tras más de un año de marchas y contramarchas en las negociaciones de las que participaron los cuatro partidos con representación parlamentaria, en octubre de 1996 parecía haberse llegado finalmente a un compromiso aceptable para todas las partes implicadas en el proceso de reforma. Sin embargo,

¹¹ En el pasado, los partidos de izquierda, el movimiento de los jubilados y los sindicatos habían logrado frenar varias veces la reforma de la seguridad social (Filgueira / Filgueira 1997).

¹² Óscar Botinelli (en: Cesin 1996) recordó durante el debate que la introducción del balotaje siempre estuvo unida a motivaciones políticas de corto plazo; así, p. ej. en 1986/1987 cuando las propuestas de introducir el balotaje fueron rechazadas por los mismos Colorados quienes por entonces lo consideraban una amenaza a su supuestamente cómoda situación (véase Nohlen / Rial 1986; Nohlen / Solari 1988).

antes de la votación en el parlamento, el Frente Amplio se reunió en un Plenario Nacional extraordinario que decidió por una clara mayoría de los delegados no apoyar las modificaciones constitucionales,¹³ haciendo aparecer al Frente Amplio en una actitud intransigente ante la opinión pública en la medida que muchos de sus reclamos (incluidos los de mayor importancia) habían sido atendidos en el transcurso de las negociaciones. El rechazo al proyecto de reforma también puso en evidencia la existencia de una escisión interna entre la posición favorable de algunos de sus principales dirigentes (Líber Seregni, Danilo Astori, Mariano Arana, como así también, aunque de manera ambigua, el candidato presidencial Tabaré Vázquez que hasta ese momento parecía sostener —algo fuera de lo común— una posición contraria a la de la mayoría del Frente Amplio y muy especialmente a la de su propio Partido Socialista) y la oposición de una mayoría de los delegados de base.

De acuerdo a la decisión tomada en el Plenario, la bancada parlamentaria del Frente Amplio no dio su apoyo a la reforma en el parlamento. Dentro del Frente Amplio, Asamblea Uruguay manifestó claramente su simpatía por el proyecto de reforma, pero acató la decisión del Plenario. El proyecto de reforma fue sancionado con el apoyo de los dos partidos de la coalición de gobierno y el Nuevo Espacio por un estrecho margen de votos: 67 a favor sobre un total de 98 (un diputado de la coalición de gobierno estuvo ausente y otro se abstuvo de votar a favor), superando por un voto la mayoría de dos tercios requerida constitucionalmente.¹⁴

Tal como lo prevé la constitución uruguaya, el proyecto de reforma constitucional sancionado por

la Asamblea General a mediados de octubre de 1996 tenía que ser sometido a un plebiscito dos meses más tarde, el 8 de diciembre.¹⁵ Al iniciarse la breve campaña electoral que precedió al referéndum, Tabaré Vázquez rompió con la propensión al compromiso que había mostrado hasta último momento en las negociaciones de reforma y se puso a la cabeza de la «Campaña por el No», en línea consonante con la posición adoptada por la mayoría de los delegados en el Plenario extraordinario de octubre. Desde los sectores alineados detrás de Tabaré Vázquez se pasó a denunciar en términos confrontacionistas que la reforma tendría rasgos autoritarios, no iría lo suficientemente lejos (p. ej., respecto a la eliminación parcial de la ley de lemas) y de ningún modo estaría en condiciones de resolver los verdaderos problemas del país; por el contrario, significaría más bien un fortalecimiento de la derecha que abriría la puerta a reformas de estilo neoliberal. Los que, como Líber Seregni y Danilo Astori, apoyaban la reforma constitucional dentro del Frente Amplio decidieron no participar activamente de la campaña, manifestando así su disidencia con el sector de Tabaré Vázquez. Al mismo tiempo, los partidarios de la reforma en los partidos tradicionales orquestaron una masiva campaña publicitaria a favor de la reforma en los medios de comunicación. En los partidos tradicionales también hubo algunos dirigentes (particularmente caudillos del interior) que, abandonando la línea seguida por las respectivas cúpulas partidarias, se opusieron, de forma más o menos explícita, a la reforma constitucional durante la campaña anterior al plebiscito.

El resultado definitivo del plebiscito fue proclamado por la Corte Electoral a principios de enero de 1997 tras un muy lento escrutinio de los votos observados, y arrojó un triunfo ajustado del «Sí» que sumó el 50,45% de los votos válidos, logrando una diferencia frente al «No» de menos del 1% del total de los votos válidos (algo más de 18 mil votos). Así, desde el 14 de enero de 1997 rige oficialmente una nueva constitución en Uruguay, la séptima en la historia de este país latinoamericano.

¹³ El debate en el Plenario no se limitó a la conveniencia o no de respaldar el proyecto de reforma, sino que fue tomado por las distintas corrientes del Frente Amplio sobre todo como una oportunidad para expresar sus rivalidades y estuvo consecuentemente dominado por especulaciones cortoplacistas acerca de los efectos de la reforma sobre los resultados electorales de 1999. Asamblea Uruguay, bajo el liderazgo del senador Danilo Astori, había propiciado desde un principio la reforma constitucional. Pero el resultado de la votación en el Plenario dependía de la posición de su principal rival interno, el Partido Socialista, el cual, pese a que su miembro más prominente, Tabaré Vázquez, había manifestado pocos días antes que la reforma acordada por los diputados de todos los partidos era aceptable, se opuso a la reforma por considerar que el balotaje representaría un instrumento de los partidos tradicionales surgido del resultado electoral de 1994 con el fin de evitar el ascenso de la izquierda al gobierno nacional. Finalmente, la moción contraria al proyecto triunfó con el voto de 86 de los 137 delegados presentes.

¹⁴ Cabe señalar la escasa repercusión que tuvo la noticia de la aprobación del proyecto de reforma en la prensa uruguaya: la mayoría de los diarios no le dio el estatus de título principal en la portada.

¹⁵ La constitución uruguaya dispone que todos los proyectos de reforma constitucional tienen que ser sometidos a un referéndum, cuya validez depende de que se alcance un quórum del 35% del electorado (sobre los distintos mecanismos de democracia directa en América Latina, véase Thibaut 1997). En este plebiscito los votantes podían pronunciarse por el «Sí» o por el «No» al proyecto de reforma constitucional sancionado por el parlamento.

Pese a la derrota, la buena votación del «No» (que, según distintas encuestas, al lanzarse la «Campaña por el No» estaba en clara desventaja frente al «Sí») fue interpretada como un triunfo personal del exintendente de Montevideo, Tabaré Vázquez. Sin embargo, es posible hacer diversas e incluso opuestas interpretaciones sobre el significado, el alcance y las implicaciones del resultado del plebiscito. Es indudable que los partidos tradicionales y los partidarios de la reforma no lograron difundir con verdadero éxito un espíritu favorable a la reforma entre la población. Al mismo tiempo es cierto que los votos por el «No» tienen una composición heterogénea y que su volumen total no permite extraer ninguna conclusión directa sobre las posibilidades electorales futuras del Frente Amplio y los demás partidos. Queda planteada, por ejemplo, la pregunta acerca de hasta qué punto las relaciones de la alianza de izquierda con la sociedad (particularmente con aquellos votantes indecisos) y los demás partidos ha sido favorecida o perjudicada —como afirman incluso voces críticas en la propia izquierda—¹⁶ por el curso confrontacionista adoptado por Vázquez en la campaña del plebiscito. Parece más bien improbable que Vázquez mantenga una estrategia de choque en el futuro. Como se verá en el próximo punto, las mismas reformas político-institucionales aprobadas sientan incentivos para que los partidos se presenten unificados a las elecciones; además, el requisito de la mayoría absoluta de los votos para la elección del presidente significa, ante la distribución actual de las preferencias políticas en el electorado, que un candidato de izquierda tendrá que moderar su mensaje si quiere captar a esa franja decisiva de los electores de centro.

4. Las principales reformas constitucionales

¹⁶ Tras el plebiscito, tanto Liber Seregni como Danilo Astori criticaron abiertamente a Tabaré Vázquez y la posición seguida por el Frente Amplio en la campaña plebiscitaria. Liber Seregni, quien tras 25 años de liderazgo había renunciado a la presidencia del Frente Amplio en febrero de 1996, cuestionó la actitud confrontacionista de Tabaré Vázquez y la calificó como un «error histórico y político» del Frente Amplio que, al perjudicar las relaciones con los demás partidos y los sectores sociales no-frenteampelistas, reduciría el campo de maniobra futuro de la coalición de izquierda respecto a las imprescindibles negociaciones para un eventual acceso al gobierno de la izquierda (Clarín 10.12.1996).

4.1 Los cambios en el sistema electoral

La reforma constitucional de 1996 abandona lo que desde principios de siglo ha sido algo así como la columna vertebral del orden político-institucional uruguayo, el sistema electoral, la así llamada ley de lemas o sistema del doble voto simultáneo, cuyos rasgos principales, según la literatura especializada, eran los siguientes (véase Nohlen 1978; 1994; *cfr.* también Cocchi 1986; Franco 1986/87; Botinelli *et al.* 1990; González 1991): primero, el sistema electoral se caracterizaba por una elevada coincidencia tanto temporal como técnica: la elección de los distintos órganos representativos (Presidencia, parlamento, etc.) tenía lugar un mismo día y mediante un único voto (de ahí su denominación: sistema del doble voto simultáneo). Segundo, la ley de lemas¹⁷ le brindaba la posibilidad al elector de elegir entre distintas corrientes políticas (sublemas) dentro del partido (lema) de su preferencia. Los votos de todas las corrientes o sublemas se acumulaban a favor del lema al que éstas pertenecían. Este rasgo del sistema electoral uruguayo resultaba clave para la elección del presidente: triunfaba el lema con la mayoría simple de los votos y dentro del lema, el candidato del sublema más votado; con frecuencia, esto llevó a consagrar presidentes por márgenes de votos sumamente estrechos y, a veces, a que no fuera elegido presidente el candidato más votado. Tercero, y con respecto a los órganos pluripersonales, la adjudicación de los votos se realizaba de acuerdo a la representación proporcional integral, en el marco de un complicado procedimiento en varias fases que, sumado a las demás características del sistema electoral, tornaba difícil para el elector saber qué pasaba con su voto.

La reforma introduce cambios sustanciales respecto a las dos primeras características mencionadas (véase cuadro 2):

- Respecto del sistema electoral presidencial (Art. 77, 151): 1. se cambia la forma de candidatura, suprimiéndose la posibilidad que tenían los partidos en el marco de la ley de lemas de postular varios candidatos en las elecciones

¹⁷ Los partidos reconocidos como lemas permanentes (es decir, con representación parlamentaria) por la Corte Electoral podían presentar varios sublemas (listas de candidatos) en las elecciones de los distintos órganos representativos.

presidenciales; en su lugar se establece que cada partido sólo puede presentar un candidato para los cargos de presidente y vicepresidente, respectivamente; 2. se introduce el sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta (balotaje): de no obtener ningún candidato la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta (a realizarse el último domingo de octubre), se deberá celebrar un mes más tarde una segunda vuelta electoral entre los dos candidatos más votados en la primera;

- En cuanto a la forma de nominación de los candidatos a la presidencia y vicepresidencia [Art. 77, 271; Disposición transitoria W)], se establece que los partidos que concurren a las elecciones nacionales tienen que celebrar elecciones internas para nominar al candidato presidencial. Las internas serán simultáneas, el último domingo de abril del año electoral, y el voto secreto y no obligatorio. Las internas son abiertas, pudiendo cada elector participar solamente en las internas de un partido. Se elige al candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos en las internas; y si ninguno la logra, al que obtenga más del 40% de los votos y que supere por no menos del 10% al segundo. De no darse ninguna de estas dos situaciones, el candidato es nominado por el organismo nacional del partido que se elige (por lista) en las mismas internas;
- En cuanto al sistema electoral parlamentario, la única modificación consiste en la eliminación respecto a la elección de diputados, al igual que respecto a la del presidente y vicepresidente, de la posibilidad de acumulación de votos (Art. 88). En lugar del viejo sistema que permitía al elector votar por corrientes (sublemas en forma de listas cerradas y bloqueadas de candidatos) dentro del partido (lema) de su preferencia, se establece el voto por una lista (cerrada y bloqueada) de partido. No se altera la posibilidad de acumulación y la formación de las así llamadas «cooperativas electorales» (al nivel del lema) para las elecciones de senadores y de los miembros de las juntas departamentales;¹⁸

- En cuanto a la simultaneidad de las elecciones de los distintos órganos representativos, se separan las elecciones nacionales y departamentales (Art. 77): las elecciones de juntas departamentales e intendentes ya no se realizarán simultáneamente, sino cinco meses y medio después de las elecciones presidenciales (el segundo domingo de mayo);
- Respecto del sistema electoral municipal, se limitan las candidaturas en las elecciones de intendentes [en teoría y hasta dictarse la ley correspondiente, hasta tres candidatos por partidos; véase Disposición transitoria Z)]; los

¹⁸ Se elimina, asimismo, la distinción entre lemas permanentes y lemas no permanentes (véase Art. 79 reformado). La constitución de 1967 había establecido que sólo los lemas que hubiesen obtenido representación parlamentaria en la elección anterior eran permanentes y podían presentar más de una lista de candidatos a los distintos cargos electivos; partidos sin representación parlamentaria sólo podían presentar una única lista de candidatos. La medida tornaba más difícil el ingreso de nuevos partidos al sistema político, al tiempo que dejaba abierta la

posibilidad de que nuevas corrientes políticas se sumaran a los lemas ya establecidos.

candidatos a la intendencia son nominados por un gremio partidario departamental elegido un año antes de las elecciones de intendentes (al cabo de las mismas internas que sirven para elegir los candidatos a la presidencia y los miembros del órgano partidario nacional), debiendo contar con un apoyo mínimo del 30% del respectivo gremio.

Cuadro 2: Características formales del sistema de gobierno uruguayo según la Constitución de 1967 y la reforma de 1996

	Constitución de 1967	Reforma de 1996
Gobierno	Presidente.	Ídem.
Duración	Cinco años.	Ídem.
Sistema electoral	Elección directa; los partidos con representación parlamentaria pueden presentar más de un candidato (sublema); resulta elegido presidente el candidato del partido más votado que haya obtenido más votos.	Elección directa; cada partido puede presentar un único candidato; se elige a la fórmula presidencial (presidente y vicepresidente) que obtenga la mayoría absoluta de los votos. De no reunir ninguna fórmula dicha mayoría en la primera vuelta electoral, se realiza una segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas.
Reelección	No hay reelección directa.	Ídem.
Competencias ejecutivas	Nombramiento y destitución de los ministros.	Ídem; se faculta al presidente a nombrar y destituir (sólo transcurrido un año en la presidencia) de los directores de la administración y de los órganos autónomos (con la venia del Senado).
Competencias legislativas	Iniciativa exclusiva en cuestiones presupuestarias;* posibilidad de veto a las iniciativas legislativas del parlamento; procedimiento de urgencia.	Ídem; se acortan los plazos para que el parlamento se pronuncie sobre cuestiones de urgencia y sobre el veto presidencial.
Parlamento	Sistema bicameral débil.** Asamblea General: Cámara de diputados (99) y senadores (30).	Ídem.
Duración (diputados)	Cinco años.	Ídem.
Duración (senadores)	Cinco años.	Ídem.
Sistema electoral	Principio de representación proporcional y posibilidad de presentar varios sublemas (listas de candidatos) cuyos votos se acumulan a favor del lema correspondiente. La elección de diputados se hace en circunscripciones de tamaño variable (Departamentos) a través de listas de partido cerradas y bloqueadas; conversión de votos en escaños por el método d'Hondt; en el caso de los senadores, la conversión de votos en escaños se hace a través del método d'Hondt en una circunscripción nacional única.	Ídem; se elimina la posibilidad de acumulación de votos para la elección de diputados.
Relación entre las elecciones presidenciales y parlamentarias	Temporal y técnicamente estrecha.	Ídem.
Otras características	Referéndum y formas de participación directa a nivel nacional y local; toda reforma constitucional debe ser sometida a un plebiscito.	Ídem.

* En la práctica, amplias posibilidades de utilizar el mecanismo del decreto como recurso legislativo.

** Ambas cámaras participan en igualdad en el proceso legislativo; la composición de cada cámara es empero básicamente similar (cfr. Lijphart 1984: 99; Sartori 1994: 184). Fuente: Thibaut 1996 (actualizado).

En lo que se refiere a la evaluación de los sistemas electorales, conviene tener presente que los sistemas electorales son —al igual que otras instituciones políticas— multifuncionales y, por

consiguiente, es recomendable sopesar su fortaleza funcional a base de varios criterios, teniendo en cuenta al mismo tiempo que la misma importancia de cada criterio varía de acuerdo a las circunstancias concretas (véase Nohlen 1994; Krennerich / Lauga 1995: 114). Es importante que los criterios elegidos se basen en expectativas realistas, lo que implica tener una comprensión adecuada de lo que un sistema electoral puede o no lograr (véase Nohlen 1997). Con respecto a la evaluación de los sistemas electorales presidenciales, Dieter Nohlen (1995a: 145) ha propuesto los criterios de legitimidad, pragmatismo y efectos institucionales. A base de estos criterios, se pueden hacer algunas consideraciones sobre el nuevo sistema electoral presidencial.

En cuanto a la legitimidad, la elección por mayoría absoluta (con segunda vuelta) a través del voto directo del electorado asegura, a diferencia del anterior sistema de mayoría relativa, un claro respaldo mayoritario para el presidente, puesto que de no llegarse a una mayoría absoluta en la primera vuelta electoral, ésta se logra en la segunda vuelta en la que sólo compiten dos candidatos. Desde el punto de vista de la legitimidad, el nuevo sistema electoral presidencial parece entonces preferible al antiguo.

Con respecto al pragmatismo, el nuevo sistema electoral implicará casi con seguridad la celebración de dos elecciones, lo que significa mayores costos y esfuerzos organizativos. Mientras que en la primera vuelta electoral podrán competir todos los aspirantes a la presidencia, en la segunda vuelta la competencia se librará sólo entre los dos candidatos más votados. Esto muy probablemente no sólo llevará a un aumento del costo de las campañas electorales, sino a mayores gastos administrativos. Por otra parte, dado que el desarrollo del proceso de escrutinio de los votos en Uruguay ha mostrado ser particularmente lento, habrá que hacer más eficiente y veloz el desempeño de las autoridades electorales que tendrán que proveer los resultados de la primera vuelta con la prontitud necesaria como para poder celebrar un mes más tarde la segunda vuelta.

Con respecto al criterio institucional, cabe señalar, primero, que, dados el mantenimiento del principio de representación proporcional para la elección del parlamento y la existencia de un sistema de partidos de naturaleza tripartita, la presencia de una mayoría parlamentaria del partido del presidente seguirá, como hasta ahora, sin estar garantizada. Por este motivo, continúa siendo de crucial importancia que los actores políticos sigan desarrollando una

comprensión parlamentaria del sistema de gobierno presidencialista, sobre todo con respecto a la formación de coaliciones de gobierno estables que provean al presidente de una mayoría parlamentaria y mejoren la gobernabilidad del sistema político uruguayo. El sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta permite que las prácticas coalicionales descritas más arriba en este mismo artículo se concreten con anterioridad a las elecciones presidenciales (*cfr.* las opiniones vertidas por los politólogos Oscar Botinelli y Luis E. González en: Celsin 1996). En Chile, p. ej., los partidos que integran la Concertación que triunfó en las elecciones presidenciales de 1989 y 1993 con la mayoría absoluta en la primera vuelta, desarrollaron una comprensión parlamentaria del sistema presidencial en el marco del mismo sistema electoral presidencial introducido en Uruguay (véase Nohlen 1995a: 146). Segundo, el nuevo sistema electoral presidencial puede afectar también la forma de competencia en el sistema de partidos uruguayo. Mientras González destaca que en términos generales es una institución moderadora que lleva a una competencia centrípeta entre los partidos que tendrán que presentar a la población propuestas no demasiado radicales para reunir la mayoría absoluta de los votos, Botinelli, sin descartar este desarrollo, señala que lo fundamental será la cultura política, el grado de entendimiento que se logre, dado que en sí el balotaje podría tanto polarizar en forma extrema la elección como ayudar al corrimiento hacia el centro de los dos candidatos principales (*cfr.* Celsin 1996). Puesto que, como se señaló más arriba, el sistema de partidos viene exhibiendo

tendencias

centrípetas desde la redemocratización, parece factible que éstas se mantengan en el marco del nuevo sistema electoral.

A diferencia del sistema electoral presidencial, el sistema electoral parlamentario sólo fue modificado levemente mediante la eliminación de la posibilidad de acumulación para la elección de diputados. En cuanto a sus efectos institucionales, cabe señalar que este cambio puede actuar, especialmente junto a la introducción de elecciones internas para la nominación del candidato a presidente y para la conformación de los organismos partidarios a nivel nacional y departamental, en el sentido de desestimular la fraccionalización de los partidos políticos uruguayos y de fortalecer las cúpulas partidarias nacionales (*cfr.* Botinelli en: Celsin 1996). Es cierto

que las fracciones, dado su enraizamiento histórico y el hecho de que el sistema electoral mantiene la posibilidad de acumular votos para las elecciones de senadores, juntas departamentales y (parcialmente) intendentes, muy probablemente no desaparecerán y seguirán pesando en el plano legislativo. Pero, con las candidaturas únicas a la presidencia y la lista única para diputados, se acaba la posibilidad de que varias corrientes compitan hasta último momento por el acceso a la presidencia y a la cámara de diputados. A más tardar tras la decisión emanada del órgano partidario elegido en las internas, los partidos tendrán un candidato a presidente, y a partir de allí será central que el candidato a presidente y su partido trabajen con esfuerzos aunados en la campaña electoral para aumentar sus posibilidades de triunfo electoral. Tendencialmente, el candidato a presidente elegido tendrá un poder de decisión importante en la confección de la lista de diputados. Además, la supresión de los sublemas para diputados tiende a debilitar sobre todo a los caudillos del interior frente al órgano partidario central liderado por el candidato a presidente.

Por otra parte, desde el punto de vista de la simplicidad del sistema electoral, la eliminación de la acumulación de votos lo hace más transparente en el sentido de permitir al elector saber mejor qué pasa con su voto (véase González en: Celsin 1996). La separación de las elecciones nacionales de las departamentales le da al elector la posibilidad de diferenciar su voto que, en el marco de la simultaneidad total del viejo sistema, estaba estrechamente vinculado con la elección presidencial. La celebración de todas las elecciones un mismo día con posibilidad de voto cruzado, que los Colorados buscaron imponer hasta último momento en las negociaciones de reforma en el parlamento, habría significado un compromiso en esta misma dirección, pero que, desde el punto de vista pragmático, habría evitado los costos que la separación temporal introduce en el sistema político.

4.2 Las modificaciones del sistema presidencialista

Como se mencionó más arriba, en el orden emanado de la constitución de 1967,¹⁹ el presidente,

con sus extensas competencias legislativas y su manejo de la distribución de importantes cargos públicos, estuvo en el centro de las relaciones entre un Estado, que pese a la crisis económica estructural desde los años cincuenta sigue siendo el proveedor exclusivo de servicios sociales y el más importante empleador del país, y una sociedad que, en parte por su misma estructura demográfica, depende fuertemente de los servicios estatales (véase Nohlen 1995: 493). Asimismo, la estructura y la dinámica del sistema de partidos como las formas de comportamiento de los actores políticos están orientadas decididamente hacia un sistema presidencialista. Y, en distintas encuestas (véase Latinobarómetro 1995), la población calificó al presidente como la institución más importante del sistema político uruguayo, a lo cual sin duda contribuían la alta coincidencia de las elecciones a los distintos órganos representativos fijada por el viejo sistema electoral (*cfr.* Nohlen 1995a: 147s.). Según el nuevo sistema electoral la presidencia y el parlamento seguirán siendo elegidos el mismo día.

Ante este trasfondo político-institucional, la reforma del sistema presidencialista introduce cambios menos sustanciales que en el caso de los del sistema electoral, los cuales tienden a fortalecer levemente a la figura del presidente en sus relaciones con el Parlamento (Arts. 138, 139, 168, 174, 175). Por un lado, se faculta al presidente, a partir del segundo año de su mandato, a declarar que su gobierno carece de respaldo parlamentario, pudiendo reemplazar, consiguientemente y con la venia de la Cámara de senadores, a los ministros y renovar los directores de los entes autónomos y los servicios descentralizados. Por otro lado, se acortan los plazos para que el parlamento levante vetos del Ejecutivo a un proyecto de ley aprobado (y se exige a tal fin una mayoría de tres quintos de los miembros presentes de cada cámara —en lugar de una de tres quintos de los miembros presentes de la Asamblea General), así como para que resuelva sobre los proyectos enviados por el Ejecutivo con carácter de «urgente consideración» (un recurso que también está contemplado, p. ej., en las constituciones de Brasil y Chile).

presidencial de la vieja constitución de 1830 por un sistema colegiado. En 1934 se volvió al sistema presidencial aunque en el marco de un orden autoritario. Con el retorno al orden constitucional democrático en 1942 se mantuvo el sistema presidencial hasta 1952, cuando una nueva reforma constitucional reestableció el sistema colegiado. La constitución de 1967 restableció el sistema presidencial con la expectativa de que la concentración de poder en el presidente tornara más efectivo el proceso político uruguayo (*cfr.*, entre otros, Nohlen 1993: 609ss.; González 1991: 19ss.).

¹⁹ En la historia uruguaya contemporánea hubo varios cambios de importancia en el sistema de gobierno: en 1918 se reemplazó el sistema

Los nuevos poderes del presidente fueron en general exagerados en las discusiones en torno a la reforma. En esencia, la reforma constitucional de 1996 prosigue en la línea del orden político emanado de la constitución de 1967 que consagró formalmente y en la práctica presidentes con un amplio poder, apoyado en extensas facultades legislativas y en la conformación del gabinete de ministros (*cfr.* Gros Espiell 1979; Gros Espiell / Arteaga 1991). Se mantienen también al mismo tiempo las disposiciones de la constitución de 1967²⁰ que posibilitarían una praxis política cercana a la de tipo parlamentaria, según las cuales el parlamento dispone del derecho de interpelar a los ministros del presidente e incluso de despedirlos mediante un voto de desconfianza para el cual se exige una mayoría de dos tercios. De no lograrse tal mayoría, el presidente puede observar la votación del parlamento. Este puede convocar a una segunda votación, pero de no reunirse esta vez una mayoría de tres quintos de los miembros de ambas cámaras, el presidente puede mantener a los ministros, disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones. En la práctica política desde la redemocratización, marcada por el rol dominante del presidente en el sistema político y una propensión a formas consensuales de hacer política, el uso del voto de desconfianza fue extremadamente raro y la oposición parlamentaria prefirió emplear el mecanismo de interpelación para cuestionar la política del presidente. Y, en las circunstancias prevalecientes tras la redemocratización, ninguno de los tres presidentes se vio ante la necesidad de hacer uso de la disolución del parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones (*cfr.* para mayores detalles: Rial 1991; Weinstein 1995; Thibaut 1996).

Hay sí cierto fortalecimiento de la figura presidencial desde el punto de vista político que se origina en la mayor legitimidad que le da una elección por mayoría absoluta; pero sus facultades, desde el punto de vista jurídico y en cuanto a las relaciones institucionales, no varían de modo importante; y es cierto que el poder del presidente seguirá dependiendo fundamentalmente de su habilidad para construir alianzas en un sistema multipartidario (*cfr.* González en: Celsin 1996). Sin embargo, hay que destacar que el hecho de que se le permita sustituir a los directores

de los entes autónomos y los servicios descentralizados en el caso de un realineamiento de las alianzas políticas le otorga al presidente un recurso nada desestimable para manejar los asuntos de gobierno y para negociar, en el caso de que considere que su gobierno carece de apoyo parlamentario, una nueva coalición de gobierno.

5. Consideraciones finales

Las instituciones políticas son sin duda importantes para el funcionamiento del sistema político, pero al mismo tiempo hay que tener presente que operan junto a y son afectadas por otros factores (socioeconómicos, culturales, político-estructurales, etc.) y que su relevancia sólo puede determinarse respecto de situaciones específicas (*cfr.* Nohlen 1994a).

En Uruguay, tras la redemocratización tuvo lugar un afianzamiento de la democracia como orden político en el marco del orden político-institucional emanado de la constitución de 1967. Hoy, las instituciones democráticas y el sistema de partidos políticos constituyen la arena en donde se procesan los problemas políticos y se intentan sus soluciones, mientras que no se visualizan amenazas para la democracia de parte de actores autoritarios. Este desarrollo positivo se refleja en parte en distintas encuestas de opinión que muestran que el orden democrático en Uruguay cuenta, en comparación con el resto de los países latinoamericanos, con una legitimidad muy alta entre la población (*cfr.* Latinobarómetro 1995; 1996).

Al mismo tiempo, los gobiernos democráticos tuvieron problemas de gobernabilidad, que se expresaron especialmente las dificultades para impulsar políticas de reforma en el ámbito de la política económica y de la reestructuración del Estado encaminadas a superar la situación de crisis crónica que Uruguay viene arrastrando desde los años cincuenta y que se agravó aún más durante el régimen autoritario (*cfr.* Mainwaring 1996). La oposición a los cambios al modelo tradicional de desarrollo no sólo provino del parlamento, sino también —expresada en parte a través del uso de diversos mecanismos de democracia directa— de una sociedad reticente y, no completamente sin razón, temerosa frente a las consecuencias de las reformas. Es fundamentalmente en la misma sociedad uruguaya, que aún no ha podido concebir visiones del futuro que superen el recuerdo omnipresente de un pasado mejor, y en la

²⁰ Estas disposiciones constitucionales dieron origen a confusiones conceptuales, según las cuales el sistema de gobierno uruguayo sería parlamentario. Aquí sólo es posible remitir a distintos trabajos en donde se aborda con detalle la caracterización del sistema presidencialista uruguayo: Nohlen / Rial 1986; Nohlen / Solari 1988; Nohlen / Fernández 1991; González 1991.

situación de crisis del viejo modelo de desarrollo donde debe buscarse la explicación de los problemas de gobernabilidad.

Ante este trasfondo, la reforma constitucional de 1996, fruto de compromisos políticos entre una parte mayoritaria de los actores políticos y ratificada por una estrecha mayoría de los votantes, introduce cambios que, fortaleciendo la figura presidencial en el sistema político y, de manera leve, en sus relaciones con el parlamento, permiten no romper con la búsqueda de prácticas de gobierno coalicionales ya emprendida antes de la reforma que, pese a sus muchas dificultades intrínsecas, aparecen como la forma política más viable de superar los problemas de Uruguay en el contexto social y cultural existente. Obviamente, la presencia de liderazgos políticos inteligentes es también una condición necesaria para enfrentar con posibilidades de éxito el doble desafío de mejorar la efectividad del gobierno y lograr al mismo tiempo un consenso en la sociedad para las reformas.

Bibliografía

- AROCENA, R. / BODEMER, K. (Eds.) 1992: *Reforma constitucional. Aportes para una discusión necesaria*, Montevideo.
- BODEMER, K. 1993: «Zwischen Systemblockade und zaghaften Reformansätzen - Uruguay zur Halbzeit der Regierung Lacalle», en Bodemer, K. / Licio, M. / Nolte, D. (Eds.): *Uruguay zwischen Tradition und Wandel*, Hamburgo, pp. 25-60.
- 1995: «Überwindung der Systemblockade in der “Drei-Drittel-Gesellschaft”? Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Uruguay 1994», en *Lateinamerika. Analysen, Daten, Dokumentation*, 12 (28), pp. 147-164.
- BOTINELLI, O. 1986: «Dilemas de la reforma electoral», en Nohlen, D. / Rial, J. (Eds.): *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?*, Montevideo, pp. 148-157.
- BOTINELLI, O. / NOHLEN, D. / RIAL, J. 1990: «Uruguay: Sistema electoral y resultados electorales», en *Lateinamerikaforschung*, Arbeitspapier Nr. 3, Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg.
- CAETANO, G. / RILLA, J. 1995: «Relaciones interpartidarias y gobierno en el Uruguay (1942-1973)», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 8, pp. 15-34.
- CESIN, N. 1996: «Reforma constitucional. Dos análisis sin divisa: Luis Eduardo González y Oscar Botinelli», en *Brecha* (noviembre).
- COCCHI, A.M. 1986: «El sistema electoral uruguayo. Historia y estructura actual», en Nohlen, D. / Rial, J. (Eds.): *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?*, Montevideo, pp. 21-50.
- (Ed.) 1988: *Reforma electoral y voluntad política*, Montevideo.
- 1988a: «La reforma electoral en el Uruguay actual. Alternativas y perspectivas», en Cocchi, A.M. (Ed.): *Reforma electoral y voluntad política*, Montevideo, pp. 17-45.
- 1988b: «Las asignaturas pendientes de la redemocratización uruguaya», en Nohlen, D. / Solari, A. (Eds.): *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, pp. 187-198.
- CRESPO, I. / MIERES, P. / PÉREZ, R. 1991: «Uruguay. De la quiebra institucional a la presidencia de Lacalle (1971-1991)», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 74, pp. 297-321.
- DE RIZ, L. 1986: «Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay», en *Desarrollo Económico*, No. 100, pp. 659-682.
- FILGUEIRA, C. / FILGUEIRA, F. 1996: «Coaliciones reticentes. Sistema electoral, partidos y reforma estructural en el Uruguay», en Nohlen, D. / Fernández, M. (Ed.): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas (en prensa).
- FINCH, H. 1991: «Uruguay since 1930», en Bethell, L. (Ed.): *The Cambridge History of Latin America*, Vol. VIII, Cambridge, pp. 195-232.
- 1995: «The Uruguayan Elections of 1994», en *Electoral Studies*, 14 (2), pp. 232-236.
- FRANCO, R. 1986/87: *El sistema electoral uruguayo: peculiaridades, perspectivas* (Tomos I y II), Montevideo.

- GILLESPIE, CH.G. 1992: «The Role of Civil-Military Pacts in Elite Settlements and Elite Convergence: Democratic Consolidation in Uruguay», en Higley, J. / Gunther, R. (Eds.): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, etc., pp. 178-207.
- GONZÁLEZ, L.A. 1986: «Legislación electoral, partidos y gobernabilidad», en Nohlen, D. / Rial, J. (Ed.): *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?*, Montevideo, pp. 59-71.
- 1991: *Political Structures and Democracy in Uruguay*, Notre Dame.
- 1995: «Continuity and Change in the Uruguayan Party System», en Mainwaring, S. / Scully, T. (Eds.): *Building Democratic Institutions, Party Systems in Latin America*, Stanford, pp. 138-163.
- GROS ESPIELL, H. 1979: «Evolución de la organización político-constitucional en América Latina, 1950-1975: Uruguay», en Gil Valdivia, G. / Chávez Tapia, J.A. (Eds.): *Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina (1950-1975)*, México.
- GROS ESPIELL, H. / ARTEAGA, J.J. 1991: *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, Montevideo.
- HUNTINGTON, S.P. 1991: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman/Londres.
- KRENNERICH, M. / LAUGA, M. 1995: «Diseño versus política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales», en *Justicia Electoral*, Vol. IV, 5, pp. 111-126.
- Latinobarómetro 1995*: Informe completo-original, Santiago de Chile.
- Latinobarómetro 1996*: Informe de prensa, Santiago de Chile.
- LAUGA, M. 1996: «Verfassungsreformdebatte und Regierbarkeitsproblematik in Uruguay (1984-1996)», en Betz, J. (Ed.): (en prensa), Hamburgo.
- LIJPHART, A. 1984: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven.
- 1990: «Forms of Democracy: North-South and East-West Contrasts», en Reinhard, W. / Waldmann, P. (Eds.): *Nord und Süd in Amerika: Gegensätze, Gemeinsamkeiten, europäischer Hintergrund*, Friburgo, pp. 933-942.
- MAINWARING, S. 1996: «La democracia en Brasil y en el Cono Sur: éxitos y problemas», en *Ágora* (Cuaderno de Estudios Políticos), Invierno, pp. 135-180.
- MANCEBO, M.E. 1991: «De la “Entonación” a la “Coincidencia Nacional”: Los problemas del presidencialismo en el caso uruguayo», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 4, pp. 29-45.
- 1992: «Modelo decisorio y régimen de gobierno en la consolidación democrática uruguaya», en Seminario *Reforma Política y Consolidación Democrática*, Universidad Complutense de Madrid (9-11 de diciembre de 1992), Madrid.
- NOHLEN, D. 1978: *Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen*, Munich.
- 1993: «Uruguay», en Nohlen, D. (Coord.): *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José de Costa Rica, pp. 609-651.
- 1994: *Sistemas electorales y partidos políticos*, México.
- 1994a: *Institutional Reform in Latin America from the Perspective of Political Engineering*, Arbeitspapier Nr. 14, Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg.
- 1995: «Uruguay», en Nohlen, D. / Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 2: Südamerika, Bonn, pp. 481-516.
- 1995a: *Elecciones y sistemas electorales*, Caracas.
- 1995b: «Presidencialismo y parlamentarismo», Conferencia pronunciada en el VII Curso Interamericano de Elecciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDDH/CAPEL) en el Salón de Expresidentes de la

- Asamblea Legislativa de Costa Rica, el 29 de noviembre de 1995.
- 1996: *La trilogía presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos*, México.
- 1997: *Sistemas electorales y partidos políticos*, (2da. edición revisada) México.
- NOHLEN, D. / RIAL, J. (Eds.) 1986: *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?*, Montevideo.
- 1988: «Reforma política y consolidación democrática. Perspectivas comparadas», en Nohlen, D. / Solari, A. (Eds.): *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, pp. 327-358.
- NOHLEN, D. / SOLARI, A. (Eds.) 1988: *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas.
- NOHLEN, D. / FERNÁNDEZ, M. (Eds.) 1991: *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas.
- PAREJA, C. 1990: *Parlamentarismo, presidencialismo y gobierno de coalición*, CLAEH, Ms., Montevideo.
- PÉREZ, R. 1987: «¿Parlamentarismo como alternativa? El caso de Uruguay», en *Cuadernos del CLAEH*, 43, Montevideo.
- 1988: «El parlamentarismo. La reforma necesaria para Uruguay», en Nohlen / Solari (Eds.): *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, pp. 287-300.
- RAMA, G.W. 1987: *La democracia en el Uruguay. Una perspectiva de interpretación*, Montevideo.
- REHREN, A. / Huerto Amarillo, M. del 1993/4: «Sanguinetti: liderazgo presidencial hacia la “rutina democrática”», en *Cuadernos del CLAEH*, 68, 18, pp. 135-154.
- RIAL, J. 1984: *Partidos políticos, democracia y autoritarismo*, Tomos I y II, Montevideo.
- 1985: *Uruguay: elecciones de 1984. Un triunfo del centro*, Montevideo.
- 1986: «Alternativas de reforma electoral», en Nohlen, D. / Rial, J. (Eds.): *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?*, Montevideo, pp. 171-217.
- 1988: «Reforma política, reforma constitucional, reforma electoral. La agenda política a tres años de la restauración de la democracia», en Cocchi, A.M. (Ed.): *Reforma electoral y voluntad política*, Montevideo, pp. 189-221.
- 1989: «Continuidad y cambio en las organizaciones partidarias en el Uruguay», en Cavarozzi, M. / Garretón, M.A. (Eds.): *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, Santiago de Chile, pp. 243-297.
- 1990: *Transición hacia la democracia y restauración en el Uruguay, 1985-1989*, paper PEITHO, Montevideo.
- 1991: «Uruguay: cultura política dominante y alternativas de sistema de gobierno», en Nohlen, D. / Fernández, M. (Eds.): *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, pp. 173-186.
- SARTORI, G. 1994: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Nueva York.
- SOLARI, A. 1991: «Proceso de democratización en Uruguay», en *Síntesis*, 13, pp. 147-165.
- SIERRA, G. de 1992: *El Uruguay post-dictadura. Estado - política - actores*, Montevideo.
- THIBAUT, B. 1996: *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika. Argentinien*,

Brasilien, Chile und Uruguay im historischen Vergleich,
Opladen.

——— 1997: «Instituciones de democracia directa en América Latina», en Nohlen, D. *et al.* (Ed.): *Tratado de Derecho Electoral de América Latina*, San José (en prensa).

WEINSTEIN, M. 1995: «Uruguay: The Legislature and the Reconstitution of Democracy», en Close, D. (Ed.): *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder/London, pp. 137-150.

Estudio sobre el orden público, la interpretación normativa y los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad en materia electoral federal

*J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo**

*SUMARIO:** Artículo 1. Artículo 2. Interpretación gramatical. Interpretación sistemática. Interpretación funcional. Artículo 3. Artículo 4. Artículo 5.*

En este ensayo trataremos de comentar los aspectos más relevantes de los primeros cinco artículos, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, decretada el 19 de noviembre de 1996 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre del mismo año.

Artículo 1

1. La presente Ley es de *orden público*, de observancia general en toda la República y reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mucho se ha discutido en la doctrina y en el foro sobre el término «orden público».

Así tenemos que don Andrés Serra Rojas¹ lo define como «el orden indispensable para la convivencia, para mantener la paz social y el libre y seguro desenvolvimiento de los grupos humanos».

Para Quintín Alfonsín² se trata del «status fundamental querido por la comunidad jurídica misma y normativamente determinado, unas veces a través de la función de los órganos representativos de la voluntad formal de aquélla y otras veces de un modo consuetudinario».

El Dr. Miguel Acosta Romero³ dice que «el orden público es una misión que posee la autoridad (elemento del Estado) para mantener la tranquilidad y paz, pretendiendo el interés público de la sociedad. Dicha misión se realiza mediante el gobierno de los hombres y la administración de las cosas. Siendo el gobierno quien lo concretiza e institucionaliza en el Derecho».

Establece el Dr. Acosta Romero⁴ que a lo largo de la historia del Derecho se han utilizado los siguientes vocablos bajo el rubro de orden público: interés público, interés social, interés general, interés de la Nación, utilidad pública, utilidad nacional, utilidad social y beneficio social.

A su vez, la *Enciclopedia Jurídica Omeba* lo define: «En sentido general, orden público designa el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad. Esta idea está asociada con la noción de paz pública, objetivo específico de las medidas de gobierno y policía (Bernard). En un sentido técnico, la dogmática jurídica con "orden público", se refiere al *conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad, principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos ni por la aplicación de derecho extranjero*».

Por otra parte, existen diversas tesis y jurisprudencias que abordan el tema del orden público, por ejemplo, siendo para este trabajo importante la de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas 765 y 766, del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1985*, Tercera Parte, cuya voz es «SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA

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

**Este trabajo se presentó en la Segunda Reunión Nacional de Magistrados, celebrada el jueves 16 de enero de 1997.

¹Citado por Acosta Romero, Miguel, en *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. México, Porrúa, S.A. 1989, p. 894.

²*Ídem*, p. 894.

³Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 917.

⁴*Op. cit.*, pp. 853 y 854.

LOS EFECTOS DE LA», en la que se afirma: «... no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por *disposiciones de orden público*, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (jurisprudencia común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo...».

Es también importante mencionar que «todos los ordenamientos son de orden público⁵ lo declaren expresamente o no»;* en este sentido, el Dr. Acosta Romero⁶ recomienda no confundir el concepto de orden público con la noción de Derecho Público: «Ciertamente las normas de Derecho Público (Derecho Constitucional, Administrativo, Penal, Agrario, Fiscal, Internacional, del Trabajo), son normalmente disposiciones de orden público. Sin embargo, están lejos de comprender todo el orden público. Muchas disposiciones del Derecho Privado (Civil, Mercantil) son también de orden público...».

Con base en lo anterior, consideramos que la definición más adecuada es la que en sentido técnico da la enciclopedia Omeba y que citamos anteriormente, la que se refiere a la vieja distinción entre normas taxativas y normas dispositivas y de las cuales Del Vecchio⁷ ofrece las definiciones siguientes: «Las normas taxativas (llamadas también *normae congeniti* o *ius cogens*) son —a tenor de la doctrina corriente— aquellas que mandan o imperan independientemente de la voluntad de las partes, de manera que no es lícito derogarlas, ni absoluta, ni relativamente, en vista al fin determinado que las partes se propongan alcanzar; porque la obtención de este fin está cabalmente disciplinada por la norma misma. Se suele citar, a este propósito, la máxima: «*ius publicum privatorum pactis mutari nequit*». En cambio, las dispositivas (*ius dispositivum*) son aquellas que sólo valen cuando no existe una voluntad diversa de las partes, manifestada legalmente».

Esta distinción ha sido recogida por los artículos 8º y 6º del Código Civil para el Distrito Federal en asuntos

del orden común, y en toda la República en asuntos del orden federal.

«Art. 8º. Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la Ley ordene lo contrario.»

«Art. 6º. La voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla. Sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente al interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de tercero.»

Como corolario de lo anterior, desde nuestro punto de vista, cuando en el artículo 1º de la Ley en comento, se dice que es de orden público, debe entenderse que la misma contiene disposiciones, que al atender al interés general, no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los particulares, ni por las autoridades electorales, ni por los partidos políticos, y, por lo tanto, los actos ejecutados contra lo dispuesto por ella serán nulos, excepto cuando la Ley contenga otra sanción específica.

En relación con este artículo 1º, cabe decir que la parte final del mismo se refiere al ámbito espacial de aplicación de la norma y es «de observancia general en toda la República» y que, a su vez, la reputa como «reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», deberá entenderse, en el sentido de que se le está fijando su gradación jerárquica en el sistema jurídico nacional.

En suma, se establece que es una Ley Federal, que al igual que la Constitución Federal y los Tratados Internacionales en los términos del numeral 133, de la Constitución invocada, son normas supremas para toda la Unión, teniendo los jueces de cada Estado la obligación de acatarlas, aun en contra de lo que establezcan las constituciones y leyes de sus Estados.

Artículo 2

1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a los *criterios gramatical, sistemático y funcional*. A falta de disposición expresa, se aplicarán los *principios generales del Derecho*.

Cabe comentar al respecto, que compete la interpretación de cualquier norma federal o local que guarde relación con medios de impugnación electoral,

⁵ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 895.

* Entre los ordenamientos jurídicos que en el Derecho Mexicano se declara expresamente que son de orden público encontramos los siguientes: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIDE), Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley General de Población, Ley Federal del Trabajo, etc.

⁶ *Ídem*, pp. 917 y 919.

⁷ Citado por García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, S.A., 1973, p. 94.

tanto al Instituto Federal Electoral, como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues ambas instituciones tienen facultad para resolver los conflictos que se susciten en esta materia.

En segundo lugar, es oportuno mencionar que existe una disposición correlativa a la que comentamos, contenida en el artículo 3 párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que a la letra dice:

«La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.»

Sin embargo, existen diferencias entre ambas disposiciones, toda vez que esta última se refiere a que el Instituto Federal Electoral, el Tribunal y la Cámara de Diputados tienen facultad de interpretar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; pudiendo decirse que no sólo en los sujetos intérpretes existen divergencias, sino que de la remisión que hace el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a la norma constitucional, en específico, al último párrafo de su artículo 14, lo que privilegia el sistema letrístico o gramatical sobre los demás métodos de interpretación normativa.

Con relación a los criterios gramatical, sistemático y funcional, existe un buen número de obras jurídicas que se han ocupado de los mismos; pudiendo decir, a grandes rasgos, que la doctrina los ha caracterizado de la manera siguiente:

Interpretación gramatical

El maestro García Máynez sostiene que la interpretación gramatical se da cuando «...el texto legal puede ser claro, tan claro que no surja ninguna duda sobre el pensamiento de sus redactores...» y en tal virtud debe aplicarse en sus términos, sin pretender eludir su letra, bajo el pretexto de penetrar su espíritu.⁸

El Dr. Ignacio Burgoa señala que la denominada interpretación gramatical o literal de la ley «...implica la extracción de su sentido atendiendo a los términos gramaticales en que su texto se encuentra concebido...» agregando que «...este método es válido si la fórmula

legal es clara, precisa sin que en este caso sea dable eludir su literalidad...».⁹

Para el profesor Claude du Pasquier la interpretación gramatical «...consiste en deducir de las palabras mismas, de su lugar en la frase y de la sintaxis, de la misma puntuación, el sentido exacto del artículo de que se trata».¹⁰

Interpretación sistemática

Ésta dirige su atención sobre el vínculo que reúne a todas las reglas y las instituciones en un todo coherente; ella aclara la disposición legal cuya interpretación se busca por los principios más generales bajo el imperio de los cuales la coloca el sistema.¹¹

El método sistemático se configura con base en la premisa de que un determinado precepto legal no existe solo en ningún ordenamiento, por lo que el intérprete debe vincularlo lógicamente con los demás, para delimitar su respectivo ámbito normativo a través del señalamiento de los casos, supuestos o hipótesis generales que comprende, lo que conduce a la ubicación de su sentido dentro del conjunto preceptivo a que pertenece, y evita una interpretación aislada de una sola disposición legal.¹²

Interpretación funcional

Poco existe en la literatura jurídica acerca de la interpretación funcional, lo más cercano a nuestro marco jurídico electoral, lo hemos encontrado en los trabajos del autor polaco Jerzy Wróblewsky de quien resumiremos algunas ideas contenidas en su libro *Constitución y Teoría General de la Interpretación Jurídica*.

Para este autor, existen dos situaciones en la aplicación de la ley: La isomorfa que se resume con el principio *lex clara est* y que no admite más que la aplicación llana de la misma, y, por otro lado, situaciones

⁹ Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, Porrúa, México, 1978, p. 591.

¹⁰ Du Pasquier, Claude. *Introducción a la Teoría General del Derecho y la Filosofía Jurídica*, Librería Internacional del Perú, S.A., 2a. ed. 1950 p. 181.

¹¹ Du Pasquier, Claude, *op. cit.*, p. 182.

¹² Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 592.

⁸ García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, Ed. 30a., México, 1979, p. 327.

de interpretación, que pueden surgir en tres contextos distintos: El lingüístico,* el sistemático** y el funcional.

El contexto funcional proporciona, según Wróblewski, factores relevantes sobre las reglas, valoraciones, opiniones diferentes en lo que respecta a los rasgos de la sociedad y del Estado, y de la voluntad del legislador y de quien decide, considerados como relevantes para el significado de las reglas interpretadas. El caso típico de duda en este contexto funcional, consiste en el conflicto entre las funciones de una regla utilizada en su significado *prima facie* o gramatical y la *ratio legis*, o bien cuando los fines del legislador actual se oponen a los del legislador histórico.¹³

Para el significado de las reglas legales, el contexto funcional es complicado, ya que contiene todos los factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento del Derecho que no pertenecen al contexto lingüístico ni al sistemático.

Para el maestro polaco, el Derecho se crea, aplica y funciona en el contexto de diferentes hechos sociopsíquicos, incluidas las normas y valoraciones extralegales, diferentes tipos de relaciones sociales y otros factores condicionantes del Derecho (por ejemplo, economía, política, cultura general), diversas opiniones concernientes a los hechos relevantes para el Derecho, etc. Aquí habremos de referirnos también a la «voluntad» del legislador histórico, tomada bien como un hecho del pasado o bien como una construcción teórica de la ciencia jurídica y/o de la práctica jurídica. Quedan incluidos todos los intrincados problemas acerca de los propósitos e intereses que influyen en el Derecho.¹⁴

Lo trascendental de la interpretación funcional es relevante en tanto que influye en la voluntad del legislador histórico, o en tanto que constituye un conjunto de factores que realmente determinan el significado de la regla en el momento en que se hace uso de ella, ya sea en su aplicación o en el análisis de ella.¹⁵

Apartándonos de la doctrina, existe una tesis relevante de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, relativa a los métodos de interpretación jurídica, que sin duda tuvo su inspiración en Wróblewski y que puede ser muy ilustrativa y útil para el caso que nos ocupa y que a la letra dice:

«CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. CRITERIOS PARA SU INTERPRETACIÓN JURÍDICA.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la interpretación jurídica de las disposiciones del propio Código se debe hacer conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El criterio de interpretación gramatical, básicamente consiste en precisar el significado del lenguaje legal que se emplea en determinado precepto jurídico, cuando genera dudas o produce confusiones, ya sea porque alguno o algunos de los términos empleados por el legislador no se encuentren definidos dentro de su contexto normativo, o bien, porque los vocablos utilizados tienen diversos significados. El criterio sistemático consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición, cuando la misma resulta contradictoria o incongruente con otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo. Conforme al criterio

* El contexto lingüístico se da sobre cuando los términos legales son abiertamente valorativos, como, por ejemplo, cuando se utilizan palabras como libertad, equidad, igualdad, justicia, en cuyo caso es necesario, por razones semióticas, realizar una determinación de su significado para el caso concreto en que se utiliza.

** El contexto sistemático se produce cuando el significado *prima facie* de una regla es inconsistente o incoherente con otras reglas válidas de este sistema, como, por ejemplo, en el caso relativo a las casillas especiales en donde se permite al ciudadano que esté fuera de su sección, pero en su distrito, votar por Diputado de mayoría relativa, norma que resulta incoherente con otras normas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y que será necesario interpretar, por lo tanto, en un contexto sistemático.

¹³ Wróblewski, Jerzy. *Constitución y Teoría General de la Interpretación Jurídica*, traducción de Arantxa Azurza, Editorial Civitas, S.A., primera edición 1985, Madrid, España, p. 39.

¹⁴ Ídem, *op. cit.*, pp. 45-46.

¹⁵ Ídem *op. cit.*, p. 46.

funcional, para interpretar el sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, se deben tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemática. Siendo el factor que tiene mayor relevancia, el de la intención o voluntad del legislador, incluyendo todos los intrincados problemas acerca de los propósitos e intereses que influyen en el Derecho. Ahora bien, la enunciación que hace el artículo 3 del Código de la materia respecto de estos criterios de interpretación jurídica, no implica que se tengan que aplicar en el orden en que están referidos, sino en función del que se estime más conveniente para esclarecer el sentido de la disposición respectiva.

«SC-1-RAP-500/94. Partido de la Revolución Democrática. 22-VI-94. Unanimidad de votos.

«SC-1-RIN-241/94. Partido de la Revolución Democrática.

10-X-94. Unanimidad de votos.»

A manera de recetario, mencionaré algunas directrices que Wróblewsky sugiere se utilicen en los contextos lingüístico, sistemático y funcional:

GRAMATICAL

- Sin razones suficientes, no se debe atribuir a los términos interpretados ningún significado especial distinto del significado que estos términos tienen en el lenguaje natural común.
- Sin razones suficientes, a términos idénticos, que se utilizan en las reglas legales, no se les debería atribuir diferentes significados.
- Sin razones suficientes, a términos diferentes no se les debería atribuir el mismo significado. (El lenguaje legal carece de sinonimia.)
- No se debería determinar el significado de una regla de manera tal que algunas partes de dichas reglas sean redundantes.
- El significado de los signos lingüísticos complejos del lenguaje legal deberá ser determinado según reglas sintácticas del lenguaje natural común.

SISTEMÁTICO

- No se debería atribuir a una regla legal un significado de tal manera que esta regla fuera contradictoria con otras reglas pertenecientes al sistema.

- No se debería atribuir a una regla legal un significado de tal manera que fuera incoherente con otras reglas legales pertenecientes al sistema.
- A una regla legal se le debería atribuir un significado que la hiciera lo más coherente posible con otras reglas legales pertenecientes al sistema.
- A una regla legal no se le debería atribuir un significado de manera que esta regla fuera inconsistente con un principio válido del Derecho.
- A una regla legal se le debería atribuir un significado de modo que la regla fuera lo más coherente posible con un principio válido del Derecho.

Por lo que respecta al contexto funcional, Wróblewsky advierte que las reglas que se mencionan a continuación son contradictorias entre sí, por lo que su elección la deberá hacer el

intérprete de manera subjetiva y dependiendo de su ideología y de su especial teoría normativa de interpretación.

FUNCIONAL

- A una regla legal se le debería atribuir un significado de acuerdo con la finalidad que persigue la institución a la que pertenece la regla.
- A una regla legal se le debería atribuir un significado de acuerdo con la intención del legislador histórico.
- A una regla legal se debería atribuir un significado de acuerdo con la intención perseguida por el legislador contemporáneo al momento de la interpretación.
- A una regla legal se le debería atribuir un significado acorde con los objetivos que esta regla debe alcanzar según las valoraciones del intérprete.

A manera de conclusión y en la forma en que se encuentra redactado el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, desprendo el principio de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, únicamente puede aplicar los criterios de interpretación gramatical, sistemática y funcional, para la resolución de los asuntos que le sean planteados, de tal suerte que no deben de utilizarse otros métodos, aun y cuando el juzgador los estime más adecuados para una correcta aplicación del Derecho Electoral.

En otro punto, queda la duda de saber si deben

aplicarse al mismo tiempo todos los sistemas enumerados, o bien, pueden utilizarse indistintamente, o por último, deben utilizarse sucesivamente.

Por otro lado, y en relación con la parte final del artículo 2 en comento que establece:

«A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del Derecho.»

Cabe establecer que se trata del caso de integración de la norma jurídica, siendo oportuno mencionar, por lo que respecta a esta labor, que la función del juzgador dependerá en gran medida de su posición ideológica:

- a) Si positivista, se tendrá que coincidir con la tesis de que «si en la ley puede haber lagunas, en el Derecho no es posible esto, en virtud del principio de plenitud hermética del orden jurídico» que según García Máynez¹⁶ consiste en que «no hay situación alguna que no pueda ser resuelta jurídicamente, esto es, de acuerdo con principios de Derecho» y principios que lógicamente sólo podrán derivarse de

¹⁶ García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, pp. 359 y ss.

la Ley, es decir, se convierte en un asunto intrasistemático, que a través de la inferencia inductiva, que parte de las normas positivas generales contenidas en el propio ordenamiento, encuentra la solución al caso concreto, y que acepta el principio de que todo lo que no está jurídicamente prohibido al sujeto individual, está jurídicamente permitido.

- b) Si naturalista, se podría establecer que en el supuesto de que el Derecho Positivo no contenga disposición aplicable al caso específico, se tendrá que recurrir a un sistema metajurídico, que contenga los principios jurídicos representados por los valores: justicia, equidad, seguridad, bien común, etc., a través de métodos filosóficos y sobre todo de la estimativa jurídica.
- c) Si realista sociológico, se tendrá que colmar la laguna atendiendo a los valores colectivos sostenidos por la comunidad.

El problema es, pues, ideológico, y los métodos de integración de la norma serían distintos: si es el caso de un contexto intrasistemático, serían aplicables los métodos analíticos, *a contrario sensu* y *a fortiori*; si el contexto es transistemáticamente trascendental, se utilizaría la teoría de los valores, y si el contexto es transistemático fundado en valores colectivos, se tendrían que utilizar técnicas sociales como las encuestas, sondeos de opinión, etc.

Artículo 3

1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:
 - a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y
 - b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

En relación al principio de constitucionalidad, Miguel Lanz Duret afirma que el principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen es la Constitución, por cuanto «sólo la Constitución es suprema en la República. Ni el Gobierno Federal, ni la autonomía de sus entidades, ni los órganos del Estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas... son en derecho constitucional soberanos».¹⁷

La Constitución encuentra su fundamento de validez en la voluntad soberana del pueblo, manifestada a través del poder constituyente, tanto originario como permanente y del órgano revisor de la propia Ley Suprema; por esta razón, todo poder de autoridad debe estar sometido a la Constitución.

El legislador, trátese del Congreso de la Unión, de una Legislatura Local o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, está igualmente sometido a los principios de la Constitución; asimismo, todo funcionario, federal o estatal, se encuentra obligado a su cumplimiento. Ninguna autoridad del Estado mexicano puede tener más atribuciones o facultades que las que la Constitución le confiere.¹⁸

La Constitución es susceptible de infringirse por multitud de actos del poder público, posibilidad que ella misma prevé; tan así es, que establece los medios jurídicos para impedir o remediar las contravenciones que las autoridades del Estado suelen cometer cotidianamente a sus mandamientos por una gama de múltiples causas, es decir, toda Constitución provee a su autodefensa instituyendo sistemas de control de diversos tipos.¹⁹

En materia electoral, la autoridad jurisdiccional encargada de vigilar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente al principio de constitucionalidad, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, atendiendo a lo mandado por la base IV, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al reglamentarse este artículo, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se ordenó en el artículo 3, párrafo 1, inciso a), que «...Todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y legalidad». Para garantizar estos principios, el párrafo primero del artículo 99 de nuestra Carta Magna, estatuyó al Tribunal Electoral, que con excepción de lo dispuesto en la fracción II, del artículo 105 Constitucional, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, y le otorgó en el propio artículo 99, fracción III, la facultad de resolver en forma definitiva e inatacable «...las impugnaciones de actos y resoluciones de autoridad electoral federal... que violen normas constitucionales o

¹⁸ Cfr. Arteaga Nava Elisur, *La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad. El caso Tabasco*. Edit. Monte Alto, S.A., de C.V., México, 1996, p. 326.

¹⁹ Cfr. Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, S.A., ed. 8va., México, 1991, p. 386.

¹⁷ Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Edit. Porrúa, S.A., ed. 4ta., p. 670.

legales», competencia que se reitera en el artículo 186, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En forma muy sucinta, debemos concluir que los actos de las autoridades electorales deben sujetarse a las normas que deriven de la Constitución, específicamente las que provienen, entre otros, de los artículos 5, párrafo 4, 8 párrafo 1 *in fine*, 9 párrafo 1, 35, 36, 38, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 81, 82, 99, 116 y 122.

Asimismo, cabe establecer que el control de la Constitución, por lo que se refiere a leyes generales que la contradigan, entre las que lógicamente se encuentran las electorales, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme al artículo 105, fracción II de nuestra Carta Magna.

Por lo que respecta al principio de legalidad, el mismo «alude a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica del orden jurídico. De este modo, no es únicamente en la relación entre los actos de ejecución material y las normas individuales —decisión administrativa y sentencia— o, en la relación entre estos actos de aplicación y las normas legales y reglamentarias, en donde se puede postular la legalidad o regularidad y las garantías propias para asegurarla, sino también en las relaciones entre el reglamento y la Ley, así como entre la Ley y la Constitución; las garantías de la legalidad de los reglamentos y las de la constitucionalidad de las leyes son, entonces, tan concebibles como las garantías de la regularidad de los actos jurídicos individuales.»²⁰

El ministro José de Jesús Gudiño Pelayo²¹ dice que «es un axioma jurídico-político del constitucionalismo que da fundamento al Estado de Derecho, el llamado principio de legalidad, mismo que suele enunciarse en los siguientes términos: Las autoridades sólo pueden realizar aquello que le permita expresamente la Ley, en consecuencia todo lo demás les queda vedado, es decir, prohibido».

Lo anterior, en la materia electoral, se traduce en la configuración de los actos y resoluciones de las autoridades de los órganos del Instituto Federal Electoral, a los siguientes dispositivos jurídicos: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y los diversos reglamentos y acuerdos que normen el funcionamiento tanto del Instituto Federal Electoral como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que ve al principio de definitividad, la Reforma Constitucional que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, en el artículo 41 estableció: «La Ley establecerá un Sistema de Medios de Impugnación de los que conocerán el organismo público Instituto Federal Electoral, previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad».

En esta reforma, por primera vez se introduce en la Constitución el principio de definitividad que debía regir en las etapas del proceso, es decir, se constitucionaliza el principio prevalente en el sistema electoral mexicano, sistema que permite que todos los actos y que cada una de todas las etapas del proceso electoral federal quedaran firmes e incuestionables.

En resumen, en cuanto al objeto del sistema de medios de impugnación, consistente en darle definitividad a los actos y etapas de los procesos electorales, podemos decir que es un principio que nos acompaña desde el año de 1986, cuando legalmente se vincularon los medios de impugnación con las etapas del proceso electoral, principio que adquirió rango constitucional hasta el año de 1990, cuando se consagró en el artículo 41 Constitucional, y el cual fue confirmado a través de la reforma constitucional al propio artículo en su base IV de fecha 22 de agosto de 1996 y su correspondiente modificación legal, contenida en el artículo 3 párrafo 1 inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Cabe hacer mención que esta es una característica especial del Sistema Electoral Mexicano, ya que en otros países no se divide el proceso por etapas y hasta en la calificación final pueden hacerse valer anomalías relativas a las etapas iniciales del proceso, como podría ser el registro de candidatos.

²⁰ Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., p. 2536.

²¹ Gudiño Pelayo, José de Jesús. «Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la jurisprudencia: Inconstitucionalidad del primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo». *Colección Fin de Milenio*, serie Ensayos, Manuales y Libros Jurídicos, Universidad de Guadalajara, 1a. ed. 1996, México, p. 15.

Artículo 4

1. Corresponde a los órganos del Instituto Federal Electoral conocer y resolver el recurso de revisión y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los demás medios de impugnación previstos en el artículo anterior, en la forma y términos establecidos por esta ley.

El precepto anterior establece la competencia del Instituto y del Tribunal, no siendo necesario hacer más comentario de que el Tribunal, al conocer los recursos de su competencia, ejerce el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral, en tanto que al Instituto Federal Electoral sólo corresponde conocer de su legalidad.

En materia de constitucionalidad y por lo que ve al Derecho Electoral, tenemos que pueden presentarse dos supuestos: primero, el que se refiere a la impugnación de inconstitucionalidad de leyes federales o locales, que correspondería conocer y resolver al Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 105, fracción II Constitucional), y segundo, el referente a la inconstitucionalidad de actos y resoluciones, que corresponde conocer y resolver a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pudiéndose dar en esta última hipótesis, que del análisis de los agravios esgrimidos por el recurrente, se advirtiera que combaten un precepto de una Ley por considerarlo contrario a la Constitución; sin duda, esta Sala Superior podría optar por varias alternativas: declararse incompetente y remitir los autos al Pleno del Máximo Tribunal del país para su conocimiento y resolución; o bien, que esta Sala Superior se pronunciase resolviendo, y por ende, estableciendo criterios de jurisprudencia, con lo que se establecería un control indirecto de la constitucionalidad de las leyes por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a los artículos 235, 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

medios de impugnación a que se refiere el párrafo 2 del artículo 3, no cumplan las disposiciones de esta ley o desacaten las resoluciones que dicte el Tribunal Electoral, serán sancionados en los términos del presente ordenamiento.

Como se señala en el artículo 99 de la Constitución, el Tribunal es «la máxima autoridad jurisdiccional en la materia», por lo que se le debe considerar como un Tribunal de plena jurisdicción, naturaleza que, conforme a esta disposición en comento, lo dota del imperio por medio del cual podrá tomar cualesquiera de las medidas que le autoriza la Ley para satisfacer las pretensiones del demandante, cuando sean fundadas y probadas, con la facultad, inclusive, de hacer cumplir coercitivamente sus resoluciones.

Las sanciones antes descritas, las puede aplicar cualesquiera de los Presidentes de Sala del Tribunal Electoral, tanto para hacer cumplir las disposiciones de la propia Ley, como las resoluciones que pronuncien las Salas.

Artículo 5

1. Las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como los ciudadanos, partidos políticos, candidatos, organizaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos y todas aquellas personas físicas o morales, que con motivo del trámite, sustanciación y resolución de los

Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el Derecho Electoral Federal mexicano

J. Jesús Orozco Henríquez*

SUMARIO:** Introducción; I. El Derecho Electoral y la democracia ante los principios o valores morales y de justicia; II. La democracia como expresión de la soberanía popular; 1. Soberanía popular; 2. Sistema democrático; 3. El principio de la mayoría y la tutela de la minoría; III. Los principios y valores tutelados por el régimen democrático-electoral mexicano; 1. El principio de libre e igual participación; 2. Sufragio universal, libre, secreto y directo; 3. Pluralismo político; 4. Condiciones equitativas para la competencia electoral; 5. Sistema electoral representativo; 6. Seguridad jurídica, a) Legalidad electoral, b) Certeza y objetividad, c) Imparcialidad e independencia de los órganos electorales; d) Responsabilidad; 7. Paz social, a) Solución pacífica e institucional de los conflictos electorales, b) Tolerancia y consenso.

Introducción

El objeto del presente trabajo es proporcionar un panorama sobre los principios o valores morales y de justicia más importantes que inspiran a las normas jurídicas electorales federales positivas de nuestro país,¹ se estima que este tipo de estudio puede encuadrarse —tal como lo

sostendría Bobbio—² dentro de la **filosofía del Derecho** (lindando con la filosofía política y la filosofía moral), toda vez que el criterio que guía esta investigación se basa en la axiología y la teoría de la justicia.

Incluso, hay quien considera —particularmente Nino—³ que una **jurisprudencia normativa** (en tanto nuevo modelo de «ciencia» del Derecho) debe ocuparse no sólo de describir y sistematizar el Derecho, sino, en forma abierta, de cuestionar la justificación de sus regulaciones y proponer soluciones *valorativamente* satisfactorias para los casos en que se presenten indeterminaciones (lingüísticas o normativas) y el Derecho Positivo no ofrezca una solución unívoca,⁴ por lo que también podría

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; asimismo, es Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores e Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, encontrándose bajo licencia.

** La presente es una versión ampliada del trabajo denominado «El régimen electoral», que forma parte de la obra colectiva coordinada por el doctor Sergio García Ramírez bajo el título *Los Valores Éticos en el Derecho Positivo Mexicano*, que será publicada por el Fondo de Cultura Económica y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El autor agradece de nuevo a la doctora Macarita Elizondo Gasperín y al maestro Carlos Arenas Bátiz las agudas observaciones y sugerencias que le formularon respecto de una versión preliminar de este trabajo, de cuyas deficiencias es el único responsable.

¹ En consecuencia, sirven como marco de referencia las disposiciones electorales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; el Título Décimo Primero, denominado «Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación», de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el Título Vigésimocuarto, relativo a los «Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos», del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal; la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, así como las disposiciones sobre la materia de carácter consuetudinario, los diversos acuerdos de los órganos del Instituto Federal Electoral y las sentencias recaídas a los medios de impugnación de que han conocido las distintas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

² «Por filosofía del Derecho, en efecto, yo entiendo la *teoría de la justicia*, es decir, la teoría de ese especial valor que domina la experiencia jurídica y en base al cual el Derecho empírico, histórico o positivo —que en su aspecto formal es objeto de la teoría general del Derecho y en su aspecto material de las ciencias jurídicas particulares— viene valorado y también, si es preciso, transformado» (Norberto Bobbio, *Contribución a la teoría del Derecho*, Madrid, Editorial Debate, 1990, p. 88).

³ Cfr., Carlos Santiago Nino. *Introducción al análisis del Derecho*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 2a. ed., 1980, pp. 338-347.

⁴ En buena medida, la **dogmática jurídica** —junto a su actitud de adhesión dogmática al derecho legislado—, lejos de concretarse a sistematizar y describir éste, lo reformula, en tanto que suministra (generalmente a los jueces, que son sus principales destinatarios) sistemas de soluciones jurídicas mucho más coherentes, completos, precisos y adecuados axiológicamente, que el material creado por los legisladores (a fin de colmar y superar sus eventuales lagunas, contradicciones, ambigüedades y vaguedades), pero lo hace de manera encubierta, al sostener que su actividad se reduce a interpretar dicho material cuando, en realidad, lo está reformulando, por lo que Nino sugiere desarrollar una **jurisprudencia normativa** en la que se distinga claramente lo que es una mera descripción y sistematización del orden jurídico de lo que es una reformulación de éste dirigida a eliminar sus indeterminaciones con soluciones axiológicamente aceptables (*ibídem*).

considerarse que el ejercicio que aquí se propone coincide, al menos parcialmente —en cuanto a la identificación de los principios o valores morales y de justicia que justifican el contenido del Derecho Electoral mexicano (de los cuales se pueden desprender, en su oportunidad, soluciones axiológicamente aceptables para eliminar posibles indeterminaciones)—, con tal modelo de «ciencia» del Derecho.

Antes de abordar el problema de los valores y la justicia, es importante advertir que, del hecho que se admita —como se hace en este trabajo— que las normas que integran el orden jurídico mexicano tutelan (o no) determinados principios o valores morales y de justicia, no implica asumir una posición iusnaturalista —como múltiples estudios de teoría jurídica (analítica) lo han resaltado—,⁵ en virtud de que en ningún momento aquí se está condicionando que el referido ordenamiento se adecue a tales principios o valores morales y de justicia para que pueda ser calificado como «jurídico»; en todo caso, si dicho orden no se ajustara a esos principios o valores, ello podría afectar su justificación o legitimidad moral o política, pero no impediría que fuera considerado como jurídico, razón por la cual es pertinente ubicar el presente estudio dentro de la corriente positivista del Derecho.⁶

En efecto, aun cuando hay autores iuspositivistas que niegan la existencia de principios morales y de justicia universalmente válidos que puedan ser conocidos por medios racionales y objetivos —como Kelsen⁷ y Ross,⁸ quienes sostienen que los

juicios morales son subjetivos y relativos, en tanto que sólo expresan los estados emocionales de quienes los formulan y, en su opinión, no se cuenta con procedimientos objetivos para demostrar la verdad o falsedad de tales juicios—, también hay muchos otros, ampliamente considerados como iuspositivistas, que no comparten dicho escepticismo ético —piénsese, por ejemplo, en Bentham⁹ y Austin¹⁰ a quienes se puede considerar como los fundadores del iuspositivismo moderno y, sin embargo, creían en la posibilidad de justificar racionalmente un principio moral de validez universal, como el «principio de utilidad», del cual derivaban todos los juicios valorativos; igualmente, Hart¹¹ y Raz,¹² dos de los más destacados iuspositivistas contemporáneos, han realizado significativas contribuciones sobre filosofía moral y en ningún momento pueden catalogarse como escépticos en materia ética—; incluso, Kelsen y Ross, aun cuando sus postulados sobre el relativismo moral los utilizan como apoyo para defender su posición positivista, tampoco identifican ésta con su escepticismo ético.¹³

libertad y la posibilidad de la propiedad privada. Desde el punto de vista científico, afirma Kelsen, la democracia y el liberalismo son sólo dos tipos de organización posibles, al igual que la autocracia y el socialismo; según este autor, tal pretensión no es científica, en tanto que no busca explicar racionalmente la realidad, sino política e ideológica, ya que sólo trata de justificar o rechazar la realidad conforme a criterios subjetivos y valorativos, así como actitudes emocionales (*vid.*, Hans Kelsen, *Teoría general del Derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Máynez, 2a. ed., México, UNAM, 1979, pp. 3-15). En cuanto a la noción de justicia, el propio Kelsen advierte: «Todo sistema de valores y especialmente un orden moral, con su idea central de justicia, es un fenómeno social y, por lo tanto, diferente según la naturaleza de la sociedad en la que aparece. El hecho de que ciertos valores sean, en general, reconocidos dentro de una determinada sociedad es compatible con el carácter subjetivo y relativo de los valores que afirman estos juicios. El que varios individuos coincidan en un juicio de valor, no prueba en ningún caso que este juicio sea verdadero, es decir, que tenga validez en sentido objetivo. Lo mismo que el hecho de que muchos hayan creído que el Sol giraba alrededor de la Tierra no prueba en absoluto que esta creencia esté fundada en la verdad» (*idem*, *¿Qué es la justicia?*, traducción de Ernesto Garzón Valdés, México, Distribuciones Fontamara, 1992, p. 28; *vid.*, *ibidem*, pp. 16-17 y 75-76).

⁸ *Vid.*, Alf Ross, *On Law and Justice*, Berkeley, University of California Press, 1958, pp. 268-275.

⁹ *Vid.*, Jeremy Bentham, *Fragmento sobre el gobierno*, traducción de Julián Larios Ramos, Madrid, Aguilar, 1973, pp. 30-31; *idem*, *The Principles of Morals and Legislation*, New York, Hafner Press, 1948, pp. 4-7.

¹⁰ *Vid.*, John Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, 2a. ed., New York, Burt Franklin, 1970, pp. 31-37 y 101-104.

¹¹ *Vid.*, Herbert H.L. Hart, *Derecho y moral: Contribuciones a su análisis*, traducción de Genaro R. Carrió, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1962; *idem*, «Entre el principio de utilidad y los derechos humanos», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, 1980, núm. 58, pp. 7-28.

¹² *Vid.*, Joseph Raz, *La autoridad del Derecho. Ensayos sobre Derecho y moral*, traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, 2ª ed., México, UNAM, 1985.

¹³ En realidad, como se ha profundizado en otro trabajo (*vid.* Orozco Henríquez, *op. cit.*, *supra*, nota 6, pp. 28-32), la concepción positivista del Derecho se caracteriza por la adopción de la tesis formulada por Hart, en el sentido de que no hay una conexión necesaria entre Derecho y moral

⁵ Norberto Bobbio, *El problema del positivismo jurídico*, traducción de Ernesto Garzón Valdés, Buenos Aires, EUDEBA, 1965, pp. 37-66; Genaro R. Carrió, «Dworkin y el positivismo jurídico», en *Cuadernos de Crítica*, México, UNAM, 1981, núm. 16; Eduardo García Máynez, *Positivismo jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo*, México, 2a. ed., UNAM, 1977; Herbert L. A. Hart, «Positivism and the Separation of Law and Morals», en *Harvard Law Review*, Cambridge, Mass., February 1958, vol. 71, núm. 4, pp. 593-629; Carlos Santiago Nino, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 11-50; Alf Ross, «Validity and the Conflict between Legal Positivism and Natural Law», en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Buenos Aires, núm. IV, octubre a diciembre de 1961, pp. 68ss.

⁶ Toda vez que su objeto son las normas jurídicas positivas, esto es, «puestas», establecidas o creadas por actos de seres humanos ocurridos en el espacio y en el tiempo, que adquieren el sentido o la significación de crear tales normas jurídicas en la medida en que también satisfacen determinadas propiedades fácticas o descriptivas, empíricamente verificables, según una específica teoría iuspositivista del Derecho (*vid.*, J. Jesús Orozco Henríquez, «Los “derechos humanos” y la polémica entre iusnaturalismo y iuspositivismo», en *Teoría del Derecho y conceptos dogmáticos*, México, UNAM, 1987, pp. 23-39).

⁷ Conocida es su crítica a la pretensión iusnaturalista de hacer coincidir el concepto de Derecho con un ideal específico de justicia, como pudieran ser, por ejemplo, la democracia y el liberalismo; esto es, que se incluya como elemento necesario de la definición de Derecho que en la elaboración de éste haya participado directa o indirectamente toda la comunidad y que el respectivo sistema establezca cierto *minimum* de

Por otra parte, si bien se admite la posibilidad de justificar racionalmente determinados principios o valores morales y de justicia (como los de índole liberal-democrática, en el entendido de que, contrariamente a lo que caracteriza al iusnaturalismo, aquí no se estima indispensable que éstos sean observados en determinado sistema normativo para que el mismo pueda ser considerado como jurídico), resulta claro que excede, por mucho, los propósitos de este trabajo abordar la concepción metaética o de la ética analítica que explica su fundamentación, por lo que sobre el particular basta remitir a lo sostenido, entre otros, por Carlos S. Nino.¹⁴ Asimismo, un problema distinto es el de determinar cuáles son los principios o valores morales y de justicia que permiten enjuiciar y, en su caso, calificar como buenas o justas unas específicas conductas, o bien, atendiendo al objeto de nuestro estudio, ciertas normas e instituciones jurídicas de carácter electoral, tarea esta última de la llamada ética normativa.

Precisamente, en las próximas páginas se pretenderán identificar los principios y valores morales y de justicia que protege el Derecho Electoral Federal mexicano, así como las instituciones de la democracia político-electoral que el mismo establece. De este modo, no sólo se podrá comprender mejor la **función del Derecho Electoral**, así como el significado de los comicios y sus resultados, sino contar con mayores elementos para evaluarlos y, en su caso, proponer soluciones valorativamente satisfactorias cuando se presenten indeterminaciones (lingüísticas o normativas) o, incluso, para buscar la transformación de las respectivas normas jurídicas positivas (tarea esta última que excede los propósitos de este estudio).

Cierto es que en México, al igual que en numerosos países, durante los años recientes han tenido lugar intensos debates y acuerdos entre las correspondientes fuerzas políticas involucradas en torno a los aspectos procedimentales de la democracia electoral (así, por ejemplo, en los últimos veinte años y para hacer referencia únicamente a las de carácter constitucional, cabe recordar las reformas de 1977, 1986, 1990, 1993-1994 y la de agosto de

1996, habiendo sido esta última de gran trascendencia por su contenido y aprobada por la unanimidad de los miembros de las Cámaras de Diputados y de Senadores antes de pasar a las diversas legislaturas locales);¹⁵ sin embargo, aunque parezca paradójico, muy poco se ha escrito en nuestro país sobre los valores que ofrecen sentido y horizonte a la propia democracia político-electoral,¹⁶ por lo que se espera que este trabajo contribuya a superar dicha laguna, así sea en forma modesta y como un primer acercamiento de quien esto escribe a tan relevante tema, para que desde esa perspectiva, en un futuro, se esté en aptitud de evaluar la pertinencia de la normativa en vigor y la deseabilidad de su renovación.

I. El Derecho Electoral y la democracia ante los principios o valores morales y de justicia

Como se profundizará en los siguientes apartados, el **Derecho Electoral** es el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de individuos o representantes para ocupar los cargos públicos,¹⁷ esto es, son aquellas disposiciones jurídico-positivas que permiten actualizar no sólo la **soberanía popular**, sino nuestra naturaleza de **República representativa, democrática y federal** (artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); en este sentido, el objeto del presente trabajo es identificar los principios o valores¹⁸ tutelados por ese conjunto de normas jurídicas de carácter constitucional con contenido electoral, así como por las leyes,

¹⁵ «Para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural; la democracia es dinámica; el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo» (Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, traducción de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 7).

¹⁶ Uno de los pocos y valiosos ejemplos en esta dirección —con específicos propósitos de divulgación— es el de Luis Salazar y José Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 1, México, Instituto Federal Electoral, 51pp.

¹⁷ Cfr., Dieter Nohlen, «Derecho electoral» en *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica, CAPEL, 1989, p. 211.

¹⁸ Aun cuando —como se mencionó (*op. cit.*, *supra*, nota 13)— no es una condición (suficiente ni necesaria) que el Derecho tutele o se adecue a ciertos principios o valores morales y de justicia, es claro que, de hecho, suele ocurrir así, por lo que cabe reflexionar sobre cuáles son, en su caso, esos principios o valores para esclarecer cuál es la legitimidad (en términos de bondad y justicia) de un específico orden jurídico.

(*vid.*, Hart, *op. cit.*, *supra*, nota 5, *passim*, especialmente, pp. 622 y 626), así como por Bobbio, en cuanto a que el Derecho, esto es, las normas jurídicas constituyen un fenómeno social condicionado por la experiencia, razón por la cual el concepto de Derecho debe estar determinado según propiedades fácticas o descriptivas, sin acudir a criterios valorativos (*vid.*, Bobbio, *op. cit.*, *supra*, nota 5, pp. 83-86).

¹⁴ *Id.*, Carlos Santiago Nino, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 353-382; *idem*, *Ética y derechos humanos*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1984, pp. 79-105.

costumbres, reglamentos, acuerdos y resoluciones que las desarrollan e individualizan.¹⁹

Ahora bien, ante la proliferación de obras de filosofía moral y política que postulan diversos (y, en ocasiones, contradictorios) principios o valores morales y de justicia que se ofrecen como justificación última y universal de acciones y/o instituciones (incluyendo, en su caso, determinadas normas jurídicas),²⁰ surge la dificultad de seleccionar aquella que se estime más satisfactoria y pueda servir como marco teórico eficiente de este estudio, en tanto que permita identificar —bajo ciertas circunstancias definidas por propiedades fácticas de índole genérica— un específico conjunto de principios públicos como justificación última y universal de acciones y/o instituciones por cualquier persona que fuera plenamente racional, absolutamente imparcial y que conociera todos los hechos relevantes.

Al respecto, uno de los intentos más lúcidos, sólidos, sugerentes y que mayor influencia han tenido en la filosofía política, moral y del Derecho reciente es, sin duda, el de John Rawls a través de su *Teoría de la justicia*²¹ —sin desconocer los múltiples y pertinentes cuestionamientos que se le han formulado por numerosos y destacados autores,²² cuyo análisis

rebas los propósitos del presente—. Así, en las próximas páginas se expondrán, brevemente, los postulados básicos de Rawls sobre la «justicia como equidad o imparcialidad» (*justice as fairness*) y, más concretamente, sobre la «justicia política», conforme a los cuales después se examinarán los principios o valores morales y de justicia tutelados por el Derecho Electoral Federal mexicano.

En su concepción de la justicia (denominada «justicia como equidad o imparcialidad»), Rawls se adscribe a la gran tradición de la teoría del contrato social, tal como la conciben, por ejemplo, Locke, Rousseau y Kant, desarrollándola en el sentido de que el objeto del contrato no es el establecimiento del Estado —en tanto que, a través del hipotético contrato social, el pueblo se despoja de la libertad de que gozaba en el estado de naturaleza, para recobrarla en seguida bajo un orden jurídico—,²³ sino la estipulación de ciertos **principios de justicia** que van a servir para evaluar la «estructura básica de una sociedad», esto es, los criterios conforme a los cuales las grandes instituciones sociales (la constitución política y las principales disposiciones económicas y sociales) asignan los derechos y deberes fundamentales y determinan la distribución de los beneficios y cargas derivados de la cooperación social.

De acuerdo con Rawls, los principios de justicia son aquellos que elegirían personas libres y puramente racionales, que sólo se preocuparan por su propio interés, si estuvieran en una posición original de igualdad.²⁴ Nuestro autor sostiene que, si se sometieran a la consideración de esas personas que se encontraran en la hipotética posición original, diversas alternativas de criterios de justicia, tales personas necesariamente terminarían eligiendo por

¹⁹ Vid., *supra*, nota 1. En la medida de que nuestro objeto de estudio es el Derecho Positivo, téngase presente la afirmación de Kelsen —siguiendo a Verdross— de que «un orden jurídico es positivo si se le individualiza y en tanto que se le individualiza» (Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, traducción de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1973, p. 327). Al respecto, es importante tener en cuenta también las disposiciones jurídicas de carácter consuetudinario, ya que puede haber costumbres complementarias, interpretativas e, incluso, derogatorias de un texto constitucional, legal o reglamentario; en efecto y con respecto a esta última posibilidad, una pretendida «norma jurídica» (ya sea constitucional, legal o reglamentaria) que no es obedecida en lugar alguno, ni por persona alguna, pierde su función normativa y no puede ser considerada como una norma efectivamente válida, pues no está regulando conducta alguna, perdiendo su validez por *desuetudo*, debido a su ineficacia propiciada por la generación de una costumbre jurídica en sentido contrario (vid., J. Jesús Orozco Henríquez, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983, pp. 11-14 y 103-120).

²⁰ Así, por ejemplo, «A la pregunta “¿cuándo una ley o medida es justa?”, un tomista contestaría que cuando ella es consistente con los principios que reflejan la verdadera naturaleza humana, un utilitarista respondería que cuando sus consecuencias contribuyen a promover la mayor felicidad del mayor número, un kantiano sostendría que una ley o medida es justa cuando es consistente con los principios fundamentales de la razón práctica y un partidario de Rawls contestaría que una ley o medida es justa cuando se conforma a los principios que elegirían los hombres si estuvieran en la posición originaria» (Nino, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 417).

²¹ Vid., John Rawls, *Teoría de la justicia*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 549pp (la primera edición en inglés se publicó en 1971).

²² En tan sólo veinticinco años, la obra de Rawls ha generado miles de artículos y comentarios, así como decenas de libros y tesis doctorales dedicados enteramente a su análisis, al grado de que prácticamente todo filósofo político posterior debe trabajar conforme al esquema teórico de Rawls o explicar por qué no lo hace así (entre sus críticos, vid., por ejemplo, Brian Barry, *La teoría liberal de la justicia. Examen crítico de las principales doctrinas de Teoría de la justicia de John Rawls*, México, Fondo de

Cultura Económica, 1993, 175 pp; Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Oxford, Blackwell, 1974, pp. 183-231).

²³ Vid., por ejemplo, Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, México, UNAM, 1984, pp. 18-23.

²⁴ Esta posición original —que no tiene un carácter histórico, sino hipotético y es equivalente al estado de naturaleza en la teoría tradicional del contrato social— es una reunión imaginaria de seres puramente racionales y autointeresados, que sean libres para decidir e iguales, que se encuentren bajo lo que Rawls llama «circunstancias de justicia» (aquellas que permiten que tenga sentido ocuparse de la justicia, como sería el que no haya extrema escasez, ni abundancia de bienes, sino escasez moderada, además de que los hombres deben ser similares en poderes físicos y mentales, así como vulnerables a agresiones de otros, etcétera) y tras un «velo de ignorancia» que les impide conocer los hechos particulares respecto de sí mismos (sus talentos, posición social, raza, preferencias, fines últimos, etcétera) y de su sociedad, pero no acerca de las leyes generales de índole social, a fin de deliberar y decidir por unanimidad (sobre la base de puras consideraciones racionales de autointerés) cuáles son los principios de justicia que van a regir para juzgar las instituciones básicas de su sociedad (vid., Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, pp. 17-33 y 119-156).

unanimidad el siguiente primer principio de justicia (denominado «libertad igual») y su correspondiente regla de prioridad (la llamada «prioridad de la libertad»):

«Primer Principio

«Cada persona ha de tener un derecho igual al sistema más amplio de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertad para todos.

«Regla de Prioridad

«Los principios de la justicia han de ser clasificados en un orden lexicográfico y por tanto la libertad sólo puede ser restringida en favor de la libertad en sí misma. Hay dos casos:

«A. una libertad menos extensa debe reforzar el sistema total de libertades compartido por todos;

«B. una libertad menor que la libertad igual debe ser aceptable para aquellos ciudadanos con una libertad menor.»²⁵

Para los efectos de este trabajo, el anterior principio de justicia y su regla de prioridad tienen especial relevancia, toda vez que se relacionan con el problema de la libertad igual referido —entre otros aspectos—²⁶ a la justicia política y los iguales derechos políticos (esto es, a la justicia de los procedimientos que resolverán las controversias políticas y, de ahí, al régimen electoral), en el entendido de que existe un segundo principio y su regla de prioridad que se refieren a los problemas de la justicia distributiva,²⁷ los cuales aquí no se abordan.

²⁵ *Ibidem*, p. 235.

²⁶ Otros dos problemas relacionados con la libertad igual que discute Rawls son la igual libertad de conciencia y la igualdad de la libertad de la persona y su relación con el Estado de Derecho (*vid.*, *ibidem*, pp. 187-242).

²⁷ «Segundo Principio

«Las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para:

(a) Mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con un principio de ahorro justo, y
(b) Unidos a los cargos y las funciones asequibles a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades...

«Segunda Norma de Prioridad (La Prioridad de la Justicia sobre la Eficiencia y el Bienestar)

«El segundo principio de la justicia es lexicográficamente anterior al principio de la eficiencia, y al de maximizar la suma de ventajas; y la igualdad de oportunidades es anterior al principio de la diferencia. Hay dos casos:

(a) La desigualdad de oportunidades debe aumentar las oportunidades de aquellos que tengan menos;
(b) Una cantidad excesiva de ahorro debe, de acuerdo con un examen previo, mitigar el peso de aquellos que soportan esta carga.

«Concepción general

Para ilustrar el contenido de los mencionados principios de justicia, Rawls describe una estructura básica de una sociedad que estima satisface tales principios, llegando a la conclusión de que las principales instituciones de esa estructura son las de una **democracia constitucional**;²⁸ así, aun cuando lo anterior no implica que ésta sea la única estructura justa posible, cabe sostener que **las normas jurídicas e instituciones que caracterizan a una democracia constitucional, encuentran su justificación y legitimidad en tanto que se adecuan a tales principios de justicia.**

Ciertamente, no todas las instituciones de una democracia constitucional se encuentran relacionadas directamente con lo electoral (de ahí que sea frecuente afirmar que la democracia no se agota en el procedimiento electoral, aunque éste sea indispensable para actualizar toda democracia representativa, como la que caracteriza a las sociedades complejas modernas; es así como también suele distinguirse, por ejemplo, entre una democracia política, la cual se ocupa de los anteriores aspectos, y una democracia sustentable o de carácter social, orientada a la satisfacción de ciertos mínimos de bienestar y desarrollo económico, social y cultural para la población),²⁹ por lo que aquí se pondrá énfasis, como se apuntó, sólo en las relativas a la justicia política y la libertad igual de los ciudadanos en cuanto a sus derechos políticos; precisamente, cuando el principio de igual libertad se aplica al procedimiento político definido en la constitución, Rawls lo denomina «principio de (igual) participación», examinando la justicia de las normas constitucionales que establecen los procedimientos que resolverán las controversias políticas y en qué medida tales procedimientos son los apropiados para conducir a una legislación justa y efectiva.³⁰

«Todos los bienes sociales primarios —libertad, igualdad de oportunidades, renta, riqueza, y las bases de respeto mutuo—, han de ser distribuidos de un modo igual, a menos que una distribución desigual de uno o de todos estos bienes redunde en beneficio de los menos aventajados» (*ibidem*, pp. 280-281).

²⁸ *Vid.*, *ibidem*, pp. 187 y 210-236.

²⁹ Al respecto, recuérdese lo previsto en el inciso a) de la fracción II del artículo 3o. de nuestra Constitución, al considerar a «la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo».

³⁰ En el proceso de decisión sobre cuestiones de justicia por parte de seres racionales, Rawls imagina también una secuencia de cuatro etapas: La primera es la que ya vimos y consiste en la elección de los referidos principios de justicia bajo un velo de ignorancia en la posición original; la segunda consiste en el establecimiento de normas constitucionales para hacer valer el principio de igualdad de la libertad donde la elección presupone ya el conocimiento de algunos hechos generales de la sociedad

Al respecto, debe tenerse presente —como advierte Rawls— que cualquier procedimiento político practicable (incluido el procedimiento democrático) es un caso de justicia procesal imperfecta, en tanto que puede producir un resultado injusto³¹ (piénsese, por ejemplo, que determinada mayoría pretenda excluir del proceso de toma de decisiones a un grupo minoritario por meras cuestiones raciales).³²

No obstante lo anterior, también puede considerarse a la **democracia** —de acuerdo con Nino, siguiendo a Nelson— como la **forma de organización política que más disminuye las probabilidades de desvíos morales** y, por tanto, la que tiene un carácter moralmente superior porque tiende a producir leyes y resultados justos (en tanto que los *tests* que una ley debe satisfacer para ser aprobada en una democracia, particularmente su aceptabilidad mayoritaria, previo proceso de discusión abierto y público, son análogos a los *tests* que un principio moral debe satisfacer para ser válido);³³ en este sentido, **la democracia se concibe más bien como un caso de justicia procesal pura imperfecta**, donde el procedimiento determina la legitimación de los resultados que se logran mediante él, aunque, claro está, al ser el procedimiento imperfecto (según un modelo ideal), lo hace imperfectamente.

(al efecto Rawls discute y defiende una serie de pautas que caracterizan a la democracia constitucional); la tercera, donde ya se conocen todos los hechos generales, se traduce en el establecimiento de normas legislativas para hacer efectivo el segundo principio de justicia; finalmente, la cuarta etapa consiste en la aplicación de las normas constitucionales y legislativas a los casos particulares por parte de jueces y administradores, requiriéndose el conocimiento pleno de todos los hechos generales y particulares. En consecuencia, cada etapa presupone el gradual levantamiento del velo de ignorancia (*vid.*, Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, pp.187-192).

³¹ *Vid.*, *ibidem*.

³² Incluso, para los interesados en el estudio del cristianismo y, particularmente, quienes creen en Jesús como hijo de Dios, rey de los judíos y testigo de la verdad absoluta, el plebiscito por el cual Pilatos sometió a consideración de los judíos si, con motivo de la Pascua y dado que no encontraba culpa en Él, dejaba en libertad a Jesús, el hecho de que éstos hayan decidido que mejor dejara en libertad a Barrabás, que era un ladrón, ofrece un argumento en contra de la democracia, al menos, por lo que se refiere a sus resultados (*cfr.*, Hans Kelsen, «Los fundamentos de la democracia», en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Editorial Debate, 1988, pp. 259-260).

³³ *Cfr.*, William Nelson, *On Justifying Democracy*, London, 1980, p. 111, citado por Nino, *op. cit.*, *supra*, nota 14, pp. 237-238. Según este último, por democracia cabe entender, «un sistema en el que las decisiones se toman o bien, en su forma directa, por acuerdo explícito de la mayoría del grupo relevante —el que puede estar dado por los afectados por tales decisiones— o si no, en su forma representativa, por individuos que son autorizados periódicamente por la mayoría del grupo relevante para que adopten esa clase de decisiones» (*ibidem*, p. 227).

En este sentido, incluso, cabría considerar —como lo sostiene Nino— a la democracia como un sucedáneo del discurso moral, toda vez que ésta puede estimarse como un procedimiento efectivo para resolver legítimamente (en forma justificada) ciertas indeterminaciones morales:

«La democracia, siendo un sucedáneo del discurso moral, que es la última fuente de legitimación, legitima imperfectamente las normas y decisiones que se obtienen a través de ella. Esto quiere decir que la justificación de esas normas y decisiones sólo tiene un carácter *prima facie* y está supeditada a revisión a la luz de las desviaciones que se hayan producido respecto de las exigencias del discurso moral genuino.»³⁴

Conforme a lo que antecede, las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecen las **instituciones de la democracia político-electoral**, así como la legislación que las reglamenta y los correspondientes actos de aplicación por parte de jueces y administradores, se pueden **considerar justificados si, y sólo si, se ajustan a los mencionados principios de justicia y las respectivas reglas de prioridad** estipuladas por seres racionales, libres y que persiguen su autointerés desde la posición original, tal como lo postula Rawls (al considerar que la estructura básica social resultante es la de una democracia constitucional); asimismo, las normas e instituciones establecidas conforme al procedimiento democrático previsto constitucionalmente pueden reputarse, *prima facie*, **moralmente justificadas**, sujetas al examen que en su oportunidad se haga al confrontarlas con los principios o valores morales y de justicia sustentados por el discurso moral.

Es oportuno advertir que la democracia ha adolecido de una connotación variable en la historia de la filosofía política, así como la teoría y práctica constitucional, al grado, por ejemplo, de que en la filosofía griega llegó a tener un carácter peyorativo, es decir, la democracia era entendida como una forma negativa (mala, perversa o indeseable) de ejercer el

³⁴ Nino, *op. ult. cit.*, p. 243. Ciertamente, en el supuesto de que del examen de ciertas normas jurídicas y decisiones aprobadas según el procedimiento democrático se desprenda que las mismas no se ajustan a los correspondientes principios o valores morales y de justicia, aunque las mismas puedan seguir considerándose jurídicamente válidas, ello podría dar lugar a que se cuestionara su legitimidad debido a su inmoralidad y/o iniquidad, propiciando, quizás, conductas de desobediencia civil o de objeción de conciencia por parte de los destinatarios (*vid.*, *ibidem*, pp. 244-252; Javier Ortiz Flores, *Razones para actuar, normas jurídicas y desobediencia civil (crítica a las tesis de Joseph Raz sobre las razones jurídicas autoritativas)*, México, UNAM (tesis profesional), 1995, 163 pp; Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, pp. 306-355; Raz, *op. cit.*, *supra*, nota 12, pp. 289-354).

gobierno; piénsese, por ejemplo, no sólo en Herodoto y Platón, quienes utilizaban el mismo término «democracia» para referirse a la forma de gobierno ejercida por muchos tanto en su aspecto bueno como malo, sino en el propio Aristóteles, para quien el gobierno de muchos en su forma pura era *politia* y en su forma corrupta o pervertida era democracia (si bien varios comentaristas a su célebre obra *Política* han traducido tales términos, respectivamente, como democracia y demagogia); en todo caso, lo importante es tener presente que tanto Platón como Aristóteles eran partidarios más bien de la monarquía y, en consecuencia, adversarios de la democracia, por estimar que un gobierno del pueblo, integrado por hombres inexpertos y carentes del necesario conocimiento de los hechos y problemas de la vida política, podía no ser en absoluto un gobierno en interés del pueblo y mostrarse, por ello, como un gobierno contrario al pueblo.³⁵

No obstante lo anterior, resulta claro que el ideal democrático es una constante contemporánea surgida hace poco más de un siglo (sin desconocer eventuales partidarios de sistemas autocráticos) como resultado de los postulados de las revoluciones americana y francesa del siglo XVIII, que cabe justificar moralmente, *prima facie* —en tanto fórmula de justicia procesal pura imperfecta—, en los términos apuntados.

En este orden de ideas, en los próximos apartados se pretenderá determinar cuáles son los principios o valores morales y de justicia que tutelan las normas e instituciones jurídicas de carácter democrático-electoral que forman parte del orden jurídico federal mexicano.

II. La democracia como expresión de la soberanía popular

1. Soberanía popular

La manera más tradicional (conforme al principio liberal) de justificar la democracia es a través de la idea de que es la única forma de Estado³⁶

en que el pueblo, en lugar de someterse a los dictados de alguien ajeno a él, permanece soberano y libre, gobernándose a sí mismo.³⁷ «Para que exista una democracia —sostiene Ulises Schmill— es necesario que los sujetos poseedores del poder y los sujetos sometidos a él sean los mismos, que los sujetos que deban obedecer las normas estatales, sean los mismos que las crean».³⁸

El artículo 39 constitucional³⁹ expresamente establece: «La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno». Por su parte, el artículo 40 de la propia Constitución prevé: «Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal ...».

En consecuencia, el principio constitutivo de la democracia es la soberanía popular, lo que significa que el único soberano legítimo es el pueblo, esto es, que la fuente última y legítima de todo poder o autoridad política es exclusivamente el pueblo.⁴⁰ El pueblo, en tanto titular originario de la soberanía, hace uso de tal poder cuando se constituye en Estado

pueden clasificarse en presidencial, parlamentaria y directorial (*vid.*, Paolo Biscaretti di Ruffia, *Derecho constitucional*, traducción de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Editorial Tecnos, 1973, pp. 223-260; *idem*, *Introducción al derecho constitucional comparado*, traducción de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 43-187).

³⁷ Por esto la democracia es la respuesta al problema que Rousseau planteó en el *Contrato Social*: «Encontrar una forma de asociación ... por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes» (Rousseau, *op. cit.*, *supra*, nota 21, p. 20). De acuerdo con Nino, esta coincidencia entre gobernantes y gobernados asegura una especie de autogobierno que, aparentemente, satisface la exigencia kantiana de autonomía de la moral (*vid.*, Nino, *op. cit.*, *supra*, nota 14, pp. 227-228).

³⁸ Ulises Schmill Ordóñez, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2a. ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1977, p. 119. «Políticamente libre es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa ... La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos» (Kelsen, *op. cit.*, *supra*, nota 17, p. 298); *vid.*, J. Jesús Orozco Henríquez, «Legislación electoral en México», en *Legislación electoral comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, San José, Costa Rica, CAPEL-UNAM, 1986, pp. 247-256.

³⁹ En lo sucesivo, todas las menciones a Constitución o constitucional harán referencia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, salvo que de otra forma se precise.

⁴⁰ Es frecuente distinguir un aspecto exterior y otro interior en la noción de soberanía, que dan lugar a las dos características del poder soberano: La independencia y la supremacía, que se resumen en el aserto de que la soberanía implica «Ninguna potestad superior a la suya en el exterior, ninguna potestad igual a la suya en el interior» (Carré de Malberg, *Teoría General del Estado*, México, 1948, p. 21, citado por Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Editorial Porrúa, 1981, p. 6).

³⁵ *Vid.*, Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, traducción de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 15-43.

³⁶ Aun cuando algunos autores catalogan a la democracia como una forma de gobierno, coincidimos con Biscaretti en que la democracia clásica o democracia constitucional es una forma de Estado contemporánea —junto con el Estado socialista y el Estado autoritario—, en tanto que las formas de gobierno del Estado de democracia clásica

jurídicamente organizado,⁴¹ entendiendo por pueblo no un objeto empírico —conjunto de hombres de carne y hueso— sino una entidad o persona colectiva.⁴²

La consagración de la soberanía popular y de la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática y federal fueron producto de las luchas libradas por nuestros próceres durante el siglo XIX para consolidarnos como Estado nacional. Mientras que la soberanía surge con nuestra independencia, la República se instituyó definitivamente después de dos ensayos para conformarnos como imperio; asimismo, la democracia representativa triunfó sobre eventuales intentos oligárquicos que restringían el sufragio, a la vez que el federalismo prevaleció sobre la pretensión de adoptar una estructura centralista. Tanto se arraigaron tales instituciones en nuestro pueblo, que durante el Congreso Constituyente de 1916-1917 no fueron objeto de mayor debate, reiterándose las disposiciones establecidas en la Constitución de 1857.⁴³

2. Sistema democrático

Como se mencionó, el artículo 40 constitucional establece que somos una República representativa, **democrática** y federal. Conforme a un ampliamente compartido punto de vista y sin mayor pretensión de precisión, la característica esencial de la democracia es la participación, directa o indirecta, del pueblo en el gobierno de una comunidad; esto es, se trata de un sistema en el que las decisiones se toman en forma directa, por acuerdo explícito de la mayoría del grupo

relevante, o bien, en su forma representativa, por individuos que son autorizados periódicamente por la mayoría del grupo relevante para que adopten esa clase de decisiones; de ahí que la democracia (en particular, la democracia política) tenga un carácter primordialmente procedimental a fin de hacer viable el principio de la soberanía popular.⁴⁴

Ante la imposibilidad real de que en los Estados modernos, dada su magnitud y complejidad, se establezca una democracia directa —esto es, que todos los integrantes de una sociedad ejerzan las funciones de gobierno—,⁴⁵ desde las revoluciones americana y francesa se generalizó el sistema de democracia representativa. Por lo que hace a nuestro país, todos los documentos constitucionales que nos han regido han contenido, expresa o tácitamente, la técnica de la representación política.⁴⁶

El vínculo entre la soberanía popular y el carácter representativo de los órganos del poder público de nuestro país, quedaron plasmados en el primer párrafo del artículo 41 constitucional cuando establece: «El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados ...».

Consecuentemente, el pueblo es el titular de la soberanía, pero no la ejerce directamente, sino por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación y los correspondientes de los Estados. En esta afirmación se encuentra implícito el concepto de representación. Los titulares de los órganos públicos representan al pueblo al ejercer en su nombre el poder de que éste es titular. Nuestra Constitución asigna el carácter representativo a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aunque

⁴¹ De ahí que la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan. Así es como la supremacía de la Constitución responde, no sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades (cfr., Tena Ramírez, *op. cit.*, *supra*, nota 40, p. 11). Como advierte Kelsen: «Sólo un orden normativo puede ser “soberano”, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de “mandatos” y que otros individuos están obligados a obedecer ... Decir que el Estado es soberano significa que el orden jurídico nacional es un orden por encima del cual no existe otro superior» (Kelsen, *Teoría ...*, *op. cit.*, *supra*, nota 7, pp. 456-457).

⁴² El pueblo que conforma un Estado soberano es, para usar la expresión de Kelsen, un centro común de imputación jurídica, donde la mayoría de ciudadanos (como se verá más adelante, en sociedades grandes y complejas como las modernas es prácticamente imposible la unanimidad, además de que no todos los habitantes de una comunidad tienen el carácter de ciudadanos, sino sólo aquellos que gozan de derechos políticos, por lo que se excluye, por ejemplo, a los menores de edad) que gobierna es un órgano del pueblo cuyos actos son imputables a la persona colectiva que constituye el orden jurídico del respectivo Estado (*vid.*, Kelsen, *op. ult. cit.*, pp. 215-234).

⁴³ Cfr., Arturo Núñez Jiménez, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 50.

⁴⁴ *Vid.*, Bobbio, *op. cit.*, *supra*, nota 34, pp. 14-15; Kelsen, *op. cit.*, *supra*, nota 30, pp. 207-213; Nino, *op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 227; Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, traducción de Miguel Ángel González Rodríguez, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1993, pp. 3-11.

⁴⁵ Algunos autores clásicos —como Rousseau— pugnaron por la democracia directa como la ideal o «verdadera», tomando como modelo las experiencias de la antigüedad, relativas a ciertas tribus germánicas y la Atenas de los siglos V y IV A.C. Sin embargo, el propio Rousseau reconoció que sólo un Estado muy pequeño y simple podría aproximarse al ideal de una democracia directa omnícompetente y, aun allí, no es posible que el pueblo permanezca reunido para ocuparse de los negocios públicos (Rousseau, *op. cit.*, *supra*, nota 21, pp. 86-88).

⁴⁶ *Vid.*, Emilio Chuayffet Chemor, «El sistema representativo mexicano en la Constitución de 1917», en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 408-409; Núñez Jiménez, *op. cit.*, *supra*, nota 43, pp. 46-75.

tradicionalmente se ha puesto el acento en la representación que de la voluntad popular refleja el Poder Legislativo. Existen, por supuesto, algunos matices en cuanto a la naturaleza representativa de cada uno de esos tres órganos, pero de allí no se sigue que se pueda negar la misma a alguno de ellos.⁴⁷

En general, una democracia moderna sólo puede ser representativa, es decir, basarse en el principio de la representación política, para lo cual hace uso de la técnica electoral. El pueblo —los ciudadanos en su conjunto— no elige de hecho, bajo este principio, las políticas a seguir o las decisiones a tomar sino que elige a representantes que serán los responsables directos de tomar la mayoría de las decisiones de gobierno. Como afirma Sartori, la democracia representativa puede definirse «como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen».⁴⁸

De esta manera, la elección democrática de los representantes se convierte en un elemento esencial de la democracia moderna. Por ello, buena parte de las reglas del juego democrático tiene que ver con las instancias, formas y estrategias relacionadas con los procedimientos electorales (a cuyo análisis se aboca este estudio), pues es a través de estos procedimientos donde el pueblo soberano hace valer directamente su poder (sus derechos políticos) mediante el voto. Es mediante las elecciones que el pueblo soberano, los ciudadanos, autorizan a sus representantes a legislar o a realizar otras tareas gubernamentales, constitucionalmente delimitadas, por un tiempo determinado, en el entendido de que, una vez transcurrido el lapso predeterminado, podrá evaluar y sancionar electoralmente el comportamiento político de los mismos.⁴⁹

La existencia de instituciones de la democracia representativa no impide la adopción, para ciertos casos excepcionales (por ejemplo, la aprobación de una reforma constitucional o de una medida política extraordinaria), de mecanismos de democracia directa (como pueden ser el referéndum y el plebiscito) a fin de conocer la opinión directa de la ciudadanía a

través de una votación general;⁵⁰ incluso, cabe afirmar que una democracia integral requiere del complemento de instrumentos de democracia semidirecta y representativa.⁵¹

Por lo que se refiere a México, después de haberse previsto constitucionalmente el referéndum para el gobierno del Distrito Federal, como parte de la Reforma Política de 1977, sin que haya tenido eficacia práctica alguna pues jamás se reglamentó, dicha institución se derogó por reforma de 1987; asimismo, cabe señalar que con motivo de las discusiones previas para la reforma electoral de 1996, entre las diversas fuerzas políticas involucradas se llegó a considerar el establecimiento del referéndum en el ámbito federal, al menos, respecto de ciertas decisiones políticas fundamentales, sin que finalmente se haya adoptado.⁵²

Al respecto, junto a sus bondades democráticas, deben tenerse en cuenta las limitaciones de este tipo de procedimientos que, por naturaleza, excluyen la complejidad de los problemas, así como la necesidad de discutir ampliamente las políticas a seguir, toda vez que sólo permiten proponer alternativas simples a favor o en contra, donde la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo, propiciándose la maximalización del conflicto, sin que sean factibles acercamientos sucesivos entre las posiciones encontradas como ocurre a través de otro tipo de mecanismos de toma de decisiones.⁵³

Antes de concluir el presente numeral y volviendo a lo apuntado en el primer párrafo del

⁵⁰ Como se sabe, el **referéndum** tiene por objeto exclusivamente **cuestiones normativas**, a diferencia del plebiscito, que es la convocatoria a la ciudadanía para que se pronuncie por el apoyo o rechazo de determinado acto, política o decisión de gobierno.

⁵¹ En este sentido, Bobbio, *op. cit. supra*, nota 34, pp. 40-41.

⁵² Cfr., «Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal», *Jornada*, México, 22 de abril de 1996, pp. 32-33.

⁵³ Entre los inconvenientes del referéndum se mencionan los siguientes: Sistema de gobierno mayoritario que excluye los derechos de la minoría; en efecto, es un mecanismo de decisión de suma cero: La mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo, ya que no permite concesiones o compensaciones ante los problemas planteados. Asimismo, al ser una decisión secreta e independiente, su contenido no puede ser moderado por intercambios, arreglos o correcciones, al proscribir la libre discusión y debate de las ideas, así como la negociación. Por tanto, es una estructura que maximiza el conflicto y representa la encarnación de la «tiranía de las mayorías» (*vid.*, Sartori, *op. cit., supra*, nota 48, pp. 156ss). Por otra parte, también se advierte que el referéndum es susceptible de gran manipulación política y, en consecuencia, demagógica, particularmente a través de quien controla los medios masivos de comunicación; además, resulta cuestionable como método idóneo para resolver cuestiones técnicas, pues aunque se pretenda brindar amplia y adecuada información al electorado, cabe advertir que tener acceso a la información no implica conocerla, asimilarla y tener aptitud para tomar la decisión correcta.

⁴⁷ Cfr. Eduardo Andrade Sánchez, «El sistema representativo mexicano», *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, vol. I, núm. 2, mayo-agosto de 1991, pp. 11-12; Chuayffet, *op. cit. supra*, nota 46, pp. 414-415.

⁴⁸ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989, tomo I, p. 150. Coincidentemente, Bobbio señala: «En términos generales la expresión “democracia representativa” quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin» (Bobbio, *op. cit. supra*, nota 34, p. 34).

⁴⁹ *Vid.*, Salazar y Woldenberg, *op. cit., supra*, nota 35, pp. 22-25.

mismo, es pertinente advertir que, si bien la voluntad del pueblo mexicano de constituirse no sólo en una democracia, sino en una República representativa y federal refleja que, todas y cada una de estas características, son valores políticos y decisiones fundamentales —de especial relevancia y significado histórico para los mexicanos—, teniendo en cuenta que, desde un punto de vista teórico, una democracia constitucional puede ser tanto directa como representativa, republicana como monárquica y federal como unitaria, se considera que ni el sistema republicano,⁵⁴ ni el régimen representativo, ni el federalismo, pueden encontrarse, *per se ipse*, justificados o legitimados en términos de moral y de justicia como ocurre respecto de la democracia conforme a lo sostenido en el apartado I de este trabajo; sin embargo, también es cierto que una República representativa, democrática, federal —como la prevista formalmente en la Constitución mexicana, en tanto especie de la democracia constitucional—, cabe justificarla de tal manera.

De acuerdo con lo expuesto, el pueblo soberano es la única fuente (aunque indirecta) legítima de autoridad en una República representativa y democrática. Ahora bien, dada la dimensión, complejidad y pluralidad de las sociedades modernas, donde la unanimidad es prácticamente inalcanzable, surge el problema sobre la manera y los procedimientos para tomar decisiones que conciernen y afectan a todos sus integrantes. De ahí que —como se verá en el siguiente numeral— el principio de la mayoría sea la regla sobre la que descansa toda democracia para resolver eventuales conflictos.

3. El principio de la mayoría y la tutela de la minoría

Entre las normas constitucionales que establecen los procedimientos reguladores del ejercicio del poder, existe siempre una regla que precede a las demás y es la que determina cómo deben resolverse pacíficamente los conflictos (aunque sea, por ejemplo, en una autocracia, la que especifica que los mismos serán resueltos por el propio gobernante). En una democracia —advierte Sartori— esta regla es el principio de la mayoría y constituye la *conditio sine qua non* de todo régimen democrático, en tanto que si no

se acepta o, al menos, se le presta conformidad, lo que no se acepta es la democracia como régimen.⁵⁵

En efecto, dada la imposibilidad práctica de que en una sociedad compleja y plural todos estén de acuerdo en lo que debe hacerse políticamente, es necesario que existan procedimientos que permitan unificar democráticamente a los ciudadanos y tomar decisiones públicas legítimas. Uno de estos procedimientos es el que se basa en el principio de la mayoría, que básicamente postula que, en ausencia de unanimidad, el criterio que debe guiar la adopción de las políticas y las decisiones es el de la mayoría de los participantes; si el pueblo no puede ponerse de acuerdo de manera unánime, será necesario que sea su mayoría la que determine el curso a seguir.⁵⁶

Ciertamente, el principio democrático se reduce al mínimo cuando se exige la unanimidad en la votación para tomar decisiones, toda vez que bastaría el voto de uno solo para aprobar la línea de acción opuesta a la voluntad ampliamente mayoritaria (lo cual implicaría consagrar la dictadura de quien está a favor de que nada se cambie).⁵⁷ Sin embargo, el principio democrático de la mayoría supone también, necesariamente, el respeto a las minorías. Ahí donde se pretenda el dominio absoluto de la mayoría, desconociendo el derecho de la minoría para luchar, discutir y convencer a efecto de convertirse en mayoría, se estará destruyendo el principio en el que se basa la democracia. Ésta exige no sólo el respeto a la minoría —en cuanto a su participación e influencia en la elaboración, aprobación, aplicación y control de las políticas— sino su protección e impulso, como se verá en el próximo apartado. Si puede hablarse, en general, de mayoría, es porque se supone la existencia de una minoría, de una oposición.⁵⁸ Si ésta

⁵⁵ Cfr., Sartori, *op. cit.*, *supra*, nota 48, pp. 123-124. Por su parte, Bobbio sostiene que «por sistema democrático se entiende hoy, inicialmente, un conjunto de reglas procesales de las que la principal, pero no la única, es la regla de la mayoría» (Bobbio, *op. cit.*, *supra*, nota 34, p. 51).

⁵⁶ Lo señalado no quiere decir que el pueblo gobernante es solamente su parte mayor, toda vez que la mayoría que decide no es ni debe interpretarse como una mayoría orgánica o sustancial, sino la mayoría contingente y temporal que resulta de un procedimiento de votación específico. En otras palabras, las reglas del juego democrático presuponen que las decisiones se toman por mayoría, pero también que la mayoría puede cambiar. De ahí que se requiera de votaciones sistemáticas y repetidas, en las que los ciudadanos puedan optar por diversas alternativas, configurando así mayorías y minorías diferentes. Por ello, el hecho de que una alternativa obtenga el mayor número de votos en un momento determinado, en modo alguno le asegura que en la siguiente votación lo volverá a lograr (cfr., Salazar y Woldenberg, *op. cit.*, *supra*, nota 35, p. 20).

⁵⁷ Cfr., Nino, *op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 240.

⁵⁸ Como señala Rawls, al analizar las características de una sociedad cuya estructura básica se ajuste al principio de libertad igual anteriormente referido: «Está reconocido el principio de oposición; la colisión de creencias políticas, y las de los intereses y actitudes que influyen sobre

⁵⁴ En efecto, el hecho de que el jefe de Estado no tenga un carácter representativo, derivado de la renovación electoral periódica de su titular, como lo exige la forma republicana, sino que el cargo del mismo provenga de un título hereditario vitalicio, como es el caso de algunas monarquías, no impide que éstas pudieran constituir una democracia constitucional (vid., Biscaretti, *op. cit.*, *supra*, nota 36, *Introducción* ..., pp. 77-79).

desaparece, asimismo, se extingue la mayoría, convirtiéndose el régimen en una autocracia, en una dictadura.

Como advierte John Stuart Mill, «la voluntad popular ... significa prácticamente la voluntad de la parte más numerosa o la más activa del pueblo; la mayoría, o aquellos que consiguen ser aceptados como la mayoría; el pueblo, consecuentemente, puede desear oprimir a una parte de él, y ciertas precauciones se requieren tanto frente a esta situación como frente a cualquier abuso de poder... “la tiranía de la mayoría” es ahora generalmente incluida entre los males contra los cuales la sociedad necesita defenderse...».⁵⁹ En efecto, la dictadura o tiranía de la mayoría no es sino la amenaza a la libertad igual de las minorías, lo cual resulta incompatible con la democracia. «La verdadera democracia —señala Loewenstein— es al mismo tiempo protección de las minorías que defienden opiniones impopulares. Según los principios democráticos, la proscripción de cualquier opinión pública, cualquiera que pudiera ser su objetivo político encubierto o declarado, es ilícita. Una sociedad estatal que declara ilegales opiniones políticas, como tales, no puede seguir siendo considerada plenamente democrática».⁶⁰

ellos, son aceptadas como condición normal de la vida humana. La falta de unanimidad es parte de las circunstancias de la justicia ... Sin la concepción de oposición leal y una adhesión a las normas constitucionales que la definen y la protegen, la política de la democracia no puede ser adecuadamente dirigida ni tener una larga existencia ... la libertad política más extensa queda establecida por una constitución que usa el procedimiento de la llamada regla de mayorías (procedimiento por el que una minoría no puede imponerse a la mayoría) para todas las decisiones políticas importantes no sujetas a ningún límite constitucional. Cuando la constitución limita el alcance y la autoridad de la mayoría, bien exigiendo mayorías más amplias para ciertos tipos de medidas ... la libertad política es menos extensa ... Una constitución que restringe el gobierno mayoritario por los diferentes medios tradicionales se supone que trata de llevarnos a un cuerpo legislativo más justo... el problema sería encontrar qué límites dan mejores resultados en las circunstancias actuales para lograr los fines de la libertad ... Los acuerdos constitucionales compelen a la mayoría a demorar el ejercicio de su voluntad, y la obligan a tomar decisiones más meditadas y razonadas... los límites procesales mitigan los efectos del principio mayoritario. La justificación apela a una mayor libertad igual...» (Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, pp. 211-213).

⁵⁹ John Stuart Mill, *On Liberty*, en *Great Books of the Western World*, Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc., Volumen 43, p. 269.

⁶⁰ Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución*, traducción de Alfredo Gallego, 2a. ed., Barcelona, Ariel, p. 407. Sin embargo, el propio Loewenstein advierte que el Estado democrático constitucional, ante la amenaza de los agitadores totalitarios que propugnan la destrucción última de toda libertad, optó por defenderse y asegurar su existencia (*vid.*, *ibidem*; *vid.* J. Jesús Orozco Henríquez, «Seguridad estatal y libertades políticas en México y Estados Unidos», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XV, No. 44, mayo-agosto de 1982, pp. 537-566. Al respecto, Rawls señala que «mientras una secta intolerante no tiene derecho a quejarse de la intolerancia, su libertad únicamente puede ser restringida cuando el tolerante, sinceramente y con razón, cree que su propia seguridad y la de las instituciones de libertad están en peligro... Es sólo la libertad del intolerante la que hay que limitar, y esto se hace en favor de una libertad

En una república representativa y democrática moderna, es mediante los procedimientos electorales como, periódicamente, se puede determinar qué ciudadanos (pertenecientes a un específico partido o grupo político) del pueblo soberano conforman la mayoría y cuáles otros forman parte de alguna minoría (afiliada, en su caso, a un partido o grupo político distinto), con el propósito de constituir gobierno e integrar los órganos públicos respectivos.

Precisamente —junto al principio de mayoría relativa para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de los artículos 80 constitucional y 9o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales—, los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución son los que establecen en nuestro país el sistema electoral mixto de representación proporcional con dominante mayoritario para la integración de la Cámara de Diputados, en tanto que el artículo 56 del propio ordenamiento prevé también un sistema mixto, que combina el de mayoría con la asignación a la primera minoría junto con el de representación proporcional, para la conformación de la Cámara de Senadores —cuyas características se analizan en el siguiente apartado—, lo cual pretende llevar a la práctica de nuestro sistema electoral el referido principio de la mayoría con la tutela de los derechos de la minoría.

En general, para que un gobierno detente la legitimidad democrática, es claro que se requiere que las normas que regulan los procedimientos electorales que permiten su conformación se ajusten, a su vez, a los principios y valores que caracterizan a un régimen democrático, los cuales se analizan a continuación.

III. Los principios y valores tutelados por el régimen democrático-electoral mexicano

En el presente apartado se abordan los más relevantes principios y valores tutelados por el régimen democrático-electoral mexicano, así como a las correspondientes instituciones de la democracia político-electoral que observan y desarrollan aquellos principios y valores.

1. El principio de libre e igual participación

justa con una justa constitución, cuyos principios reconocerían los mismos intolerantes en la posición original» (Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 209).

De acuerdo con un ampliamente compartido punto de vista, los principales principios o valores éticos y políticos que justifican a un régimen democrático (y lo hacen deseable frente a sus alternativas históricas de carácter autocrático) son la **libertad** y la **igualdad** —a los cuales es frecuente adicionar, atendiendo al ideario de los revolucionarios franceses, a la **fraternidad**—, los cuales son resultado de la específica evolución de las sociedades modernas.⁶¹ Precisamente, como resultado, en gran medida, de la realización conjunta de tales valores surge el **principio de igual libertad** que sirve —entre otros elementos, según se explicó— como fundamento a la teoría de Rawls sobre la justicia como equidad o imparcialidad y, más concretamente, a su concepción de justicia política, en el entendido de que el principio de igual libertad aplicado al procedimiento político previsto en la constitución, Rawls lo denomina «**principio de (igual) participación**»:

«Este principio exige que todos los ciudadanos tengan un **mismo derecho a tomar parte y a determinar el resultado** del proceso constitucional que establecen las leyes que ellos han de obedecer. La justicia como imparcialidad comienza con la idea de que, si los principios generales son necesarios y ventajosos para todos, han de ser elaborados desde el punto de vista de una **situación inicial de igualdad** bien definida, **donde cada persona está justamente representada.**»⁶²

El referido principio, que se puede denominar de libre e igual participación (como aplicación del principio de igual libertad y la regla de prioridad anteriormente mencionados), constituye el valor fundamental de un régimen democrático-electoral, cuya observancia y desarrollo en una específica comunidad permite identificar otros valores y, en su caso, justificar determinadas instituciones político-electorales, en el entendido de que los mismos deben debatirse pública y racionalmente, tanto para comprender sus características como para evaluar sus alcances y buscar, eventualmente, su transformación.

2. Sufragio universal, libre, secreto y directo

En un régimen representativo democrático los ciudadanos deben tener el derecho de participar en las funciones públicas, participación que se realiza por medio de las elecciones populares. En la democracia indirecta o representativa, nos encontramos con dos tipos diversos de derechos políticos: a) El de los electores —voto activo—, cuya función es nombrar a los titulares de los órganos supremos del Estado (en la actualidad, en México, fundamentalmente del órgano legislativo y del ejecutivo, toda vez que la Constitución de 1917 derogó la elección indirecta de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), y b) El de los elegidos —voto pasivo— para ocupar los cargos de elección popular (fracciones I y II del artículo 35 constitucional, en el entendido de que, tratándose del ejercicio del voto pasivo, el propio texto constitucional exige también la satisfacción de las calidades que establezca la ley).

Para que el voto cumpla con su cometido democrático, ha de ser universal, libre, secreto y directo, características que fueron incorporándose paulatinamente a nuestro régimen electoral en el presente siglo,⁶³ encontrándose consagradas, desde 1977, en el artículo 41 constitucional, así como en el artículo 40., párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁶⁴ de manera similar a lo previsto en los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, ambos instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México en 1981, año en el cual también entraron en vigor en nuestro país.

Sufragio universal. Como sostiene Cerroni: «cuando se habla de democracia se debe partir, necesariamente, de la centralidad del sufragio universal, respecto al cual todas las demás “reglas del juego” resultan conexas y, por tanto, subordinadas; sólo el sufragio universal da principio a la democracia de *todo* el pueblo. Cualquier otro tipo de sufragio, más o menos “extenso”, se considera insuficiente ...».⁶⁵

⁶¹ Vid., Salazar y Woldenberg, *op. cit.*, *supra*, nota 35, pp. 25-37.

⁶² Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 210. Entre los elementos del régimen de democracia constitucional que nos ocupa, Rawls incluye el que «la autoridad que determina los sistemas sociales básicos reside en un cuerpo representativo escogido para un período limitado y responsable ante el electorado. Este cuerpo representativo tiene más que una capacidad puramente consultiva. Es una legislatura con poder para hacer leyes ...» (*ibidem*, p. 211).

⁶³ Vid., Chuayffet, *op. cit.*, *supra*, nota 46, pp. 414-415. Como sostiene Rawls, conforme al principio de igual participación «Todos los adultos responsables, con ciertas excepciones generalmente reconocidas, tienen derecho a tomar parte en los asuntos políticos, y el precepto de elector por voto es respetado en lo posible. Las elecciones son justas, libres y regularmente convocadas» (Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 211).

⁶⁴ En lo sucesivo, a este ordenamiento se hará referencia como COFIPE o código de la materia.

⁶⁵ Umberto Cerroni, *Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura*, traducción de Blanca Chacel, México, CONACULT-Editorial Alianza, 1991, p. 42.

Esto es, el sufragio universal exige que no se establezcan excepciones al ejercicio del voto por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, posición económica, nivel cultural o cualquier otra condición social.

Ciertamente, en épocas anteriores, el orden jurídico mexicano llegó a establecer diversas restricciones al sufragio universal, en tanto que el derecho político al voto se le confirió exclusivamente a los propietarios, a quienes poseían un mínimo de cultura, a los varones o a los adultos con un mínimo de edad. En efecto, la legislación electoral mexicana del siglo XIX se caracterizó por prever eventualmente el voto censitario o la exclusión de los analfabetos. Incluso, todavía en el presente siglo se llegaron a hacer distingos por razones de sexo y edad, marginando durante muchos años a sectores amplios de la población; no fue sino con las reformas constitucionales de 1953 y 1969 cuando se concedió el sufragio en el ámbito federal, respectivamente, a las mujeres y a los jóvenes mayores de dieciocho años (si bien, desde la reforma constitucional de 1947, en el artículo 115 se había conferido a las mujeres el voto activo y el pasivo sólo para las elecciones municipales).

Sufragio libre, secreto y directo. La libertad del sufragio también demoró en establecerse en nuestro país, siendo indispensable para el efecto que se garantizara su carácter secreto; del mismo modo, aun cuando el que fuera directo no puede considerarse necesario en todo régimen democrático, en México se le ha asignado un valor político importante a partir de la Constitución de 1917.

En efecto, la legislación electoral mexicana del siglo XIX se caracterizó por establecer un régimen de elección indirecta en segundo y primer grado, de voto público en las primarias y secreto en las secundarias. Con la Ley Electoral de 1911, promovida por el presidente Madero, se instaura el voto secreto desde la elección primaria; se trataba de una elección indirecta en primer grado para presidente de la República, diputados, senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No es sino con la reforma de 1912 a dicha ley cuando la elección de diputados y senadores deviene directa.

La Constitución de 1917 establece, por primera vez, la elección directa del presidente de la República y la confirma para diputados y senadores, confiriendo la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Congreso de la Unión. Después de que en la Ley Electoral para la

Formación del Congreso Constituyente de 20 de septiembre de 1916 se había vuelto al voto público, en tanto que el elector debía firmar la boleta, la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918 restablece el voto secreto en forma definitiva.

Además de las cuatro características que se le confieren constitucionalmente al sufragio —universal, libre, secreto y directo— en nuestro país, el invocado artículo 4o. del llamado COFIPE le atribuye la de ser personal e intransferible, lo que entraña que el propio elector debe concurrir a depositar su voto en la urna de la casilla que le corresponda, sin la posibilidad de cederlo o comunicarlo para que otra persona lo ejerza por él.

Es importante aludir a dos recientes reformas constitucionales (publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, respectivamente, de 22 de agosto de 1996 y 20 de marzo de 1997) que impactan en el derecho al sufragio de los ciudadanos mexicanos. Por una parte, la relativa a la fracción III del artículo 36, que en lugar de prever como obligación del ciudadano mexicano votar en las elecciones populares «en el distrito electoral que le corresponda» se establece que lo haga «en los términos que señale la ley», lo cual podrá permitir que, en un futuro y previa reforma legal, los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero ejerzan su derecho al sufragio en las elecciones de presidente de la República. Asimismo, con motivo de la correspondiente a los artículos 30, 32 y 37, que permite la «doble nacionalidad», habrá que esperar las modalidades que se establezcan legalmente para que los ciudadanos mexicanos que se encuentren en dicho supuesto también puedan ejercer su derecho al sufragio.

Conforme a los artículos 35 y 36 de nuestra Constitución, así como el 4o. de la ley reglamentaria en la materia, el voto es concebido simultáneamente como un derecho y como una obligación, cuyo incumplimiento conforme al artículo 37 constitucional se sanciona con la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos durante un año, independientemente de las otras penas que por el mismo hecho se establezcan en la ley, la cual debe determinar también la manera de llevar a cabo la rehabilitación correspondiente.⁶⁶

⁶⁶ Por otra parte, cabe destacar que las diversas Salas del Tribunal Federal Electoral han protegido con firmeza y amplitud el derecho al sufragio de los ciudadanos, desarrollando el criterio jurisprudencial *in dubio pro cive*, conforme al cual, en caso de duda, debe estarse a lo más favorable al ciudadano, de tal manera que, de los 80,023 recursos de apelación interpuestos por los ciudadanos en contra de la negativa del Instituto Federal Electoral a expedirles su credencial para votar con fotografía o a

En relación con el voto pasivo, es pertinente tener presente que, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso d) del artículo 130 constitucional, los ministros de culto religioso, como ciudadanos, tendrán derecho a votar (esto a partir de la reforma de 1992, pues según el texto de 1917 también les estaba proscrito), pero no a ser votados. Al respecto, además del principio histórico de la separación del Estado y las iglesias que orienta tal disposición, cabe mencionar que la restricción se equipara a las inhabilidades que establecen los artículos 55, 58 y 82 de la Constitución para quienes desempeñan ciertos cargos públicos de importancia o se encuentren activos en el Ejército, a fin de garantizar condiciones equitativas en la elección para diputado, senador o presidente de la República, por lo que se estima compatible con un régimen democrático.⁶⁷

3. Pluralismo político

Uno de los valores más importantes que protege el orden jurídico mexicano es el **pluralismo político**,⁶⁸ caracterizado por la convicción de que todo régimen democrático requiere de un marco amplio de libertades que no supone la supresión del otro, sino el pleno respeto a la pluralidad y la existencia de alternativas políticas reales, es decir, de un sistema de partidos políticos plural y competitivo, capaz de expresar, articular y representar los intereses y opiniones fundamentales de una sociedad cada vez más compleja y diversa (en cuanto a intereses, ideologías, concepciones y proyectos).

a) Libertades políticas. De ahí que los artículos 6o., 7o., 8o., 9o. y 35, fracción III, constitucionales garanticen el disfrute de las libertades

incluirlos en la lista nominal de electores con motivo de las elecciones de 1994, el 96.53% de los mismos se resolvieron fundados y, por tanto, en favor de los intereses de los ciudadanos recurrentes (Informe del Presidente del Tribunal Federal Electoral, *Proceso electoral federal 1993-1994*, México, TFE, pp. 22-23).

⁶⁷ En este sentido, Rawls señala: «El principio de participación también sostiene que todos los ciudadanos han de tener un acceso igual, al menos en el sentido formal de la palabra, al poder público. Cada uno puede elegir el grupo político en el que quiere participar, el presentarse o no a las elecciones y el ocupar puestos de autoridad. Sin embargo, ha de tener ciertas aptitudes para ello, tales como la edad, la residencia, etc. Pero estas aptitudes han de estar razonablemente relacionadas con las tareas de gobierno; supónese que estas restricciones son en favor del interés común, y no discriminan injustamente a las personas y a los grupos, en el sentido de que recaen sobre todos durante el curso normal de la vida» (Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 212).

⁶⁸ Por su parte, el artículo 1o., párrafo 1, de la Constitución Española de 1978, expresamente establece que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el **pluralismo político**»; del mismo modo, el artículo 1o. de la Constitución Política de Colombia de 1991 concibe a Colombia como un «Estado social de derecho, organizado como una República ... **pluralista**».

políticas, particularmente las relacionadas con la formación de la opinión pública, como son las libertades de expresión, prensa, asociación, manifestación y reunión, incluidos los derechos a la información y de petición, en el entendido de que tratándose del ejercicio de tales derechos en materia política es prerrogativa exclusiva de los ciudadanos mexicanos.⁶⁹

En efecto, para ser democráticas, la asociación para tomar parte en los asuntos políticos, la afiliación a un partido, la participación como votante o como candidato, la convocatoria a un mitin o cualquiera otra actividad política, deben ser libres, es decir, respetar incondicionalmente la voluntad de los individuos en tanto ciudadanos libres, toda vez que cualquier coacción sobre su voluntad pervierte radicalmente el sentido democrático de los procedimientos políticos y, específicamente, los electorales.

b) Partidos políticos. Asimismo, como característica de las complejas democracias representativas modernas, donde votan millones de ciudadanos para elegir a sus representantes y gobernantes, surgen los partidos políticos como vehículos para facilitar la expresión de la voluntad del electorado. La regulación de los partidos políticos en nuestro país a nivel legislativo se da a partir de la Ley Electoral de 1911 promovida por Madero; el texto original de la Constitución de 1917 no contenía mención alguna a los mismos, si bien supuso su existencia en tanto que los artículos 9o. y 35 establecieron el derecho de los ciudadanos mexicanos de asociarse y reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país, dejando a la ley secundaria su ordenación. No es sino hasta el año de 1963 cuando el término «partido político» se introduce en nuestra Constitución, con motivo de la reforma electoral que estableció el sistema de diputados de partido y la posibilidad de fincar responsabilidad a los partidos políticos que, habiendo postulado candidatos

⁶⁹ *Vid.*, J. Jesús Orozco Henríquez, «La protección judicial de las libertades políticas», en *Obra Jurídica Mexicana*, tomo IV, México, Procuraduría General de la República, 1987, pp. 3465-3492. En toda democracia constitucional, señala Rawls, «Hay firmes protecciones constitucionales para ciertas libertades, especialmente para la libertad de opinión y de reunión y para la libertad de formar asociaciones políticas. Está reconocido el principio de oposición; la colisión de creencias políticas, y las de los intereses y actitudes que influyen sobre ellos, son aceptadas como condición normal de la vida humana ... el foro público ha de ser libre y abierto a todos ... Todos los ciudadanos deberían tener la posibilidad de ser informados acerca de los sucesos políticos. Deberían estar en una posición desde la que distingan qué proyectos afectarán su bienestar y qué programas políticos llevarán a cabo su concepción del bien público ...» (Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, pp. 211-213).

en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resulten electos se abstengan de presentarse a ocupar el cargo.

Con la Reforma Política de 1977 se incorpora plenamente el partido político al sistema constitucional mexicano;⁷⁰ el texto vigente del artículo 41 establece, en la fracción I de su párrafo segundo, lo siguiente:

«Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

«Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;»

Como se observa, el carácter de **interés público** que se les otorga a los partidos políticos resulta de capital importancia porque implica la obligación del Estado de asegurarles las condiciones indispensables para su surgimiento y desarrollo. Es así como el Libro Segundo del COFIPE no sólo prevé procedimientos para que nuevas fuerzas políticas significativas puedan eventualmente acceder a la arena política, a través de la obtención de su registro como partidos políticos (el cual también podrían perder en caso de que no cuenten con el respaldo de una parte importante del electorado, toda vez que su proliferación injustificada resulta perjudicial para un sistema de partidos competitivo), en el entendido de que como parte de la reforma legal de 1996 se prevé también la posibilidad de que obtengan su registro agrupaciones políticas nacionales como formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

En general, como señala Sartori:

«Sólo a medida que se desarrollaron los partidos y los sistemas de partidos durante el siglo XIX se dieron cuenta y llegaron a reconocer que un consenso pluralista, o (según el énfasis) un

disenso pluralista, no sólo es compatible, sino también beneficioso para un buen sistema político. Lo fundamental, entonces, es que el disenso, la oposición, la política de los adversarios y la discusión son nociones que adquieren un valor y un papel positivos en el contexto del pluralismo, dentro de la concepción pluralista de la sociedad y de la historia. Antes que cualquier otra cosa, el pluralismo es la creencia en el valor de la diversidad. Y creer en la diversidad —en una dialéctica de la diversidad— es lo opuesto a creer en el conflicto. De ahí que lo que una teoría de la democracia derive de su matriz pluralista no es, ni puede ser, un elogio del “conflicto”; sino, en cambio, un procesamiento dinámico del consenso basado en el principio según el cual cualquier cosa que pretenda presentarse como legítima o verdadera, debe defenderse contra la crítica y la discrepancia y revitalizarse mediante ellas.»⁷¹

4. Condiciones equitativas para la competencia electoral

Como una consecuencia del pluralismo político que caracteriza a todo régimen democrático, el cual reclama la existencia de alternativas políticas reales, respecto de las cuales el ciudadano pueda libremente optar, surge la necesidad del **financiamiento público** de los partidos y agrupaciones políticas, así como el requerimiento de **condiciones equitativas para la competencia electoral**.

En efecto, derivado del carácter de interés público de los partidos políticos, la fracción II del párrafo segundo del artículo 41 constitucional en vigor también establece las bases para su financiamiento público de manera equitativa (atendiendo a su fuerza real en el electorado y otros criterios compensadores para evitar la mera reproducción futura del *statu quo* y permitirles a partidos políticos emergentes cumplir con sus fines y su desarrollo), incluyendo la posibilidad de acceder a los medios de comunicación social, y previendo el financiamiento de carácter privado.

«La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de

⁷⁰ Vid. Jorge Carpizo, «La reforma política mexicana de 1977», en *Estudios constitucionales*, 3a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1991, pp. 361-368.

⁷¹ Sartori, *op. cit.*, *supra*, nota 48, pp. 125-126. Por su parte, Schumpeter sostiene «El método democrático es aquella ordenación institucional establecida para llegar a la adopción de decisiones políticas en la que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo» (Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, p. 269, citado por Sartori, *op. ult. cit.*, p. 197).

acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

«El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

«a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

«b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año, y

«c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

«La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los recursos con que cuenten y, asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.»

Como puede observarse, el constituyente mexicano establece un peculiar criterio de equidad

para la asignación del financiamiento público directo, según el cual —a diferencia de varios regímenes que establecen como único criterio la fuerza real que cada partido político tiene en el electorado (como en Alemania, Costa Rica y España), lo cual tendería a favorecer, en un sistema político como el nuestro, a los partidos grandes— un 70% del monto respectivo se distribuye conforme al porcentaje de votos obtenido en la elección anterior, en tanto que el 30% restante se distribuye en forma igualitaria (toda vez que nuestro sistema sigue privilegiando a los partidos políticos emergentes o pequeños a fin de fortalecer un sistema de partidos competitivo). Asimismo, cabe señalar que el COFIPE también confiere legalmente financiamiento público directo a las agrupaciones políticas nacionales con registro.

En cuanto a la justificación del financiamiento público, advierte Rawls:

«Las libertades protegidas por el principio de participación pierden mucho de su valor cuando aquellos que tienen mayores recursos privados pueden usar sus ventajas para controlar el curso del debate público ... Han de darse, por tanto, pasos compensadores para conservar el valor justo de todas las libertades políticas... los partidos políticos han de ser independientes de los intereses económicos privados, asignándoles ingresos suficientes para tomar parte en el esquema constitucional. (Sus subvenciones, por ejemplo, pueden basarse en alguna norma sobre el número de votos conseguidos en las pasadas elecciones.) Lo importante es que los partidos políticos sean autónomos respecto a las demandas privadas, es decir, a las demandas no expresadas en el foro público y discutidas abiertamente con referencia a una concepción del bien público.»⁷²

Ciertamente, el requisito de equidad en la contienda comicial no implica la igualdad —aunque en este valor aquél encuentre su inspiración— en las condiciones de cada uno de los participantes o de las alternativas políticas (es claro que pretender equiparar artificialmente a las fuerzas políticas cuyo esfuerzo y la voluntad del electorado ha colocado en situaciones diferentes, resultaría también injusto y limitaría la libertad de la ciudadanía), sino el establecimiento de ciertas bases jurídicas —que, según lo previsto en la Constitución Federal, deben estar previstas legalmente— para impedir que las diferencias se

⁷² Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, pp. 213-214.

transformen en injustificados privilegios, como sería el caso de que aquellos que tienen mayores recursos (económicos o de acceso a los medios de comunicación) puedan usar sus ventajas para controlar el curso del debate público (por lo que también se hace indispensable el pluralismo de los medios de comunicación social) y, eventualmente, el sentido del voto, pervirtiendo los procedimientos democráticos.

De ahí que la legislación electoral mexicana — en forma incipiente a partir de 1977 y, especialmente, con las reformas de 1993-1994, destacando también la de 1996— establezca mecanismos que garanticen el acceso de los diversos partidos políticos a los medios de comunicación social (en el entendido de que el tiempo que como financiamiento público indirecto les asigna el Estado conforme al COFIPE, igualmente se distribuye un 30% en forma igualitaria y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral), así como límites máximos a los gastos de éstos en las campañas electorales, en el entendido de que para quien esto escribe se tiene la convicción de que se debe avanzar todavía más en el diseño legal de condiciones equitativas para la contienda electoral.

Desde otra perspectiva, se podría decir también, por ejemplo, que la exigencia que se establece para que determinados funcionarios se separen del cargo respectivo con cierta anticipación para ser diputado, senador o presidente de la República (artículos 55, 58 y 82 constitucionales) también encuentra su inspiración en el requerimiento de condiciones equitativas para la competencia electoral.

5. Sistema electoral representativo

Por sistema electoral —en sentido estricto— se entiende el principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que, a su vez, se convierten en escaños o poder público.⁷³

En consecuencia, a través del sistema electoral se integra la representación política (particularmente, el órgano legislativo), con base en diversos elementos técnicos,⁷⁴ entre los que tiene carácter fundamental el principio de escrutinio mayoritario o el proporcional.

Al respecto, la legislación electoral mexicana registra,⁷⁵ desde la Constitución de Cádiz de 1812, el sistema mayoritario y sus variantes; en 1964, se yuxtapone, por lo que se refiere a la Cámara de Diputados, con un mecanismo de representación de minorías denominado «diputados de partido» y, a partir de la Reforma Política de 1977, se instituye un sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario, el cual es parcialmente modificado en 1987, 1990, 1993 y 1996 (conformada actualmente con trescientas curules por mayoría relativa y doscientas por representación proporcional). En cuanto a la Cámara de Senadores, ésta generalmente se integró según el principio mayoritario y no fue sino con la reforma de 1993 que, junto a los senadores electos por mayoría relativa por cada entidad federativa, se asignó un senador para la primera minoría, en tanto que, de acuerdo con la reforma de 1996, se prevén dos senadores elegidos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, así como una cuarta parte de la Cámara (32 senadores) según el principio de representación proporcional.

En términos generales, nuestro sistema electoral no sólo ha pretendido la representatividad del órgano legislativo sin afectar la gobernabilidad democrática, sino llevar a la práctica el anteriormente mencionado principio democrático de la mayoría con la tutela de los derechos de la minoría. En este sentido, se puede afirmar que el sistema electoral mexicano ha tendido a privilegiar en la Cámara de Diputados la conformación de una mayoría que permita la estabilidad y gobernabilidad (aun cuando la reforma de 1993 eliminó la llamada «cláusula de gobernabilidad», es claro que conserva, de manera similar a lo que ocurre en varios sistemas electorales modernos, un premio para la mayoría, a la vez que prevé un límite máximo para los escaños que ésta puede ocupar, como se desprende, por ejemplo, con la posibilidad de una sobrerrepresentación hasta del 8% y el que ningún partido político pueda contar con más de trescientos diputados) frente a la proporcionalidad (según la cual

⁷³ Cfr., Dieter Nohlen, *Los sistemas electorales en el mundo*, traducción de Ramón García Cotarelo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pp. 53-56. Ciertamente, esta acepción se distingue de su sentido amplio, según el cual sistema electoral hace referencia a las normas jurídico-positivas que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos, lo cual en este trabajo hemos identificado con Derecho Electoral o régimen electoral.

⁷⁴ Entre los elementos que configuran el sistema electoral, Nohlen señala la circunscripción electoral, las formas de la candidatura, el

procedimiento de votación y, en su caso, el sistema de doble voto, así como las reglas para la asignación de escaños o fórmulas electorales, la barrera legal, el exceso de escaños y los votos sobrantes (vid., *ibídem*, pp. 106-140).

⁷⁵ Vid., J. Jesús Orozco Henríquez, «El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior», en *Estudios jurídicos en torno de la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 254-266; *idem*, «Las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo en México», en *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994, pp. 277-285.

cada partido o fuerza política obtiene el número de curules equivalente a su fuerza real en el electorado).

Al efecto, debe tenerse presente también el principio de «**un hombre, un voto**», el cual implica que cada voto debe tener aproximadamente el mismo valor para determinar el resultado de las elecciones (por lo que ningún voto puede valer más que los demás, sin importar la ocupación, sexo, fortuna o capacidades personales del ciudadano sufragante) y, en consecuencia, suponiendo que cada miembro de la legislatura (con un voto cada uno) pertenece a un distrito electoral territorial, el mismo debe representar aproximadamente igual número de electores. Por tanto, se requiere que sean creados distritos electorales con la ayuda de ciertas reglas generales previamente establecidas (artículo 53 constitucional) y aplicadas conforme a un procedimiento imparcial, a fin de prevenir tergiversaciones, ya que el valor del voto puede verse afectado por acciones engañosas y por distritos de tamaño desproporcionado,⁷⁶ como ocurre con el llamado *gerrymandering*. Al respecto, cabe advertir que, precisamente, el Consejo General del Instituto Federal Electoral —cuya actuación, como se verá, se rige por los principios de legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad e independencia—, recientemente elaboró la redistribución electoral para distribuir las correspondientes demarcaciones territoriales atendiendo al último censo de población, conforme al citado precepto constitucional y lograr una mayor representatividad de la Cámara de Diputados.

6. Seguridad jurídica

Existen, entre otras, razones de orden, seguridad y certeza que justifican la seguridad jurídica —en tanto característica esencial de todo Estado de Derecho— y permiten concebirla como un valor moral y democrático que postula obedecer lo que dispone el derecho vigente, si bien bajo este epígrafe cabe analizar, no sólo los principios de constitucionalidad y legalidad cuya garantía es objeto del sistema de medios de impugnación en materia electoral (artículo 41, fracción IV, constitucional), sino, en general, los principios rectores que rigen la actuación de los órganos electorales, los cuales se consagraron en el artículo 41 según reformas constitucionales de 1990 y 1994, a fin de establecer que «la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores» en el ejercicio de la función

estatal de organizar las elecciones federales, los cuales también se encuentran recogidos en el texto vigente de la fracción III del párrafo segundo de dicho precepto y en los artículos 69, párrafo 2, y 73, párrafo 1, del COFIPE.

a) Legalidad electoral. El principio de legalidad electoral establece que todo acto de las autoridades electorales, es decir, los diversos órganos del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en realidad, también los de las autoridades electorales locales, los cuales son susceptibles de control de su constitucionalidad y legalidad ante el citado Tribunal Electoral a través del nuevo juicio de revisión constitucional electoral, si bien su estudio no es objeto del presente trabajo) debe encontrarse fundado y motivado en el derecho en vigor.

En consecuencia, el principio de legalidad electoral postula la sujeción de todos los órganos electorales al Derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento electoral llevado a cabo por los órganos o autoridades electorales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución.⁷⁷ En efecto, la existencia y sujeción a las normas jurídicas, en cuya elaboración hayan participado directa o indirectamente los miembros de una comunidad, es una de las características básicas de todo Estado democrático de Derecho.⁷⁸

b) Certeza y objetividad. Los principios de certeza y objetividad exigen que los respectivos actos y procedimientos electorales se basen en el conocimiento seguro y claro de lo que efectivamente es, sin manipulaciones o adulteraciones y con independencia del sentir, pensar o interés de los integrantes de los órganos electorales, reduciendo al mínimo la posibilidad de error y desterrando en lo posible cualquier vestigio de vaguedad o ambigüedad, así como de duda o suspicacia, a fin de que aquéllos adquieran el carácter de auténticos, atendiendo a las peculiaridades, requisitos o circunstancias que en los mismos concurren. La existencia de reglas claras y que los actos de las autoridades y de los protagonistas

⁷⁷ Vid., las tesis relevantes del Tribunal Federal Electoral bajo los epígrafes «Proceso electoral. Principios constitucionales rectores del», en *Memoria 1991 Tribunal Federal Electoral*, México, TFE, 1992, p. 247, así como «Tribunal Federal Electoral. Garante del principio de legalidad», en *Memoria 1994. Tribunal Federal Electoral*, tomo II, México, TFE, 1995, p. 729.

⁷⁸ Vid., J. Jesús Orozco Henríquez, «Estado de Derecho», en *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo II, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1991, pp. 1328-1330; ídem, «Principio de legalidad», en *ibídem*, tomo III, pp. 2535-2537.

⁷⁶ Cfr., Rawls, *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 212.

electorales sean previsibles, en la medida que respeten y se ajusten a aquéllas, es otra característica fundamental de un régimen democrático.

En este sentido, tales principios postulan que los actos y procedimientos electorales deben ser veraces, reales y ajustados a los hechos (no sólo a las normas jurídicas). De ahí que se requiera dotar también a los actos y procedimientos electorales de transparencia, sin ocultamientos, lo cual reclama no sólo la **publicidad** de las sesiones de todos los órganos colegiados electorales (como lo exige la parte final de la fracción III del párrafo segundo del artículo 41 constitucional) sino el deber de informar veraz, íntegra, clara y permanentemente a la ciudadanía y los partidos políticos sobre las consideraciones jurídicas y los elementos fácticos que fundan y motivan los diversos actos y resoluciones electorales —como dice Bobbio, en un régimen democrático, los actos de los órganos del poder público deben ser públicos (y lo mismo se podría decir de la actuación de los partidos políticos, en tanto entidades de interés público), con el objeto de que sean visibles, accesibles, cognoscibles y, por tanto, controlables por la opinión pública—. ⁷⁹ En resumen, se requiere de una ética del respeto al valor de la verdad, como elemento indispensable para conseguir que tales actos y procedimientos, incluyendo los resultados electorales, sean fidedignos, confiables y aceptados por la comunidad.

Vinculado con los principios de legalidad y certeza se encuentra el principio de **definitividad** de las diversas etapas de los procedimientos electorales, previsto en la fracción IV del párrafo segundo del artículo 41 constitucional y actualizado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral a través del sistema de medios de impugnación, de los que conocen distintos órganos del Instituto Federal Electoral y las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de garantizar que los actos y resoluciones de los órganos electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad electoral.

c) Imparcialidad e independencia de los órganos electorales. El principio de imparcialidad exige que los órganos electorales actúen y decidan en el marco de sus atribuciones, de manera objetiva, atendiendo exclusivamente a los méritos y características propias del asunto en cuestión, por encima de sus preferencias políticas, es decir, supeditando

cualquier interés personal o partidario al servicio de la voluntad del ciudadano y de la democracia.

Por su parte, el principio de independencia —consagrado como tal a partir de la reforma constitucional de 1993— propugna que los órganos electorales puedan actuar con autonomía y libertad frente a los demás órganos del poder público y las eventuales presiones de los diversos partidos políticos, a fin de estar en aptitud de actuar y resolver en sus méritos, conforme a Derecho y de manera objetiva e imparcial, los asuntos de su competencia.

Para la consecución de lo anterior, el régimen constitucional y legal en materia electoral confiere a los órganos electorales —tanto a los integrantes del órgano supremo de dirección (el Consejo General, según lo previsto en la fracción III del párrafo segundo del artículo 41 constitucional) del Instituto Federal Electoral como a los magistrados de las diversas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (conforme a lo dispuesto en los artículos 17, párrafo tercero, y 100, párrafo sexto, de la Constitución federal)— de distintas garantías, como son el reconocimiento explícito de su independencia y autonomía de decisión; un régimen específico de responsabilidades; los estrictos requisitos profesionales y apartidistas que sus miembros deben satisfacer, además del riguroso y dificultado procedimiento para su designación —en el caso de los consejeros electorales y el consejero presidente del primero, dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios (previéndose adicionalmente la constitución de un servicio profesional electoral, en los términos del respectivo Estatuto)—, mientras que respecto de los magistrados electorales del Tribunal se establece su elección por las dos terceras partes (tres cuartas partes tratándose de los designados por primera ocasión en 1996) de los miembros del Senado a propuesta del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (es claro que la exigencia de una mayoría calificada en las cámaras legislativas reclama que las designaciones correspondientes cuenten con el consenso entre diversas fuerzas políticas, en el entendido de que tanto los consejeros como los magistrados designados en 1996 contaron con la unanimidad de los miembros de las respectivas cámaras).

d) Responsabilidad. Como corolario de los principios y valores inherentes a la seguridad jurídica se encuentra el de la responsabilidad. Como señala Cerroni, la regla fundamental de la democracia es la

⁷⁹ Vid., Bobbio, *op. cit.*, *supra*, nota 34, pp. 65-72.

de la responsabilidad,⁸⁰ en virtud de que para que funcionen las demás reglas que caracterizan a la democracia se requiere de ciudadanos, partidos políticos y órganos electorales responsables, no sólo en cuanto al cuidado y esmero que deben (moralmente) poner en la realización de sus actos para que los mismos se adecuen a los valores democráticos, sino en tanto la posibilidad de que se les aplique una sanción (jurídica) por ciertas conductas que se estiman se oponen a tales valores.

Al efecto —como se mencionó—, es importante no sólo la función que desempeña la publicidad y transparencia de los actos y resoluciones de los órganos colegiados electorales, sino la que también deben tener determinados actos de los partidos políticos (piénsese, por ejemplo, sus estados financieros a fin de esclarecer el origen, monto y destino de sus recursos, así como los mecanismos seguidos para la selección de sus candidatos a puestos de elección popular), lo cual permite que sean visibles, accesibles, cognoscibles y controlables por la opinión pública, así como, eventualmente, por algún órgano electoral superior o de carácter jurisdiccional.

Al respecto, piénsese, por ejemplo —además de la responsabilidad penal por delitos electorales conforme a lo previsto en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal—, en la responsabilidad derivada de juicio político en que pueden incurrir el consejero presidente, los consejeros electorales o el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, así como los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante las Cámaras del Congreso de la Unión, en los términos del artículo 110 constitucional (en el entendido de que para proceder penalmente en contra del consejero presidente y los consejeros electorales del citado Instituto y los magistrados de la Sala Superior del mencionado Tribunal, se requiere de previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 constitucional), al igual que en las sanciones que pueden aplicarse en general a los miembros del propio Instituto, de conformidad con el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

Por otra parte, también los artículos 264 a 272 del COFIPE regulan las faltas administrativas y

correspondientes sanciones en que pueden incurrir, entre otros, los funcionarios electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos que actúen como observadores electorales o quienes proporcionen financiamiento privado más allá de los límites fijados en la ley.

7. Paz social

Sin duda, la paz social es uno de los valores en cuya realización están más íntimamente comprometidos el Derecho Electoral y la democracia, destacando al efecto los ideales de la no violencia y la solución pacífica e institucional de los conflictos electorales, así como la tolerancia y el consenso.

a) Solución pacífica e institucional de los conflictos electorales. Como advierte Karl Popper: «lo que esencialmente distingue a un gobierno democrático de uno no democrático es que solamente en el primero los ciudadanos se pueden deshacer de sus gobernantes sin derramamiento de sangre».⁸¹ De ahí que un valor fundamental de la democracia político-electoral sea la convivencia pacífica y la resolución de los conflictos sociales por vías institucionales, sin recurrir a la violencia.

Cabe destacar que nuestro país se ha sumado a la tendencia hacia la «judicialización» de los sistemas contenciosos electorales que se observa en el mundo, propugnando porque la resolución final de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales se encomiende a algún órgano propiamente jurisdiccional (en su caso, judicial) —como ocurre con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—, cuyas resoluciones deben basarse en los principios de constitucionalidad y legalidad, y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política, como ocurría cuando tal atribución se confería a algún órgano de naturaleza política (como las Cámaras del Congreso), con lo que se espera erradicar los conflictos postelectorales que se pretenden llevar al margen de la institucionalidad.

b) Tolerancia y consenso. Dada la pluralidad que caracteriza a las sociedades modernas, sólo ahí donde las reglas del juego democrático son respetadas, el adversario ya no es un enemigo (que debe ser destruido), sino un opositor que el día de mañana podrá tomar el puesto de uno, lo cual reclama asumir actitudes más tolerantes —recuérdese el ideal de la fraternidad de la Revolución Francesa— para

⁸⁰ Como se sabe, las otras reglas de la democracia a que alude Cerroni son la del consenso (a la que se hará mención más adelante), la de la competencia, la de la mayoría, la de la minoría (que, en la medida que ésta puede convertirse en mayoría, incluye la de la alternancia), la del control y la de la legalidad (*vid.*, Cerroni, *op. cit.*, *supra*, nota 65, p. 191).

⁸¹ Karl Popper, *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, Armando, 1973, p. 179, citado por Bobbio, *op. cit.*, *supra*, nota 34, p. 31.

comprender y respetar las concepciones políticas y religiosas de los demás.⁸²

Conforme a lo que antecede, el principio democrático y pluralista de la mayoría y la tutela de la minoría, así como la necesaria discusión abierta y racional de las alternativas de solución a los problemas sociales, postula también un procesamiento dinámico del consenso —y, por tanto, del disenso— basado en la convicción según la cual cualquier cosa que pretenda presentarse como legítima o verdadera debe defenderse contra la crítica y la discrepancia, y revitalizarse mediante ellas, en el entendido de que en un sistema democrático no se requiere de un consenso unánime (que, por lo general y cuando éste es constante, sólo se da en los regímenes totalitarios) sino que basta el consenso de la mayoría (lo cual implica que exista una minoría que disiente, misma a la que se debe permitir participar en el proceso de toma de decisiones, buscando influir sobre el particular).

En otro orden de ideas, se puede afirmar que la democracia político-electoral no es sino un sistema cuya legitimidad depende del consenso —entre los miembros de la comunidad— que se verifica periódicamente por medio de elecciones libres y auténticas a través del sufragio universal.

Es así como el régimen electoral mexicano tutela determinados principios o valores morales y de justicia, los cuales sirven de fundamento para justificar también moral y políticamente ciertas instituciones democrático-electorales, cuya vigencia y permanente actualización y desarrollo son indispensables para la subsistencia de una auténtica República representativa y democrática, así como —en el caso de nuestro país— federal.

⁸² *Vid.*, Bobbio, *op. ult. cit.*, p. 31. Como advierte Kelsen: «El principio moral fundamental que subyace a una teoría relativista de los valores o que de la misma puede deducirse, es el principio de la tolerancia, es decir, la exigencia de la buena voluntad para comprender las concepciones religiosas o políticas de los demás, aun cuando no se las comparta o, mejor dicho, precisamente por no compartirlas, y, por lo tanto, no impedir su exteriorización pacífica» (Kelsen, *¿Qué es la justicia?*, *op. cit. supra*, nota 7, pp. 77-81). Al respecto, Reyes Heróles sostiene: «Sin tolerancia no puede existir Estado legítimo, dado que sólo es legítimo el Estado que representa al pueblo soberano y para que ello pueda suceder, deben coexistir en la sociedad divergencias de criterios que se manifiestan en mayorías y minorías. La tolerancia deviene así, elemento sustentador y legitimador del Estado» (Jesús Reyes Heróles, *Tendencias actuales del Estado*, 2a. Ed. facsimilar, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 16).

La reforma del sistema electoral regional italiano: una primera lectura*

Alberto Roccella**

SUMARIO: 1. La Ley 43/1995 entre reformas electorales y revisión del ordenamiento regional. 2. Las características del nuevo sistema electoral. 3. La presentación de las candidaturas. 4. El voto. 5. La atribución de los lugares en las circunscripciones provinciales. 6. Sistema mayoritario y conexiones entre listas regionales y provinciales. 7. La atribución de lugares a la lista regional de mayoría y a las listas provinciales conectadas. 8. El nombre de quien encabeza la lista regional de mayoría. 9. La crisis de la relación de confianza entre Consejo y Junta.

1. La Ley 43/1995 entre reformas electorales y revisión del ordenamiento regional

La Ley del 23 de febrero de 1995, número 43, portadora de «Nuevas normas para la elección de los Consejos de las regiones con estatuto ordinario»,¹ ha modificado la Ley del 17 de febrero de 1968, número 108 (y sucesivas modificaciones e integraciones) desarrollando así una profunda renovación de la legislación estatal en materia electoral; en efecto, en el período inmediato precedente habían sido modificados los sistemas de elección de los Consejos Provinciales, Comunales y Circunscripcionales,² para el Senado de la República³ y para la Cámara de Diputados.⁴

El debate político acerca de la reforma del sistema electoral regional, por lo demás, también había involucrado la forma de gobierno regional: en efecto, hacia esta dirección se había orientado en la XI Legislatura la Comisión Bicameral para las Reformas

Institucionales.⁵ Por otra parte, en el otoño de 1994, la Cámara de Diputados había examinado y discutido varias propuestas de Ley Constitucional⁶ dedicadas a ambos temas; tales propuestas habían sido integradas por la I Comisión Permanente en un texto unificado cuyo procedimiento de aprobación, sin embargo, se interrumpió en aula el 4 de octubre de 1994.

El gobierno de Berlusconi, entonces, daba marcha atrás acerca de un proyecto de Ley Ordinaria⁷ de modificación de la Ley del 17 de febrero de 1968, número 108, en aplicación del artículo 122 párrafo 1º Constitucional que establece: «el sistema de elección, el número y los casos de inelegibilidad y de incompatibilidad de los Consejeros Regionales son establecidos por la ley de la República».

Caído el gobierno de Berlusconi, sin que aquel proyecto de ley hubiese sido aprobado, la reforma del sistema electoral regional fue incorporado por el gobierno de Dini en su programa y presentado en la Cámara de Diputados el 23 de enero de 1995 como una de las cuatro prioridades que representaban las razones constitutivas del gobierno mismo, ya que era inminente la renovación de los Consejos Regionales. Empero, el gobierno de Dini no presentó un proyecto de ley propio:

* Este ensayo se publicó —en el idioma italiano— en la revista *Región y gobierno local*, a finales de 1996. Traducción al español por el Dr. Miguel Ángel González Rodríguez.

** Profesor de Derecho Regional en la Universidad Estatal de Milán.

¹ A esta ley se refieren después, en el texto y en las notas, todas las referencias de artículos sin especificaciones ulteriores.

² La Ley del 23 de marzo de 1993, número 81, modificada e integrada por la Ley del 15 de octubre de 1993, número 415 y por la Ley del 2 de diciembre de 1993, número 490.

³ Ley del 4 de agosto de 1993, número 276, que confluye en el Decreto Legislativo del 20 de diciembre de 1993, número 533.

⁴ Ley del 4 de agosto de 1993, número 277; Decreto Legislativo del 20 de diciembre de 1993, número 534; Decreto del Presidente de la República del 5 de enero de 1994, número 14, modificado por el Decreto del Presidente de la República del 12 de febrero de 1994, número 104.

⁵ Acerca del proyecto de ley constitucional elaborado por la Comisión Parlamentaria para las Reformas Institucionales en la XI Legislatura y comunicado a las Presidencias de las dos Cámaras el 11 de enero de 1994 (APC, número 3597; APS, número 1789) véase Zaccaria R., «La nueva ley electoral regional en la perspectiva de una más amplia autonomía legislativa y estatutaria de las regiones aún en materia de gobierno», en la revista *Región y gobierno local*, p. 453 ss., 1994.

⁶ APC, XII Legislatura, propuestas de ley números 724, 767, 872, 888, 911, 1006, 1008-A.

⁷ APC, XII Legislatura, Proyecto de Ley número 1657, presentado el 18 de noviembre de 1994 por el Presidente del Consejo de los Ministros, Berlusconi, y por el Ministro para las Reformas Institucionales, Speroni, de acuerdo con el Ministro del Interior, Maroni, y con el Ministro para la Función Pública y los Asuntos Regionales, Urbani.

en cambio, la reforma fue realizada mediante la aprobación, con modificaciones, del proyecto de ley número 1969 presentado en la Cámara de Diputados por el honorable Masi el 3 de febrero de 1995.

Sin embargo, la renuncia a una ley constitucional ha implicado la permanencia de una diferencia fundamental entre regiones ordinarias y especiales. En efecto, en estas últimas la elección del Consejo Regional no está regulada por la ley estatal, sino que está remitida por los estatutos respectivos a la autonomía legislativa de la Región:⁸ la superación de esta diferencia, reenviada ya a la próxima renovación de los Consejos, había constituido un tratamiento común para los varios proyectos de ley constitucional de iniciativa regional; tesis que precisamente atribuyen autonomía (estatutaria o legislativa) a las regiones ordinarias en tema de elección del Consejo Regional.⁹

Por otra parte, para las provincias y los municipios, la Ley 81/1993 también ha dispuesto la elección directa del Síndico (Presidente Municipal) y del Presidente de la Provincia y nuevas relaciones entre Junta y Consejo, es decir, para la transformación de la forma de gobierno de las entidades locales.

En cambio, para las regiones ordinarias, la reforma, precisamente en cuanto realizada como ley ordinaria, no incide sobre la forma de gobierno establecida por la Constitución que en su artículo 122 párrafo 5° establece

que «el Presidente y los miembros de la Junta son elegidos por el Consejo Regional de entre sus integrantes».

2. Las características del nuevo sistema electoral

La Ley 43/1995 no ha substituido integralmente a la Ley 108/1968, sino que se ha injertado en ella con modificaciones importantes dirigidas a transformar la naturaleza del sistema electoral y, en definitiva, para asegurar estabilidad a los ejecutivos regionales.

Para facilitar el análisis de la Ley 43/1995 se pueden ilustrar en vía preliminar y sintética las características fundamentales del nuevo sistema electoral en relación a los vínculos puestos y a los objetivos perseguidos por las fuerzas políticas que tienen concurso en su formación.

1. El sistema electoral regional permanece fundado sobre un turno de voto único.

Para este aspecto la Ley 43/1995 se diferencia netamente de la Ley 81/1993 que, en cambio, ha previsto un turno de balotaje, aun cuando si en el primer turno tiene carácter excepcional para los municipios con población hasta con 15 mil habitantes y, según el éxito del voto, también puede resultar suficiente para las provincias y para los municipios con población superior a los 15 mil habitantes.¹⁰

2. El sistema electoral regional tiene carácter mixto en cuanto se basa sobre dos criterios diferentes — aunque conexos — de asignación de los lugares.

Para la elección de las cuatro quintas partes de los Consejeros el sistema permanece basado sobre la división del cuerpo electoral en circunscripciones electorales provinciales, que por norma son plurinominales, en las que los lugares se asignan a las listas de candidatos, con criterio proporcional según las disposiciones de la Ley 108/1968.¹¹

⁸ Para Sicilia véase el artículo 3 del Estatuto y, luego, la Ley Regional del 20 de marzo de 1951 número 29, modificada e integrada por las Leyes Regionales: del 22 de marzo de 1951 número 31; del 18 de febrero de 1958 número 6; del 13 de julio de 1972 número 33; del 29 de diciembre de 1975 número 87; del 20 de abril de 1976, número 37. Para Cerdeña véase el artículo 16 del Estatuto y, luego, la Ley Regional del 6 de marzo de 1979 número 7, modificada e integrada por las Leyes Regionales del 17 de marzo de 1984 número 25; del 10 de marzo de 1989 número 10; del 11 de marzo de 1992 número 1; del 27 de agosto de 1992 número 16; del 1° de junio de 1993 número 24. Para Trentino-Alto Adigio véase el artículo 25 primer párrafo del Estatuto y el Texto Único aprobado por Decreto del Presidente de la Junta Regional del 29 de enero de 1987 número 2/L, en el que están recogidas y coordinadas las Leyes Regionales: del 8 de agosto de 1983 número 7; del 4 de noviembre de 1983 número 12; del 27 de junio de 1986 número 3; del 6 de diciembre de 1986 número 11; el Texto Único mencionado después fue modificado por las Leyes Regionales: del 28 de diciembre de 1989 número 9 y del 26 de febrero de 1990 número 5. Para Valle de Aosta véase el artículo 16 del Estatuto (substituido por el artículo 3 de la Ley C. del 12 de abril de 1989 número 3) y la Ley Regional del 12 de enero de 1993 número 3, modificada e integrada por la Ley Regional del 11 de marzo de 1993 número 13. Para Friuli-Venecia Julia véase el artículo 13 párrafo 1° del Estatuto y la Ley Regional del 27 de marzo de 1968 número 20, modificada e integrada por las Leyes Regionales: del 8 de abril de 1978 número 22; del 27 de agosto de 1992 número 27; del 17 de abril de 1973 número 27; del 11 de abril de 1988, número 18.

⁹ APS, XII Legislatura (1992-1994), Proyecto de Ley Constitucional número 274, por iniciativa del Consejo Regional de la Lombardía; APC, XI Legislatura, Proyecto de Ley Constitucional número 808, por iniciativa del Consejo Regional de Emilia-Romaña; APS, XI Legislatura, Proyecto de Ley Constitucional número 673, por iniciativa del Consejo Regional de Liguria; APS, XI Legislatura, Proyecto de Ley Constitucional número 567, por iniciativa del Consejo Regional del Véneto.

¹⁰ Para una mejor comprensión de los sistemas electorales introducidos por la Ley 81/1993 para los Consejos Municipales y Provinciales, véase Roccella A. «Autonomías locales y reforma electoral», en *Nuevo gobierno local*, p. 55 ss., ed. 1994.

¹¹ La Ley Regional para Cerdeña del 27 de agosto de 1922, número 16, ya había previsto (artículo 2, que establecía un nuevo texto del artículo 1 de la Ley Regional del 6 de marzo de 1979, número 7) la asignación de las cuatro quintas partes de los lugares con régimen proporcional a través del reparto en las circunscripciones electorales provinciales y recuperación de los votos residuales en un distrito único regional; mientras que para la quinta parte de los sillones la misma ley señalaba una circunscripción electoral regional.

En consecuencia, para esta parte, el sistema se diferencia de aquellos que se aplican para la Cámara de Diputados y para la Cámara de Senadores que, en cambio, se fundan sobre distritos uninominales de dimensiones inferiores a la Provincia (excepto para Valle de Aosta y para la elección de los senadores de Molises).¹²

3. En las circunscripciones provinciales el elector dispone de un voto de preferencia único.¹³

La orientación política favorable a la supresión de la preferencia plurima se había afirmado con el éxito del referéndum abrogativo parcial, llevado a cabo el 9 de junio de 1991, referido al texto único de las leyes que contuvieran normas para las elecciones de la Cámara de Diputados.¹⁴ Después esta orientación ha sido retomada por la Ley 81/1993 para la elección de los Consejos Regionales.

En cambio, precedentemente, el artículo 13 de la Ley 108/1968 preveía la preferencia única tan sólo en las circunscripciones con un número de consejeros por elegir hasta de cinco, mientras admitía hasta dos preferencias en las circunscripciones con un número de consejeros por elegir de seis a quince, y hasta tres preferencias en las circunscripciones con un número de consejeros por elegir superior a quince.

4. En las circunscripciones provinciales la asignación de los lugares se efectúa según la regla ya vigente, o sea, con el sistema fundamentalmente proporcional.

Entonces, se asegura la posibilidad de una representación en el Consejo Regional aun para los partidos menores, pero no a aquellos más pequeños que no logren el porcentaje mínimo de votos.

Varios elementos (que se explicarán en el párrafo 5) concurren para constituir esta característica del sistema y que retoma una orientación común con las recientes reformas electorales. En efecto, para los Consejos Municipales la reducción del número de los consejeros¹⁵ implica de cualquier manera, independientemente de los nuevos sistemas electorales, un incremento de la cuota mínima de votos para la asignación de un lugar. En cambio, para la Cámara de Diputados ha sido colocado

un límite como obstáculo, determinado en el plano nacional en el 4% de los votos válidos expresados, para la asignación de 155 curules con sistema proporcional.¹⁶

5. Una quinta parte de los consejeros regionales se elige a través de listas regionales de candidatos bloqueados, es decir, sin voto de preferencia por parte de los electores.

Por lo tanto, para esta parte de los consejeros resulta reforzado el papel del partido o de la coalición política que ha presentado la lista. El sistema de la lista bloqueada refleja el ya adoptado por la Ley 277/1993, relativa a la elección de la Cámara de Diputados, para la atribución, en cada circunscripción, del veinticinco por ciento de los lugares en razón proporcional mediante reparto entre listas concurrentes.

6. Las listas provinciales de candidatos están vinculadas a las listas regionales (y viceversa) por declaraciones de vinculación realizadas en la presentación de las candidaturas. El elector vota en una única boleta, pero en manera diferente y puede, entonces, también, atribuir el propio voto en una lista provincial y en una lista regional no vinculadas entre ellas.

El sistema de la boleta única es también utilizado en las elecciones para los Consejos Provinciales y Municipales, en las que con la misma boleta se vota también para la elección del Presidente de la Provincia y, respectivamente, del Presidente Municipal (Síndico). En cambio, para la Cámara de Diputados están previstas dos boletas distintas: para la elección del candidato en el distrito uninominal y para la lista con fines de la atribución de los lugares en razón proporcional.

7. El sistema electoral corrige la característica proporcional de la asignación de los lugares en las circunscripciones provinciales y, sobre la base del voto para la lista regional de candidatos, asegura un reparto conjunto de los lugares que permite individuar con claridad al partido o a la coalición de partidos que haya ganado las elecciones.

Para tal finalidad, la Ley 43/1995 garantiza que el partido político o la coalición de partidos que haya obtenido el mejor resultado en la votación por la lista regional de candidatos, obtenga en el Consejo un número de lugares siempre superior a la mayoría absoluta (según el resultado del voto, al menos el cincuenta y cinco o el sesenta por ciento de los lugares).

¹² Los distritos uninominales han sido instituidos en 232 para el Senado (Decreto Legislativo del 20 de diciembre de 1993, número 535) y de 475 para la Cámara de Diputados (Decreto Legislativo 20 de diciembre de 1993, número 536).

¹³ Artículo 13 de la Ley 108/1968, en el nuevo texto que sustituye al original del artículo 1 párrafo 10.

¹⁴ Decreto del Presidente de la República del 30 de marzo de 1957, número 361. Para el éxito del referéndum véase el Decreto del Presidente de la República del 3 de julio de 1991, número 200.

¹⁵ Ley 81/1993, artículo 1.

¹⁶ Artículo 83, párrafo 1, número 2 del Texto Único, aprobado por Decreto del Presidente de la República del 30 de marzo de 1957 número 361, en el nuevo texto que sustituye al original en el artículo 5, Ley del 4 de agosto de 1993, número 277.

Por lo tanto, se ha extendido a las regiones la orientación favorable a sistemas electorales mayoritarios, de los que son expresión las leyes de 1993 relativas a las entidades locales y al Parlamento.

El carácter mayoritario del nuevo sistema electoral, considerado en su conjunto, se basa de cualquier manera sobre una estrecha conexión en la asignación de los lugares entre listas regionales y listas provinciales de candidatos. Los éxitos del voto para los dos tipos de listas, en efecto, influyen recíprocamente la asignación de las dos cuotas de curules reservadas a ellas.

La superación del carácter fundamentalmente proporcional propio de la Ley 108/1968 y el sistema mixto de asignación de los lugares implican que los partidos políticos estén seriamente inducidos a la formación de coaliciones electorales mediante vínculos en la presentación de las candidaturas entre una única lista regional de candidatos y más grupos de listas provinciales (entendiendo por grupo, el conjunto de las listas provinciales que tengan el mismo distintivo). Entonces, tales listas provinciales resultarán en competencia entre ellas para la asignación de los lugares en cada una de las circunscripciones provinciales, pero aliadas para la asignación de los lugares a través de la lista regional, y por tanto, para la obtención de la mayoría de los lugares en el Consejo.

Sin embargo, la relación entre sistema de asignación de los lugares en las circunscripciones provinciales y a través de la lista regional, resulta al revés respecto a aquel entre distritos y circunscripciones en las elecciones para la Cámara de Diputados y el Senado. Naturalmente, la confrontación debe descontar las profundas diversidades de planteamiento de los tres sistemas electorales: en el de la Cámara de Diputados, en el que el elector dispone de dos votos distintos, por expresar en dos boletas separadas, respectivamente para los candidatos del distrito y para la lista circunscriptiva de candidatos; en cambio, en el de la Cámara de Senadores el elector únicamente puede votar por los candidatos en el distrito, y de este voto depende también la asignación, con método proporcional, en el ámbito de la región, de la cuota del veinticinco por ciento de los lugares. Con inevitable y consciente impresión, el sistema electoral para las regiones, sin embargo, todavía puede definirse sintéticamente «proporcional en las circunscripciones con corrección mayoritaria sobre base regional», mientras que para las asambleas parlamentarias, el sistema electoral, fundado sobre distritos uninominales, más bien es definido como «mayoritario en los distritos, con recuperación proporcional de las circunscripciones».

8. El sistema que resulta de la conciliación de los elementos y de las características antes descritas, resulta indudablemente muy complejo y con señales de absoluta singularidad respecto a los otros sistemas electorales en vigor (así como con aquellos vigentes en el pasado).

En particular, con el fin de asegurar la corrección mayoritaria sobre base regional respecto al sistema proporcional de atribución de los lugares en los distritos, se prevé que, en relación con el éxito del voto, puedan ser asignados para el Consejo Regional lugares en número mayor respecto a los previstos por el artículo 2 de la Ley 108/1968.

3. La presentación de las candidaturas

Siempre debe haber un vínculo entre cada lista provincial y una (una sola) lista regional de los candidatos. El vínculo se instituye mediante declaraciones convergentes hechas por los delegados durante la presentación de las listas provincial y regional de los candidatos respectivamente.¹⁷

Por lo tanto, no es posible para un partido político participar en la elección del Consejo Regional limitadamente en una o más circunscripciones provinciales. En cambio, siempre es necesario participar en la elección en al menos la mitad de las circunscripciones y, también, conjuntamente, en la elección de la cuota de una quinta parte de los consejeros, reservada a las listas regionales, alternativamente, mediante:

- a) Presentación de una lista regional de candidatos con el mismo distintivo usado para las provinciales. La lista regional debe ser firmada por un número de electores igual al establecido para las candidaturas al Senado, señalado en el artículo 9, párrafo 6, primer período del Decreto Legislativo del 20 de diciembre de 1993, número 533;¹⁸
- b) Acuerdo político con una lista política que presente una lista regional de candidatos para hacer una declaración convergente de vínculo entre el grupo de listas provinciales y la lista regional.

La Ley 43/1995 establece el vínculo no sólo entre listas provinciales y lista regional, sino también al contrario, entre lista regional y listas provinciales. En efecto, la presentación de la lista regional de candidatos

¹⁷ Artículo 1, párrafo 8.

¹⁸ Artículo 1, párrafo 3, quinto y sexto períodos.

debe estar acompañada, bajo pena de nulidad, de la declaración de vínculo con al menos un grupo de listas provinciales (es decir, con listas provinciales que tengan el mismo distintivo) presentadas en no menos de la mitad de las provincias de la región, redondeándolas en la unidad superior. Tal declaración tan sólo tendrá eficacia cuando sea convergente con una declaración análoga hecha por los delegados en la presentación de las listas provinciales interesadas.¹⁹

Por lo tanto, no se admite la presentación de listas regionales de candidatos aislados, es decir, no vinculadas a ninguna lista provincial o vinculadas a un grupo de listas provinciales que aun teniendo el mismo distintivo, no estén presentes conjuntamente en al menos la mitad de las provincias de la región. De tal modo, son excluidas de la competencia electoral las formaciones políticas menores que no estén en grado de presentar listas propias de candidatos en al menos la mitad de las circunscripciones provinciales y de instaurar un vínculo con una lista regional.

Por otra parte, el vínculo entre lista regional y lista provincial en cada provincia no tiene carácter de exclusividad. En efecto, cada lista regional puede ser vinculada en cada provincia con listas provinciales de grupos diversos,²⁰ las cuales, como se ha notado, resultarán concurrentes entre ellas para la asignación de los lugares atribuidos a la circunscripción, pero aliadas para los fines de asignación de los lugares a la lista regional.

La Ley 43/1995 ha retomado la orientación política de apoyo a la presencia femenil en las listas de candidatos, y ya expresada en las leyes para la elección de los Consejos Municipales y provinciales²¹ y de la Cámara de Diputados;²² tanto en las listas de candidatos regionales como en las listas provinciales, ninguno de los dos sexos puede estar representado en medida superior de dos terceras partes de los candidatos; en el caso de cociente fraccionario, se procede al redondeo de la cifra buscando la unidad más cercana.²³ La disposición ha encontrado su aplicación en las elecciones del 23 de abril de 1995, pero, sucesivamente ha sido declarada ilegítima, junto con otras disposiciones de ley con un contenido análogo, por violación de los artículos constitucionales 3

y 52, con la sentencia de la Corte Constitucional del 12 de septiembre de 1995, número 422.

En cambio, la Ley 43/1995 no ha tocado la disciplina de las inelegibilidades y de las incompatibilidades de los consejeros regionales²⁴ y de la no candidateabilidad²⁵ que habría podido ser modificada en modo de distinguir los subsistemas políticos regionales del sistema político nacional y, por tanto, reforzar la autonomía regional.²⁶

La simple incompatibilidad del cargo de miembro de una de las dos Cámaras con la de consejero regional²⁷ permite, en efecto, la participación como candidatos en la campaña electoral regional de parlamentarios motivados tan sólo por el fin de crear algún arrastre para la lista respectiva.

Por otra parte, todavía resulta posible la candidatura contemporánea en dos regiones;²⁸ y así están permitidas las candidaturas llamadas *civetta* que tan sólo tienen la finalidad de crear arrastre para la lista.

4. El voto

La conexión entre listas provinciales y listas regionales de candidatos instituida durante la presentación, no vincula al elector que puede atribuir también el voto a una lista regional diversa de aquella vinculada a la lista provincial escogida.²⁹

Esta posibilidad oxigena aquella prevista por la Ley 81/1993 para las elecciones de los municipios con población superior a los 15 mil habitantes, en las que es posible votar también por una lista de candidatos al cargo de consejero, aunque si no está conectada al Presidente Municipal escogido. Sin embargo, permanece la diferencia fundamental que en los Municipios el Presidente Municipal (síndico) es elegido directamente por el cuerpo electoral y el elector tan sólo puede separar el voto para el síndico del voto para el Consejo Municipal. En cambio, en las elecciones regionales el elector puede separar tan sólo el voto para las dos cuotas de consejeros regionales por elegir con diverso sistema (cuatro quintas partes en circunscripciones provinciales y

²⁴ Ley del 23 de abril de 1981, número 154 y sucesivas modificaciones e integraciones.

²⁵ Ley del 19 de marzo de 1990, número 55, artículo 15, modificado por la Ley del 18 de enero de 1992, número 16, y por la Ley del 12 de enero de 1994, número 30.

²⁶ Acerca de esta problemática véase De Siervo U. *Hipótesis de revisión constitucional: el llamado regionalismo «fuerte» en las Regiones*, p. 44, 1955.

²⁷ Artículos 4 y 7 párrafo 4º, de la Ley 154/1981.

²⁸ Artículo 7 de la Ley 154/1981.

²⁹ Artículo 2, párrafo 1, noveno período.

¹⁹ Artículo 1, párrafo 3, tercer y cuarto períodos.

²⁰ Artículo 1, párrafo 9; artículo 2, párrafo 1, quinto período.

²¹ Artículos 5 párrafo 2 y 7 párrafo 1 de la Ley 81/1993, modificados por el artículo 2 de la Ley del 15 de octubre de 1993, número 415.

²² Artículo 4 párrafo 2, número 2 del Decreto del Presidente de la República del 30 de marzo de 1957, número 361, sustituido por el artículo 1 de la Ley del 4 de agosto de 1993, número 277.

²³ Artículo 1, párrafo 6.

una quinta parte sobre base regional) mientras que el Presidente de la Región mantiene una característica no directamente elegible.

La Ley 43/1995 ha regulado en el artículo 2 la estructura gráfica de la boleta electoral,³⁰ estableciendo que ésta contendrá dentro de un rectángulo específico el distintivo de cada lista provincial, dejando junto un espacio reservado para la eventual preferencia. A la derecha de tal rectángulo se reporta el nombre y apellido de quien encabeza la lista regional vinculada junto con el distintivo o los distintivos de la misma lista regional, entonces, la lista regional puede tener un distintivo único o tener conjuntamente todos los distintivos de las listas provinciales vinculadas a ella.³¹ El primer rectángulo así como el nombre y apellido de quien encabeza la lista regional y los distintivos relativos están contenidos dentro de un segundo rectángulo más amplio. En caso de vinculación de más listas provinciales con la misma lista regional, el nombre y apellido de quien encabeza la lista y el distintivo relativo o los distintivos relativos se ponen al centro del segundo rectángulo, a modo de hacer notar, inclusive desde el punto de vista gráfico, que la lista regional está conectada con todas las listas provinciales comprendidas en los rectángulos pequeños colocados a la izquierda. En caso de vinculación de más listas provinciales con la misma lista regional, la colocación progresiva de los pequeños rectángulos en el rectángulo más amplio está definida por sorteo. Igualmente, por sorteo, está definida la colocación progresiva en la boleta de los rectángulos grandes.

Según el sentido del artículo 2, el elector siempre expresa su voto por una de las listas provinciales, trazando una señal en el rectángulo respectivo, y puede expresar un voto de preferencia escribiendo en la línea específica el apellido, es decir, el nombre y apellido de uno de los candidatos comprendido en la misma lista. También el elector expresa el voto por una lista regional, aunque diferente de aquella conectada con la lista provincial escogida, trazando una señal sobre el símbolo de la lista regional o sobre el nombre de quien encabeza la lista.

Cuando el elector exprese el voto tan sólo por una lista provincial, el voto también se extiende como expresado en favor de la lista regional conectada.³² En cambio, la ley no regula el caso en el que el elector

expresa el voto únicamente por la lista regional: tal voto se considera válido, pero sin posibilidad de ser extendido a una lista provincial, ni siquiera allí donde haya una sola lista provincial conectada, dado que falta una expresa disposición normativa en tal sentido. Entonces, se entenderá que el elector ha expresado su voto por la lista regional, pero no por ninguna lista provincial.

5. La atribución de los lugares en las circunscripciones provinciales

Para la elección en las circunscripciones provinciales de las cuatro quintas partes de los consejeros regionales, continúa a aplicarse el sistema establecido por la Ley 108/1968.³³ Para los fines del reparto de los lugares entre las circunscripciones, se divide entonces la población de la región entre el número correspondiente a las cuatro quintas partes de los lugares de que se compone el Consejo Regional; luego se divide la población de cada una de las provincias entre el cociente entero que se obtiene, y se reparten los lugares entre las circunscripciones en base a cocientes enteros y en base a los restos más altos obtenidos con estas divisiones.

Además queda sin variar el sistema de presentación de las listas de los candidatos, excepto las declaraciones de vinculación entre grupos de listas provinciales y listas regionales.

También queda sin variación el sistema de atribución de los lugares en las listas provinciales de candidatos. Para tal fin se individualiza la cifra electoral de cada lista;³⁴ por lo tanto, se calcula el cociente electoral circunscripcional dividiendo la suma de las cifras electorales de todas las listas entre el número de los lugares asignados a la circunscripción aumentado en uno y se divide la cifra electoral de cada lista entre tal

³⁰ Las características esenciales de las boletas de votación para la elección de los Consejos Regionales han sido establecidas por los modelos descritos en las tablas A y B anexadas al Decreto Legislativo del 25 de febrero de 1995, número 50, reformado, con modificaciones por la Ley del 13 de marzo de 1995, número 68.

³¹ Artículo 1, párrafo 9.

³² Artículo 2, párrafo 1, último período.

³³ Artículo 1, párrafo 2. El artículo 2 de la Ley 108/1968 distingue las regiones en cinco clases dimensionales con base en la población (según que la población sea superior a seis millones, cuatro millones, tres millones, un millón o inferior a un millón de habitantes) y establece que el Consejo Regional se componga respectivamente con ochenta, sesenta, cincuenta, cuarenta y treinta consejeros. El número de consejeros por elegir en las circunscripciones provinciales resulta, entonces, respectivamente, de sesenta y cuatro, cuarenta y ocho, cuarenta, treinta y dos, y veinticuatro, mientras que el número de consejeros por elegir mediante las listas regionales resulta respectivamente de dieciséis, doce, diez, ocho y seis.

³⁴ Según la definición del artículo 15, párrafo 3°, letra a), de la Ley 108/1968, la cifra electoral de la lista es la suma de los votos de lista válidos obtenidos de la lista en cada una de las secciones de la circunscripción.

cociente: los lugares se asignan con base en los cocientes enteros obtenidos a través de tales divisiones. También queda inalterable la recuperación de los restos mediante el distrito único regional en el que se suman los votos residuados en cada circunscripción y de todas las listas que tengan la misma señal; entonces se calcula el cociente electoral regional mediante división de la suma de los votos residuales de todos los grupos de listas que tienen la misma señal entre el número total de los lugares no asignados en las circunscripciones; finalmente, se asignan tales lugares en correspondencia a los cocientes enteros y a los restos más altos obtenidos dividiendo la suma de los votos residuados de cada grupo de listas entre el cociente electoral regional; los lugares que le esperan a cada grupo de listas sobre la base del distrito único regional se atribuyen a las respectivas listas en las circunscripciones según la graduatoria decreciente de los votos residuados expresados en el porcentaje del relativo cociente electoral circunscripcional.

Este sistema asegura, en su conjunto, con carácter esencialmente proporcional, un reparto de los lugares entre las listas de los candidatos. Empero, respecto al sistema precedente, la proporcionalidad resulta atenuada, con daño para los partidos más pequeños, en cuanto a que la reducción del número de los lugares por asignar en las circunscripciones, como consecuencia de la reserva de la cuota de una quinta parte de los lugares por asignar mediante listas regionales, determina que se haga más alto el impedimento implícito en el sistema.

Por otra parte, el carácter proporcional del sistema es atenuado por la introducción de una cláusula de impedimento: las listas provinciales no se admiten en la asignación de los lugares siempre y cuando la cifra respectiva sea superior al cociente electoral circunscripcional, si el grupo de listas provinciales conectado a la misma lista regional de las que ellas forman parte y haya obtenido en toda la región menos del tres por ciento de los votos válidos, excepto que la lista regional conectada haya superado el porcentaje del cinco por ciento.³⁵ En efecto, esta segunda hipótesis puede verificarse cuando un cierto número de electores haya votado por una lista regional diferente de aquella conectada con la lista provincial escogida.

6. Sistema mayoritario y conexiones entre listas regionales y provinciales

El nuevo sistema electoral asegura una ventaja a las fuerzas políticas de la que es expresión la lista electoral regional que, por decirlo brevemente, puede ser definida «de mayoría», es decir, la lista que ha conseguido la mayor cifra electoral regional,³⁶ siempre y cuando estas fuerzas políticas en las circunscripciones provinciales se hayan presentado con listas y signos distintos, entrando, entonces, en competencia entre ellas.

En efecto, quedando inalterado el sistema proporcional de atribución de los lugares a las listas en las circunscripciones provinciales, los otros lugares son asignados de modo que en cada caso al menos el 55% de la totalidad de los lugares en el Consejo Regional correspondan a las fuerzas políticas de las que la lista regional de mayoría constituya la expresión (o sea, al conjunto de la lista regional y de los grupos de listas provinciales conectadas), independientemente de cualquier proporción con el número de votos obtenidos en la lista regional y, antes bien, con referencia expresa a la hipótesis de que la lista regional de mayoría haya obtenido menos del 40% del total de los votos válidos conseguidos por todas las listas regionales.³⁷

Después, cuando la lista regional de mayoría haya superado el 40% del total de los votos válidos obtenidos por todas las listas regionales, el porcentaje de lugares del Consejo que le espera a la misma lista y a aquellas provinciales conectadas es elevado al 60%.³⁸

Por lo tanto, el sistema electoral entonces tiene carácter de mayoritario, pero también resulta complicado, ya que en la atribución de la quinta parte de los lugares del Consejo, y reservada a las listas regionales, es necesario tener en cuenta, en primer lugar, los lugares asignados en las circunscripciones a las listas provinciales.

Por otra parte, la complejidad del sistema depende del hecho de que la cifra electoral de la lista regional de mayoría no coincide necesariamente con la suma de las cifras electorales de las listas provinciales conectadas con

³⁵ Artículo 7 de la Ley 43/1995. La disposición, redactada con una técnica legislativa mala, no puede ser leída autónomamente, sino que va considerada como una integración del artículo 15, párrafo 4º de la Ley 108/1970 que regula la proclamación de los elegidos por parte de la Oficina Central Circunscripcional. En efecto, la disposición del artículo 7 constituye una condición agregada para la asignación de los sillones en las circunscripciones.

³⁶ Artículo 15, párrafo 13, número 2), de la Ley 108/1968, agregado del artículo 3, párrafo 2.

³⁷ Artículo 15, párrafo 13, números 6 y 7, de la Ley 108/1968, agregado del artículo 3º, párrafo 2, de la Ley 43/1995.

³⁸ El 60% de los lugares del Consejo corresponde, en relación a lo que dispone el artículo 2 de la Ley 108/1968, respectivamente a cuarenta y ocho, treinta y seis, treinta, veinticuatro y dieciocho lugares. En cambio, el cincuenta y cinco por ciento corresponde a cuarenta y cuatro, treinta y tres, veintiocho, veintidós y diecisiete lugares.

ella, ya que el elector puede votar por una lista regional diferente de aquella conectada a la lista provincial escogida, o también, votar tan sólo por la lista regional. Por lo tanto, en la hipótesis extrema en la que muchísimos electores hayan escindido el voto entre lista regional y lista provincial, el sistema admite que las listas provinciales conectadas a la lista regional de mayoría no obtengan ni siquiera un lugar en las circunscripciones.

Por otra parte, si además participan en las elecciones numerosas listas regionales y el voto de los electores se distribuye con una cierta uniformidad entre ellas, respetando el vínculo con las listas provinciales, es posible que el grupo o los grupos de listas provinciales conectadas a la lista regional de mayoría estén lejos de haber obtenido el 55% o el 60% de los lugares del Consejo.

En casos de este tipo, la quinta parte del reparto de los lugares reservados mediante las listas regionales podría resultar insuficiente para corregir el resultado derivado del reparto circunscripcional de los lugares, con el fin de atribuir en cada caso el 55% o el 60% de los lugares del Consejo a la lista regional y a los grupos de listas provinciales conectadas.

La ley prevé que en tal caso se asigne una cuota agregada de lugares, además de los que le esperan al Consejo según el sentido del artículo 2 de la Ley 108/1968, a modo de prever aquel resultado. Ya que las listas regionales deben estar formadas por un número de candidatos no inferior a la mitad,³⁹ pero no superior al número de los candidatos por elegir mediante tal sistema,⁴⁰ la cuota agregada de lugares es asignada a través de la recuperación de candidatos no elegidos de entre los grupos de listas provinciales conectadas a las listas regionales de mayoría, según el criterio para la asignación de los lugares en el distrito único regional.⁴¹

En la hipótesis-límite, muy improbable y, sin embargo, teóricamente posible, en la que la cifra electoral de la lista regional de mayoría sea igual o superior al 40% del total de los votos obtenidos por todas las listas regionales, y que las listas provinciales conectadas a la lista regional de mayoría no hayan conseguido ni siquiera un lugar, el sistema implica que el Consejo resulte compuesto por un número de lugares hasta el doble respecto al establecido en el artículo 2 de la Ley 108/1968. Los lugares asignados en las circunscripciones provinciales, que constituyen las cuatro

quintas partes (80%) del número de lugares que le esperan al Consejo, deberán, efectivamente, constituir no más del 40% de los lugares por asignar, dado que el 60% está reservado a la lista regional de mayoría y a los grupos de listas provinciales conectadas.

Por lo tanto, aparece claro el cambio de orientación respecto a la Ley 81/1993, que ha disminuido el número de los componentes de los Consejos Municipales (art. 1), mientras que, en cambio, la Ley 43/1995 señala la posibilidad de un incremento del número de los consejeros regionales.⁴²

Así, el sistema electoral aparece en alguna fase paradójico. En efecto, en la hipótesis en la que a la lista regional estén conectados más grupos de listas provinciales, los candidatos de cada lista provincial deben augurarse que la lista regional a la que su lista está conectada resulte la lista regional de mayoría, pero que los electores escindan el voto en la lista provincial y en la lista regional de modo que los grupos de listas provinciales diferentes de aquel en el que ellas formen parte, pero conectadas a la misma lista regional, obtengan pocos lugares: de esta manera se determinará la asignación al Consejo Regional de una cuota agregada de lugares, que aumentarán sus posibilidades de ser elegidos.

En otros términos, cuantos menos votos (y lugares) obtengan en conjunto las listas provinciales conectadas a la lista regional de mayoría, tanto más aumentan las posibilidades de ser elegidos los candidatos de tales listas provinciales, por efecto de la cuota agregada de lugares por asignar al Consejo y por atribuir precisamente a través de la recuperación de los candidatos de las listas provinciales mismas.

7. La atribución de lugares a la lista regional de mayoría y a las listas provinciales conectadas

La atribución de lugares a las listas regionales está reglamentada por el artículo 3, párrafo 2, que ha insertado nuevos párrafos después del onceavo párrafo del artículo 15 de la Ley 108/1968. La ley prevé que la Oficina Central Regional (constituida según el artículo 8, párrafo 3 de la Ley 108/1968) individualice:

³⁹ Artículo 1, párrafo 5.

⁴⁰ Artículo 9, párrafo 5 de la Ley 108/1968 aplicable a las listas regionales por efecto de lo señalado en el artículo 1, párrafo 11.

⁴¹ Artículo 15, párrafo 13, número 7, último período de la Ley 108/1968, agregado por el artículo 3, párrafo 2.

⁴² En las elecciones del 23 de abril de 1955 han sido asignados en conjunto veinticinco lugares agregados, diez de los cuales al Consejo de la Lombardía, cinco al de Liguria, cuatro al del Véneto y dos a los del Lacio, de la Puglia y de la Calabria.

- a) La lista regional de mayoría, sumando para cada lista regional las cifras electorales reportadas en cada una de las circunscripciones provinciales;
- b) El número total de lugares atribuidos en las circunscripciones al grupo de listas o a los grupos de listas provinciales conectadas a cada lista regional.

Por lo tanto, es necesario verificar el número de lugares asignados en las circunscripciones a las listas provinciales conectadas a la lista regional de mayoría. En el caso que tal número sea igual o superior al 50% de los lugares asignados al Consejo, la Oficina Central Regional proclama elegidos a los primeros candidatos comprendidos en la lista regional de mayoría hasta que sea igual al 10% de los lugares asignados al Consejo (es decir, asigna la mitad de la quinta parte de los lugares reservados a las listas regionales).⁴³

Por otra parte, la ley subraya la derrota de las listas regionales de minoría, estableciendo que los lugares restantes no se asignen a los candidatos comprendidos en las mismas listas, sino que sean repartidos con criterio proporcional entre los grupos de listas provinciales a ellos conectados según el mismo sistema previsto para la utilización en las circunscripciones de los lugares asignados por el distrito único regional.⁴⁴

En cambio, en caso de que el grupo o los grupos de listas provinciales conectados a la lista regional de mayoría hayan obtenido conjuntamente un porcentaje de lugares inferior al 50% de los lugares asignados al Consejo, la Oficina Central Regional proclama elegidos a todos los candidatos de la lista regional de mayoría.⁴⁵ Cuando a la lista le correspondan más lugares de cuantos sean sus candidatos,⁴⁶ los lugares residuales se repartirán proporcionalmente entre los grupos de listas provinciales conectados a la lista regional, aplicando siempre el criterio previsto para la utilización en las circunscripciones de los lugares asignados por el distrito único regional.⁴⁷

Entonces, la lista regional de mayoría resulta con ventajas, en mayor medida, por un resultado de las listas provinciales conectadas menos favorablemente que aquel considerado en el primer caso. En otros términos,

los candidatos de cada lista regional con número de orden sucesivo a la mitad del número máximo de candidatos de los que podría estar integrada la lista, deben augurarse de que su lista resulte la de mayoría, y que, simultáneamente, las listas o los grupos de listas provinciales conectadas obtengan menos de la mitad de los lugares del Consejo, ya que solamente en tal caso ellos serán elegidos; mientras que en la hipótesis de un éxito más amplio de las listas provinciales conectadas, ellos no serán elegidos en ventaja de los primeros entre los no elegidos de las listas provinciales conectadas a las listas regionales de minoría.

También, la Oficina Central Regional debe verificar si la cifra electoral regional obtenida por la lista regional de mayoría sea igual o superior al 40% del total de los votos obtenidos por todas las listas regionales. En el caso que la lista regional de mayoría no haya alcanzado tal resultado y simultáneamente el total de los lugares obtenidos por la lista regional y por los grupos de listas provinciales conectadas a ellos sea inferior al 55% de los lugares asignados al Consejo, la Oficina asigna a la lista regional una cuota agregada de lugares que, conservando inalterables los lugares ya asignados a la lista regional y aquellos atribuidos en ámbito provincial, permita alcanzar el 55% del total de los lugares del Consejo en la composición así integrada con redondeo a la unidad inferior. Tales lugares se reparten entre los grupos de listas provinciales conectadas con criterio proporcional.⁴⁸

En cambio, cuando la cifra electoral de la lista regional de mayoría sea igual o superior al 40% del total de los votos obtenidos por todas las listas regionales, la Oficina Central Regional lleva a cabo las mismas operaciones atribuyendo a la lista regional de mayoría una cuota agregada de lugares que permita alcanzar el 60% de los lugares del Consejo.⁴⁹

Finalmente, la Ley 43/1995 regula la suplencia de candidatos elegidos en las listas regionales.⁵⁰

8. El nombre de quien encabeza la lista regional de mayoría

⁴³ Artículo 15, párrafo 13, número 3, primer período, de la Ley 108/1968, agregado del artículo 3, párrafo 2.

⁴⁴ Artículo 15, párrafo 13, número 3, segundo período y sucesivos, Ley 108/1968, agregado por el artículo 3, párrafo 2.

⁴⁵ Artículo 15, párrafo 13, número 4, Ley 108/1968, agregado por el artículo 3, párrafo 2.

⁴⁶ Esta hipótesis puede verificarse si la lista está compuesta por un número de candidatos inferior al número de los lugares por asignar, como la ley lo permite en el artículo 1, párrafo 5.

⁴⁷ Artículo 15, párrafo 13, número 5, Ley 108/1968, agregado por el artículo 3, párrafo 2.

⁴⁸ Artículo 15, párrafo 13, número 7, Ley 108/1968, agregado por el artículo 3, párrafo 2.

⁴⁹ Artículo 15, párrafo 13, número 8, Ley 108/1968, agregado por el artículo 3, párrafo 2.

⁵⁰ Artículo 3, párrafo 3.

La Ley 43/1995, precisamente en cuanto ley ordinaria, no incide jurídicamente sobre la forma de gobierno regional, pero puede determinar consecuencias de carácter político sobre la figura del Presidente de la Junta Regional.

Al respecto debe considerarse que, según el artículo 2, párrafo 1, tercer período, en la boleta electoral queda reportado el nombre y apellido de quien encabeza la lista de cada lista regional. Esta indicación es totalmente superflua, pues cada lista regional ya está suficientemente individuada por su signo, o, en alternativa, por los contrasignos de los grupos de listas provinciales conectadas;⁵¹ por otra parte, el elector no puede expresar preferencias al interior de la lista regional escogida, ni puede bajar el nombre de quien encabeza la lista, ya que, antes bien, el signo sobre el nombre de quien encabeza la lista vale como voto para la lista.⁵²

La indicación obligatoria de quien encabeza la lista, por cuanto superflua, sin embargo, no es casual ni es debida a la falta de cuidado en la redacción del texto normativo; al contrario, esa corresponde a la precisa intención de atribuir al candidato elegido como encabezador de la lista regional de mayoría un peso específico particular, diferente al de cualquier otro consejero.

En efecto, los candidatos en la circunscripción pueden recoger tan sólo los votos de preferencia de los electores de la respectiva lista provincial, en tanto que quien encabeza la lista regional de mayoría recoge sus votos, con indicación expresa del nombre sobre la boleta, en toda la región. Por consecuencia, él podrá jactarse de haber recibido un nombramiento peculiar respecto a cualquier otro consejero, o sea, el de haber sido designado políticamente por el cuerpo electoral al cargo de Presidente de la Región.

Sin embargo, la elección de la Junta y del Presidente, queda jurídicamente regulada por el artículo constitucional 122, párrafo 5 y por el Estatuto Regional, y no está condicionada al resultado de la elección del Consejo. Entonces, quien encabeza la lista regional de mayoría tiene tan sólo una expectativa política para ser elegido Presidente de la Región y, por otra parte, siempre podrá ser sustituido con un nuevo Presidente, durante el transcurso de los cinco años que es el tiempo del ejercicio del cargo del Consejo.

Es clara y completa la diferencia respecto a la forma de gobierno de las entidades locales para las que, luego de la elección directa del Presidente Municipal

(Síndico) y del Presidente de la Provincia, está prevista la disolución del Consejo en caso de renuncia, impedimento permanente, remoción, terminación del ejercicio, fallecimiento del Síndico o del Presidente de la Provincia.⁵³

9. La crisis de la relación de confianza entre Consejo y Junta

En las intenciones del Parlamento, el nuevo sistema electoral, asegurando al menos el 55% o el 60% de los lugares del Consejo a la lista regional de mayoría y a los grupos de listas provinciales conectadas, debería garantizar a la Junta Regional aquellas características de homogeneidad y estabilidad que el precedente sistema electoral proporcional hacía problemáticas.

Sin embargo, el logro de ese objetivo quedaba ligado siempre al mantenimiento de la cohesión al interior de la fuerza política que ha expresado la lista regional de mayoría, o entre las fuerzas políticas que aun presentando grupos de listas provinciales diferentes, se han conectado a la lista regional de mayoría. Cuando, por hechos políticos supervinientes durante el transcurso de la legislatura regional, tal cohesión se fracture, es posible que también dañe al ejecutivo cuya composición no está vinculada al resultado electoral. En efecto, permanece aún después de la introducción del nuevo sistema electoral, el principio según el cual los consejeros regionales representan a toda la región sin vínculo de mandato,⁵⁴ con la consecuencia de que no se excluye la posibilidad de cambios supervinientes de mayoría en la formación de la Junta Regional.

El Parlamento, consciente de que el nuevo sistema electoral no es suficiente para garantizar la estabilidad de la Junta, ha introducido en el artículo 8 una especie de cláusula «anticrisis» o «antivolteo»: si durante el transcurso de veinticuatro meses la relación de confianza entre Consejo y Junta se pone en crisis de cualquier modo, el quinquenio de duración en el cargo del Consejo Regional se reduce a un bienio; la verificación de que tal presupuesto se ha realizado le corresponde al Presidente de la República, con propuesta del Presidente del Consejo de Ministros.

⁵¹ Artículo 1, párrafo 9.

⁵² Artículo 2, párrafo 1, octavo período.

⁵³ Ley del 8 de junio de 1990, número 142, artículo 39, párrafo 1, letra b) número 1), sustituido por el artículo 21, párrafo 1, Ley 81/1993.

⁵⁴ Artículo 1, párrafo 5º, Ley 108/1968.

La disposición se presta a varios relieves críticos: En primer lugar, se observa que el momento inicial del transcurso del período de veinticuatro meses, en cuanto no está expresamente precisado, no puede lógicamente ser sino aquel de la primera formación de la Junta. Por lo tanto, la disposición se refiere exclusivamente al primer bienio sucesivo a la elección y no a los tres años sucesivos; mientras que el problema de la estabilidad del ejecutivo se refiere, obviamente, a todo el período de duración del ejercicio del Consejo y que, antes bien, casi siempre tiende a agravarse precisamente por el transcurso del tiempo y no con el acercamiento de las elecciones para la renovación del Consejo.

En segundo lugar, la disposición por su significado textual se presta para ser interpretada en el sentido de que se refiera tan sólo a los casos en los que el Consejo revoque la confianza a la Junta en los modos formalmente previstos por el Estatuto Regional. Por lo tanto, cuando resulte previsible tal circunstancia, la Junta podría evitar con renunciaciones espontáneas anticipadas que se verifique la condición para la reducción del período de duración en el cargo del Consejo.

En tercer lugar, es difícil entender la racionalidad de la disposición en el caso en que la crisis, verificada en el período inmediatamente sucesivo a la primera formación de la Junta se haya resuelto con la elección de una nueva Junta a la que el Consejo, luego, no le haya retirado la propia confianza. En hipótesis de este tipo, una reducción de la duración en el cargo del Consejo parece totalmente incongruente.

En definitiva, la disposición, aun cuando es explicable por la prisa con la que la ley ha sido aprobada, aparece como fruto de un mal compromiso.

Sección
Estados

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en el Estado libre y soberano de Guerrero

Eduardo Galindo Becerra*

SUMARIO: Introducción. Autoridades electorales. Medios de impugnación. Partes. Reglas del procedimiento. Improcedencia. Sobreseimiento. Recurso de Aclaración. Recurso de Revisión. Recurso de Apelación. Recurso de Inconformidad. Recurso de Reconsideración.

Introducción

La aspiración por la democracia siempre ha estado vigente en los ideales del pueblo mexicano, de tal manera que a través de su historia, tanto a nivel federal como estatal, se han intentado diversas y muy variadas formas de lograr un país, que basado en la democracia, encuentre dirección en el Derecho y meta en un Estado de justicia, por supuesto, el cúmulo de esfuerzos han permitido que paulatinamente se perfeccionen las instituciones y que los sistemas de medios de impugnación en materia electoral se adecuen a las circunstancias particulares de la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

En este contexto, el Estado libre y soberano de Guerrero ha impulsado una reforma electoral, que si bien es cierto, nos muestra un avance en diversos temas, también encuentra dificultades constitucionales, legales y prácticas, para implementar sus procesos electorales locales, y como es sabido, toda obra humana no es perfecta, sino perfectible, en la medida que los progresos tecnológicos, sociales, económicos, etc., permitan trascender el ámbito meramente regional y lograr una integración estatal, con instrumentos jurídicos, como el Código Electoral y, fundamentalmente, su Constitución Política, que son los principales ordenamientos con los que empieza a despuntar la entidad federativa a la que nos referimos; por lo mismo, en su evolución, y a pesar de las reformas a los ordenamientos citados, publicadas en el *Periódico Oficial del Estado de Guerrero* los días 17 y 24 de mayo del año próximo pasado, es necesario considerar el replantear, implementar y perfeccionar

ciertos temas que desarrollaremos de la manera más amplia posible.

Autoridades electorales

Es imprescindible establecer cuáles son y cómo ejercen su competencia las autoridades electorales en el Estado de Guerrero, en tal virtud, nos encontramos que existía una importante variación en la función estatal de organizar las elecciones, ya que tradicionalmente es el Poder Ejecutivo, sea Local o Federal el encargado de llevar a cabo dicha tarea, pero en el caso específico que nos ocupa, era el Poder Legislativo a través del Consejo Estatal Electoral quien tenía a su cargo tan delicada función, no obstante que subsiste el citado Consejo, las aludidas reformas suprimen la intervención del Poder Legislativo, otorgándole a dicho Consejo personalidad y patrimonio propios, con la consecuente autonomía; sin embargo, la naturaleza jurídica del multicitado organismo sigue siendo, por sus características, ente descentralizado, que aunque no está especificado en la Constitución local, de quién dependerá, debe entenderse, que por razones presupuestarias, lo será del Poder Ejecutivo, por lo que se comprende que dicha función regresa a ese poder, en nuestra opinión consideramos que debe actuarse con mucha prudencia para evitar que se malinterprete la autonomía del Consejo Estatal como sumisión al Ejecutivo.

El mencionado Consejo Estatal se conforma con nueve Consejeros Electorales con voz y voto, dentro de ellos se elegirá al Presidente, quien en caso de empate tendrá voto de calidad; un representante de cada partido político y una secretaria técnica, todos ellos con voz pero sin voto. Cabe destacar que los Consejeros Electorales,

* Coordinador Académico de Derecho Procesal y de lo Contencioso Electoral del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

amén de otros requisitos, no deben haber tenido cargo alguno de elección popular, en los últimos cinco años, mismo período en el que no debieron desempeñar cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político.

Las principales atribuciones del mencionado Consejo son: vigilar el cumplimiento de la legislación electoral, que las actividades de los partidos políticos se ajusten a la ley, que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego al Código y la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos electorales; registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes de los partidos políticos, la plataforma electoral para cada proceso electoral, supletoriamente las candidaturas a Diputados por el principio de mayoría relativa; resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos, el otorgamiento de registro así como la pérdida del mismo de los partidos políticos y los recursos de aclaración y revisión que les competan, en los términos de la legislación electoral.

Como puede observarse, el citado Consejo es el órgano superior, administrativamente hablando, en la función de organizar las elecciones; sin embargo, no es el único, ya que el propio Código Electoral Estatal establece en su artículo 68 a los Consejos Distritales y Municipales Electorales y a las Mesas Directivas de Casilla, como órganos electorales, aclarando que forman parte de la estructura del Consejo Electoral Estatal, de acuerdo a la Constitución del propio Estado.

Por lo tanto, es necesario ver la organización y funcionamiento de los organismos que se acaban de mencionar. En tal virtud, los Consejos Distritales Electorales se integran de la siguiente manera: Un Presidente designado por el Consejo Estatal Electoral, siete Consejeros Ciudadanos designados por el mismo Consejo, todos ellos con voz y voto, y un representante por cada partido político y una Secretaría Técnica, éstos con voz pero sin voto, teniendo entre sus principales atribuciones las siguientes: vigilar la observancia del código y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales, así también, que las mesas directivas de casilla se instalen de conformidad al código; registrar las planillas de candidatos a miembros del Ayuntamiento de la cabecera y las listas de candidatos a regidores, las fórmulas de candidatos a Diputados uninominales, los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral; expedir, en su caso, la identificación de los representantes de los partidos políticos, la constancia respectiva, a la fórmula de candidatos a Diputados uninominales que hayan obtenido la mayoría de votos, la constancia corres-

pondiente, a la planilla del Ayuntamiento del Municipio de la cabecera distrital, que haya obtenido la mayoría de votos y las constancias respectivas a los partidos a quienes se les haga la asignación de regidores, en el Municipio cabecera de distrito; hacer el cómputo municipal de la elección de Ayuntamientos y Diputados Plurinominales del Municipio cabecera de Distrito, municipal de la elección de Diputados uninominales y Distrital de los votos emitidos en las elecciones de Diputados uninominales; determinar el número y la ubicación de las casillas y resolver los recursos de Revisión en los términos del código.

Por su parte, los Consejos Municipales Electorales se conforman así: un Presidente y cinco Consejeros Electorales designados por el Consejo Distrital correspondiente, todos ellos con voz y voto, un representante por cada partido político y una Secretaría Técnica, éstos con voz pero sin voto. Es pertinente mencionar que existirán este tipo de Consejos en cada Municipio del Estado, con excepción de aquellos que sean cabecera de un Distrito Electoral, siendo las principales atribuciones de dichos Consejos: Vigilar la observancia del Código y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; registrar las planillas de candidatos a miembros del Ayuntamiento, que serán electos por el principio de Mayoría Relativa y las listas de Candidatos a Regidores; hacer el cómputo municipal de la elección de Ayuntamiento, municipal de la elección de Diputados uninominales y municipal de la elección de Diputados Plurinominales y expedir la constancia respectiva a los candidatos a miembros del Ayuntamiento, cuya planilla haya obtenido la mayoría de votos, así como aquellos a quienes se les hayan asignado Regidurías.

Por lo que respecta a las Mesas Directivas de casilla, como órgano electoral, es conocido de todos que funcionan exclusivamente el día de la jornada electoral, para recibir la votación y realizar el cómputo en todas las casillas de cada una de las secciones electorales en que se dividen los 28 Distritos Electorales uninominales del Estado de Guerrero, con facultades para respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo; se integran con un Presidente, un Secretario, dos Escrutadores y sus respectivos suplentes, siendo sus principales atribuciones: Instalar y clausurar la casilla, recibir la votación, efectuar el escrutinio y cómputo de la votación, permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura.

Mención especial requiere el Colegio Electoral, toda vez que la tendencia en materia federal ha sido la

exclusión de la autocalificación. En este sentido, nuestra legislación a estudio presenta una innovación, porque las reformas constitucionales y legales derogan lo relativo al Colegio Electoral. En tal virtud, la responsabilidad absoluta recaerá en el Tribunal Electoral Local, ya que sus fallos serán definitivos e inatacables. Creemos que es un gran avance, en materia electoral, otorgar la calificación de las elecciones en todos los niveles a una instancia jurídica y no a la política, con lo que se ganará en credibilidad de los procesos democráticos.

De lo transcrito, se puede observar que hemos descrito la etapa administrativa de organización de las elecciones, en la cual, los Consejos Estatal Electoral y Distritales Electorales, tienen a su cargo la resolución de los Recursos de Aclaración y Revisión, mismos que en su oportunidad se tratarán, así también se mencionó a los Consejos Municipales Electorales y las Mesas Directivas de Casilla como órganos electorales que no resuelven recursos, pero cuyos actos pueden ser impugnados. Finalmente, se hizo mención del Colegio Electoral, como el ente que tenía a su cargo la calificación de las elecciones. Una vez hecha la exposición de la etapa administrativa, es indispensable mencionar al órgano electoral jurisdiccional, que es el Tribunal Electoral del Estado. Su integración está conformada por una Sala Central y cuatro Salas Regionales, cada una de ellas integrada por un Magistrado.

El Tribunal Electoral funcionará en Pleno y en Salas, con sede en la capital del Estado. Es pertinente señalar que se creó la Sala de Segunda Instancia, la cual por su importancia merece especial comentario, que en líneas posteriores trataremos.

Las atribuciones del Pleno del Tribunal serán: elegir de entre los Magistrados al Presidente del mismo, designar o remover al Secretario General de Acuerdos, resolver las diferencias o conflictos con sus servidores cuando hayan sido suspendidos, removidos o cesados, y aprobar o, en su caso, modificar el Reglamento Interior del Tribunal.

De las anteriores atribuciones resalta la relativa a resolver las diferencias con sus trabajadores. Al respecto, se considera que esta facultad va más allá de los límites del Tribunal, toda vez que los conflictos laborales deben ser definidos en instancias de esa índole y no por quien en un determinado caso, se convierta en juez y parte. En este sentido, consideramos que debe reflexionarse respecto a esta atribución para que en su momento se puedan buscar las instancias jurídicas idóneas para la resolución de estas controversias.

Por otra parte, la Sala Central será permanente y tendrá competencia principalmente para resolver los recursos de apelación durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios: de apelación, inconformidad y, en su caso, los de revisión durante los procesos electorales ordinarios, así como en los procesos electorales extraordinarios.

En lo que toca a las Salas Regionales, su jurisdicción es de la siguiente manera:

Primera Sala:	Distritos I, II, III, IV, V, VI y VII.
Segunda Sala:	Distritos VIII, IX, X, XI, XII, XIII y XIV.
Tercera Sala:	Distritos XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI.
Cuarta Sala:	Distritos XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII y XXVIII.

Las Salas Regionales sólo fungen durante el proceso electoral, iniciando sus labores a más tardar en la semana que inicia el proceso electoral, para entrar en receso en la primera semana de noviembre o marzo del año en que concluya dicho proceso, según sea el caso, teniendo competencia fundamentalmente para sustanciar y resolver los recursos de apelación, inconformidad y, en su caso, revisión, de acuerdo a su jurisdicción.

La Sala de Segunda Instancia se integra por los Magistrados de las Salas Central y Regionales, una semana después de iniciado el proceso electoral respectivo, comenzando sus funciones durante el mes en que se realice la elección.

La competencia de esta Sala es única y exclusivamente para resolver el Recurso de Reconsideración, que es otra novedad que presenta el Código Estatal. Para ese efecto deberán estar presentes todos los Magistrados del Tribunal, excepto aquél cuya resolución se impugne.

La creación de la Sala de Segunda Instancia, lejos de buscar la equiparación en materia federal, presenta un avance en la legislación electoral local, toda vez que por un lado permite revisar los fallos de las Salas del Tribunal, y por el otro, implica que será la instancia jurídica la que valide las elecciones. Obviamente, el excluir la instancia política representa que los ciudadanos, partidos políticos y autoridades, tendrán no sólo que vigilar el proceso, sino que su actuación deberá ser en términos jurídicos, olvidándose por supuesto de la instancia política, lo cual trae el beneficio de que cualquier irregularidad tendrá que dirimirse por la vía jurisdiccional, que debe ser la única manera de resolver controversias, si queremos lograr un país democrata.

Medios de impugnación

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en su artículo 25, establece los órganos electorales y el Sistema de Medios de Impugnación, de los que conocerán precisamente los órganos electorales y el Tribunal a los que hemos hecho referencia, sistema que la propia Constitución remite a la ley para su conformación.

En virtud de lo anterior, nos encontramos que el Sistema de Medios de Impugnación está contenido en el Libro Séptimo, Título Segundo de la Legislación Electoral Estatal. Por consiguiente, y tratando de esquematizar nuestra reseña, nos permitimos exponer, en primer lugar, lo que es común a los recursos que se expondrán a continuación.

Partes

En primer lugar, encontramos al actor, que será quien esté legitimado en los términos del código para interponer un recurso. En este sentido, se tiene que establecer que la legitimación debe ser precisamente en razón de lo que establece el código, ya que los ordenamientos electorales son de estricto Derecho, es decir, no procederá la legitimación en términos de la legislación local; a manera de ejemplo, no se puede representar por carta poder, toda vez que no está contemplada en el propio código.

De acuerdo a lo anterior, el actor puede ser el partido político, el ciudadano y las organizaciones o agrupaciones políticas, en los casos previstos por el Código.

En segundo lugar, la autoridad, que será el órgano electoral que realice el acto o dicte la resolución que se recurre. En este sentido, ya se ha mencionado cuáles son los órganos electorales.

Finalmente, el tercero interesado, que será el partido político que tenga un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.

Respecto a la legitimación de la que nos habla el código, la encontramos en el artículo 309, que nos señala que la personalidad de los representantes de los partidos políticos, se tendrá por acreditada cuando estén registrados formalmente ante los Consejos, y que sólo podrán actuar ante el órgano en que tienen reconocida

su personalidad; así también, se tiene como representante legítimo de los partidos políticos a los miembros de los comités nacionales, estatales o municipales, correspondientes a la Cabecera Municipal o Distrital o sus equivalentes; en este supuesto, en la primera promoción deben acompañar el documento en que conste su designación, de acuerdo a los estatutos respectivos.

Como se observa, la legitimación está claramente enmarcada en el numeral citado; sin embargo, es pertinente destacar que la legislación en comento omite la representación a través de poder otorgado con escritura pública por los funcionarios de los partidos, facultados estatutariamente para ello; esto implica, en primer lugar, que solamente los representantes de partido acreditados formalmente podrán actuar ante el órgano acreditado, y que se excluye a los abogados que pudieran contratar los partidos políticos. En este sentido creemos que la legislación limita de manera importante la representación jurídica. En este contexto se puede pensar que de igual forma limita el conocimiento y evolución del Derecho Electoral, toda vez que el abogado que se dedica al libre ejercicio de la profesión no puede tomar casos electorales, puesto que está impedido legalmente para ello, y esto frena el desarrollo del Derecho Electoral como materia autónoma, desalentando a todos aquellos estudiantes que pudieran considerar dedicarse a ella.

Por otro lado, es necesario recalcar que en este apartado el candidato no aparece como parte, lo que nos lleva a considerarlo sólo como un coadyuvante, de conformidad con el artículo 303 de la Ley Electoral, ello implica, en primer lugar, que no hay reglas para su actuación. En este sentido, nos inclinamos a pensar que deben seguirse las reglas que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no en suplencia del Código Estatal, sino que al ser excluido como parte y sólo estar determinado como coadyuvante, no puede variar, aumentar o modificar la controversia planteada por el partido político; en consecuencia, tampoco puede ofrecer pruebas que impliquen lo anteriormente escrito. En esta virtud, se sugiere que se sigan las reglas de la legislación federal, como posible forma de evitar problemas o solucionar los que se presenten.

Reglas del procedimiento

Están establecidas en el artículo 324 del código en comento y son:

- «a) Deberán presentarse por escrito;
- «b) Se hará constar el nombre del actor y domicilio para recibir notificaciones, si el promovente omite señalar domicilio para recibirlas, se practicarán por estrados;
- «c) En caso de que el promovente no tenga acreditada la personalidad en el órgano electoral ante el que actúa, acompañará los documentos con el que la acredita (*sic*);
- «d) Se hará mención expresa del acto o resolución que se impugna y el órgano electoral responsable, así como los agravios que el mismo causa;
- «e) Los preceptos legales supuestamente violados y la relación sucinta de los hechos en que se basa la impugnación;
- «f) Relación de las pruebas que con la interposición de la impugnación se aportan, mención de las que se habrán de aportar dentro de los plazos legales y solicitud de las que el Tribunal habrá de requerir, cuando la parte oferente justifique, que habiéndola solicitado por escrito y oportunamente, no le fueran entregadas, y
- «g) Todo escrito deberá estar firmado autógrafa-mente por quien lo promueve.»¹

Las anteriores reglas se entiende que son comunes a todos los recursos, en razón a lo anterior, al tratar cada recurso en particular, señalaremos las específicas de cada uno de ellos.

Improcedencia

Este apartado se encuentra regulado en los artículos 321 y 322 del Código Estatal, permitiendo que los órganos electorales competentes y el Tribunal puedan desechar de plano los recursos notoriamente improcedentes; a su vez, el numeral 322 señala que se entienden por notoriamente improcedentes los recursos, cuando:

- «a) No conste la firma de quien los promueve;
- «b) Sean promovidos por quien no tenga personalidad o interés legítimo;
- «c) Sean presentados fuera de los plazos que señala este código;
- «d) No se ofrezcan pruebas correspondientes, o no se aporten en los plazos señalados por este código, salvo que por razones justificadas no obren en poder del promovente;

- «e) ...
- «f) No se señale agravios o los que expongan, manifiestamente no tengan relación directa con el acto, resolución o resultado de la elección que se pretende combatir, y
- «g) Los actos que se impugnan hayan sido revocados por la autoridad que los dictó.»²

Como se puede observar en el numeral transcrito, que es específico para la improcedencia, no contempla la frivolidad como causa de la misma; sin embargo, el artículo 330 párrafo tercero expresamente dice, que si el recurso es evidentemente frívolo, se someterá a la consideración del Tribunal para que dicte resolución de desechamiento.

Por otro lado, el Código Estatal no establece como causa de improcedencia que el recurso no se interponga ante el órgano que dictó el acto; de todas maneras, creemos que debe ser desechado de plano, si es que el promovente interpone el recurso ante órgano que no dictó el acto o resolución, toda vez que en los requisitos de procedibilidad, se establece que se haga mención expresa del órgano electoral responsable. En este sentido, si el actor necesariamente menciona al órgano responsable, debe interponerlo ante el mismo y si lo hace ante otro órgano, es decir, aquel que no dictó el acto o la resolución, es obvio que lo que pretende es retardar o confundir a la autoridad y en este sentido pudiera considerarse que estaríamos en presencia de un recurso evidentemente frívolo.

Por otro lado, la legislación en comento omite lo referente a que se impugne más de una elección en un mismo recurso, lo cual, en mi opinión personal, debería subsanarse a través de requerimiento, para que el partido actor aclare cuál es la elección que impugna.

Por otra parte, el multicitado código prescribe como causa de improcedencia, que los actos impugnados hayan sido revocados por la autoridad que los dictó. En este sentido, considero que más que una improcedencia, estamos en presencia del sobreseimiento, toda vez que en la improcedencia no se entra al fondo del asunto, es decir, el Secretario del Órgano Electoral o el Juez Instructor tienen la obligación de revisar los requisitos de procedibilidad y, por supuesto, las causales de improcedencia para, en su caso, poder admitir el recurso. En la reflexión que nos ocupa, se entiende que el recurso ya fue admitido y su estudio versa precisamente sobre el fondo del asunto, por lo tanto, no existe improcedencia. Por otro lado, el sobreseimiento pone fin a un expediente, ya admitido, por causa

¹ Código Electoral del Estado de Guerrero, p. 107.

² *Op. cit.*, pp. 106 y 107.

sobreviniente, es decir, impide a la autoridad conocer un expediente, porque éste ha quedado sin materia, como sería el supuesto que estamos tratando.

Sobreseimiento

El artículo 341 del código estatal, establece la presente figura jurídica, manifestando que en los procedimientos iniciados procede en los siguientes casos:

- «a) Cuando el partido político se desista expresamente del recurso interpuesto;
- «b) Cuando de las constancias que obren en autos apareciera claramente demostrado que no existe el acto reclamado;
- «c) Cuando desaparecieran las causas que motivaron la interposición del recurso, y
- «d) Cuando se declare improcedente el recurso interpuesto, de acuerdo a lo establecido por el artículo 322 del código.»³

Respecto al presente tema me permito hacer algunas consideraciones: En el inciso a) es pertinente que se suprima la mención del partido político, toda vez que puede existir el desistimiento por parte de los ciudadanos; por lo tanto, o se incluye a éstos o se suprime a los otros, para poder dejar en el ámbito general la posibilidad del sobreseimiento, dependiendo del caso que se presente. Por otro lado, debiera incluirse el supuesto de que el ciudadano recurrente fallezca o sea suspendido o privado de sus derechos políticos, tal como lo establece el Código Federal, en virtud de que este supuesto pudiera presentarse, y no habría reglamentación al respecto. En lo relativo al inciso d), consideramos que el mismo presenta una falla en la redacción, ya que si se ha declarado improcedente un recurso, no es posible entrar al fondo de su estudio, como ya se había comentado, por lo que consideramos que debe referirse a lo que indica la Legislación Federal, es decir, a que durante el procedimiento aparezca o sobrevenga una causa de improcedencia, pero de la manera en que actualmente se encuentra redactado el código, no es posible pensar en el sobreseimiento, ya que si se ha declarado improcedente el recurso, lo que procede es un desechamiento de plano y no un sobreseimiento, que aunque tienen el mismo efecto, proceden de dos razones distintas y en dos etapas diferentes del proceso.

Una vez vistas las generalidades del Sistema de Medios de Impugnación, es pertinente entrar a los Recursos que componen dicho sistema.

Recurso de Aclaración

El presente recurso, en una primera aproximación, fue tratado por el suscrito y el Lic. Francisco Bello Corona, en el artículo «El Recurso de Aclaración en el Código Electoral del Estado de Guerrero», publicado en el *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral*, en noviembre-diciembre de 1995, año 1, número 2, pp. 10 y 11, por lo que nos remitimos a dicha publicación para complementar el estudio en cuestión.

El Recurso de Aclaración procede tanto en los períodos previos al proceso electoral como durante éste, una vez que se agote la instancia administrativa que marca el propio código.

Dicha instancia tendrá el siguiente procedimiento: Durante los 20 días en que se exhiban públicamente las listas nominales de electores, el ciudadano debe solicitar la rectificación por inclusión o exclusión de la sección correspondiente a su domicilio o de la lista nominal de electores, ante la oficina del Registro Estatal de Electores responsable de la inscripción; dicha oficina resolverá en un plazo de 10 días naturales, y contra ésta o la falta de respuesta en tiempo, podrá interponerse el Recurso de Aclaración. El órgano competente para resolver este recurso será el Consejo Estatal Electoral, tanto en los períodos interproceso como durante el proceso; en el primero de estos períodos las resoluciones serán definitivas e inatacables, pero en el segundo el ciudadano tendrá la posibilidad de impugnarlas por la vía del Recurso de Apelación.

El plazo de interposición del recurso será dentro de los tres días siguientes al que surtió efectos el acto o resolución, o del vencimiento del plazo a que se refiere el numeral 126, de la ley electoral, y como lo establece esta misma, la substanciación de este recurso se ceñirá, en lo conducente, a lo señalado para el Recurso de Revisión.

Es así como vemos que el actor necesariamente será el ciudadano, la autoridad, las oficinas municipales o distritales del Registro Estatal de Electores, y es ante ellas que debe presentarse el Recurso de Aclaración; dichas oficinas tendrán la obligación de hacer del conocimiento público dicho recurso, mediante cédula que fijen en estrados, para que dentro de las 48 horas a partir de su publicación, el tercero interesado pueda

³ Op. cit. p. III.

presentar los escritos que considere pertinentes; en este caso, el tercero interesado, por virtud del artículo 320 de la Ley Estatal Electoral, sólo puede ser un partido político, lo que excluye que otro ciudadano sea tercero interesado en el Recurso de Aclaración.

Una vez que se ha cumplido con este término, debe remitirse al órgano electoral el recurso dentro de las 24 horas siguientes, de conformidad con el artículo 327 de la ley de la materia, con la documentación que a continuación se expone: el escrito mediante el cual se interpone, la copia del documento en que conste el acto o resolución impugnados, las pruebas aportadas, los escritos de terceros interesados, un informe circunstanciado sobre el acto o resolución impugnados y los demás elementos que se estimen necesarios para la resolución.

Recibido el recurso por el Consejo Electoral Estatal, el Secretario del mismo deberá verificar que se cumplan en lo pertinente los requisitos de procedibilidad y que no contenga causal de improcedencia; si esto es así, procederá a formular el proyecto de resolución, que será sometido en un término de ocho días después de su recepción al Consejo. Si el Secretario advirtiera que falta algún requisito, lo hará del conocimiento del Presidente del Consejo, para que éste, si lo considera necesario, requiera la complementación del o de los requisitos para que se resuelva en el término establecido, lapso que se reafirma en el artículo 339 de las resoluciones, es decir, en forma específica se le establece un término de resolución, no mayor a ocho días, a partir de la presentación del recurso.

Se insiste que, durante el período interproceso, las resoluciones del Consejo Electoral Estatal para este recurso serán definitivas e inatacables, y que se notificará en este caso al ciudadano: personalmente si señaló domicilio, o en caso contrario por estrados, al órgano impugnado, así como a los terceros interesados por correo certificado.

Si bien es cierto que el artículo 303 es específico para impugnar actos y resoluciones durante el proceso electoral, en tratándose del Recurso de Aclaración remite al artículo anterior para su substanciación, y en ese numeral, se habla precisamente de que las resoluciones son definitivas e inatacables; sin embargo, se considera que el ciudadano, durante el proceso electoral, tiene contra la resolución emitida por el Consejo Electoral Estatal, al Recurso de Aclaración, en los términos del artículo 309 de la ley de la materia, el Recurso de Apelación, y por lo tanto, la decisión del citado Consejo no es definitiva e inatacable, pero nos permitiremos

tratar dicho supuesto al momento de exponer el Recurso de Apelación.

Recurso de Revisión

El Recurso de Revisión es el segundo de los medios de impugnación que se hacen por vía administrativa, en tal virtud, tanto para las reglas de procedimiento, como para la improcedencia y sobreseimiento, nos remitimos al apartado correspondiente. Ahora bien, por lo que respecta a la competencia, el art. 308 de la ley de la materia, establece que toca al Consejo Estatal Electoral, respecto de lo interpuesto en contra de los actos o resoluciones de los Consejos Distritales Electorales, y éstos a su vez serán competentes respecto de los interpuestos en contra de los actos o resoluciones de los Consejos Municipales Electorales.

Es importante hacer la aclaración que, debido a lo anterior, el Recurso de Revisión no procede en el período de interproceso, toda vez que el único órgano electoral que funciona en este lapso, es el Consejo Estatal Electoral, y sus actos y resoluciones se impugnarán ante el Tribunal Electoral Estatal, a través del Recurso de Apelación.

Por lo que se refiere al procedimiento, este recurso debe interponerse dentro de los tres días contados a partir del día siguiente en que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o la resolución que se recurra.

Es pertinente establecer, que durante el proceso electoral, todos los días y horas son hábiles, computándose los plazos de momento a momento, pero si están señalados por días, éstos se considerarán de 24 horas.

Por otro lado, quisiéramos reiterar que aunque la substanciación corre a cargo del secretario, quien hace los requerimientos a petición de éste, en forma discrecional, será el Presidente, circunstancia que pensamos debiera homologarse a la legislación federal, y que sea el secretario el que realice en su totalidad la substanciación, es decir, que tenga la facultad de requerir directamente.

Ahora bien, es importante mencionar que la legislación estatal sólo prevé las pruebas documentales públicas y privadas, y por deducción del Art. 336, las presuncionales; en este sentido, se considera que debiera homologarse en este apartado la legislación local a la federal.

En lo que respecta al plazo de resolución, como ya se había comentado, éste debe ser no mayor de ocho

días a partir de la presentación del Recurso; sin embargo, existe la salvedad de que los recursos de revisión y apelación interpuestos dentro de los cinco días anteriores a la elección, sean remitidos al Tribunal Electoral para que se resuelvan junto con los recursos de inconformidad con los que guarden relación.

Por otro lado, el Recurso de Revisión, como todos los Recursos, deben ser resueltos en sesión pública, por mayoría simple de los miembros presentes de los Consejos Electorales competentes.

Finalmente, respecto a este Recurso, las resoluciones serán notificadas a los partidos políticos que no tengan representantes acreditados o en caso de inasistencia de éstos a la sesión en que se dictó la resolución, personalmente en el domicilio que hubieren señalado o por estrados; al órgano electoral cuya resolución fue impugnada, por correo certificado o personalmente, anexando copia de la resolución, y a los terceros interesados por correo certificado.

Recurso de Apelación

El Recurso de Apelación es el primero de los recursos que se impugna por la vía jurisdiccional. En principio, el artículo 302, que es el numeral específico para la impugnación en el período interprocesos, sólo menciona que los partidos políticos lo podrán interponer en contra de actos o resoluciones del Consejo Electoral Estatal, omitiendo a las agrupaciones y organizaciones políticas a las que se les niega el registro, ya sea condicionado o definitivo; al respecto, el artículo 32 de la misma ley, prevé dicha posibilidad, por lo que consideramos, que aunque no se mencionen en el artículo 302, las organizaciones y agrupaciones tienen derecho a interponer el Recurso de Apelación, a efecto de no quedar en estado de indefensión.

Ahora bien, el Tribunal Electoral del Estado es el competente para resolver este Recurso, ya sea en el período interprocesos, respecto a actos o resoluciones del Consejo Electoral Estatal, o bien, durante la etapa de preparación de la elección, para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, o en contra de los actos o resoluciones del Consejo Estatal.

En lo referente al plazo de su interposición, éste será de cinco días, contados a partir del día siguiente en que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o la resolución que se recurra.

Por otro lado, durante el proceso electoral, los ciudadanos tienen, como ya se había comentado, el

derecho de interponer el Recurso de Aclaración, y en contra de esa resolución pueden recurrir en apelación, es decir, en el artículo 302 del Código Estatal, que se refiere al período interproceso, se prescribe que las resoluciones al recurso de aclaración son definitivas e inatacables, y en el numeral siguiente, específico para el proceso electoral, se establece que el recurso de aclaración se ceñirá a lo previsto en el artículo anterior, la resolución es definitiva e inatacable; sin embargo, el artículo 309 del propio Código establece que los ciudadanos pueden interponer los recursos de aclaración y apelación durante la etapa del período del proceso electoral, por lo que, de acuerdo a las normas constitucionales, tanto federales como locales, debe entenderse que el ciudadano sí cuenta con estos dos recursos durante el año del proceso electoral.

Por lo que hace a la substanciación, tendríamos que remitirnos a lo establecido para los recursos anteriormente expuestos, con la salvedad de que la substanciación corre a cargo de un juez instructor, y que este juez, si tiene la facultad de ordenar los requerimientos que considere pertinentes, por lo que realizará todos los actos necesarios para poner el expediente en estado de resolución, formulando el proyecto respectivo, para que sean los Magistrados los que en sesión pública resuelvan lo conducente, resolución que tendrá que ser aprobada dentro de los seis días siguientes a aquél en que se admita el recurso.

Por otra parte, las resoluciones a los recursos de aclaración, revisión y apelación tendrán como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnada, y por su parte, las resoluciones al recurso de apelación serán definitivas e inatacables.

Finalmente, por lo que respecta a la notificación al Recurso de Apelación, ésta se hará a los Consejos Electorales correspondientes, al actor y a los terceros interesados por correo certificado, telegrama o personalmente, a más tardar al día siguiente de que se pronuncie, esto en razón de la eficacia de la notificación, de conformidad al artículo 313, pero además deberá adjuntarse a los órganos electorales copia de la resolución.

Recurso de Inconformidad

En el Recurso de Inconformidad encontramos que existen requisitos específicos y especiales de procedencia, independientemente de los anteriormente mencionados, el actor deberá señalar claramente el cómputo municipal, distrital, estatal para gobernador o diputado

plurinominal, la elección que se impugne, la mención individualizada de las casillas, cuya votación se solicite que se anule y, en su caso, la relación que guarda el recurso con otras impugnaciones. Aunándose estos requisitos, el escrito de protesta que marca el artículo 304, el cual debe contener el partido político que lo presenta, la mesa directiva de casilla, sección y municipio, la elección que se protesta, la descripción de los hechos, los preceptos legales presuntamente violados, la individualización de casillas y el nombre, firma y cargo partidario de quien lo presenta.

Por otro lado, el plazo para interponerlo es dentro de los cinco días contados a partir del día siguiente en que concluyan las prácticas de cómputo, municipal, distrital, o estatal, para impugnar Ayuntamiento, Diputados de Mayoría Relativa, Gobernador y Diputados Plurinominales respectivamente; solicitando la nulidad de elección o de votación, o en el último caso, la nulidad de los resultados, por haber mediado dolo o error en el cómputo en la elección de Diputados Plurinominales.

Lo anterior nos permite establecer que sólo el Tribunal Electoral Estatal podrá declarar la nulidad establecida en los artículos 293 a 301.

Por lo que respecta a la nulidad de casillas, los supuestos que se deben acreditar serán: Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el consejo distrital correspondiente; entregar sin causa justificada el paquete que contenga los expedientes electorales, al consejo municipal o distrital, fuera de los plazos; realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el consejo distrital; recibir la votación en fecha distinta a la señalada; recibir la votación por personas u organismos distintos a los facultados; haber mediado dolo o error en la computación de votos, y esto sea determinante para el resultado de la votación; permitir sufragar sin credencial para votar, o aquéllos cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores, salvo los casos de excepción señalados en el artículo 196, que se refiere a las casillas especiales, pero además, debe ser determinante para el resultado de la votación, haber impedido el acceso o expulsar sin causa justificada, a los representantes de partidos políticos, y que sea determinante para el resultado de la elección, y finalmente, ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla, o sobre los electores, y que igualmente sea determinante para el resultado de la votación.

Por lo que toca a la nulidad de la elección en un Ayuntamiento, se requiere que alguna de las causales anteriormente señaladas se acrediten en por lo menos el

20% de las casillas, o bien que no se instalen las casillas en el 20% de las secciones, o que no se cumpla con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 149, que se refiere a la declaración de aceptación de la candidatura, en caso de que el candidato sea distinto al postulado en el convenio de coalición.

La nulidad de elección de Diputado Uninominal, se dará cuando alguna de las causas señaladas como nulidad de casilla se acrediten en por lo menos 20% de las casillas, o bien no se instalen éstas en el 20% de las secciones, y se reitera lo referente al segundo párrafo del artículo 149.

Finalmente, son causas de nulidad en la elección de Gobernador, el que se acredite alguna o algunas de las causas señaladas de nulidad en casilla, en por lo menos el 20% de las secciones de la entidad, y se den los supuestos que se mencionan de nulidad de elección de Diputados Uninominales, reiterándose también el incumplimiento a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 149.

Una elección sólo podrá ser declarada nula, cuando las causas que se invoquen hayan sido plenamente acreditadas, y sean determinantes para el resultado de la elección.

Por lo que respecta a la substanciación, se reiteran los mismos comentarios hechos para los recursos anteriores, pero agregaríamos que, dentro de lo que tiene que remitir la autoridad al Tribunal, se debe anexar copia certificada de las actas correspondientes del expediente relativo al cómputo municipal, distrital, estatal o plurinominal, de la elección impugnada y los escritos de protesta que obren en su poder; asimismo, en la substanciación, el juez instructor deberá, dentro de la revisión que haga al recurso, establecer que se presentaron en tiempo los escritos de protesta, para no caer en la improcedencia que marca el inciso e) del artículo 322. Cuando se trató en su oportunidad este tema, se omitió tal inciso para exponerlo en este apartado, que es el que le corresponde.

Por lo que hace a la resolución de los recursos de inconformidad, éstos deberán estar en su totalidad resueltos por las respectivas Salas, dentro de los seis días siguientes a aquel en que se admitan, y los efectos que puede contener la resolución, serán, confirmar los resultados consignados en las actas de cómputo municipal, distrital o estatal, declarar la nulidad de votación emitida en una o varias casillas y, por consecuencia, modificar el acta de cómputo municipal para la elección de Ayuntamiento; y la designación de Regidurías; distrital respectiva, para la elección de Diputados Uninominales; y en su caso, las actas de

cómputo Distrital y el Acta de cómputo Estatal para la elección de Gobernador, así como de Diputados Plurinominales, revocar las constancias de mayoría, ya sea de Ayuntamiento, asignación de Regidurías, Diputados o Gobernador, y otorgarlas a quien resulte ganador, por virtud de la anulación de la votación en una o varias casillas, y modificar en consecuencia las actas de cómputo municipal, distrital y estatal respectivas, declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría expedida por el consejo municipal distrital o estatal, declarar la nulidad del cómputo estatal de la elección de Diputados Plurinominales.

Las notificaciones al recurso de inconformidad serán hechas al partido político actor y a los terceros interesados mediante cédula colocada en los estrados de la Sala, a más tardar al día siguiente de que se dictó la resolución, la cédula acompañará copia simple de la resolución; al Consejo Estatal Electoral respectivo, por conducto de la autoridad competente, por oficio, acompañando copia certificada del expediente y de la resolución, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la emisión de la resolución en sus respectivos domicilios.

Las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral Estatal, al Recurso de Inconformidad, por virtud de las reformas constitucionales y legales, pueden ser modificadas a través del Recurso de Reconsideración, que es una novedad que presenta la reforma electoral en el Estado de Guerrero.

Recurso de Reconsideración

Como se comentó en el apartado correspondiente, la Sala de Segunda Instancia es la competente para conocer del presente recurso; para tal efecto, los partidos políticos deberán cumplir con los requisitos de procedibilidad que ya han sido tratados, pero además, tendrán que darse los siguientes presupuestos: que las Salas Central o Regionales del Tribunal hayan dejado de tomar en cuenta causales de nulidad, debidamente probadas, por el que se hubiese modificado el resultado de la elección; hayan otorgado indebidamente las constancias de mayoría y validez o asignado una diputación a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó, o hayan anulado indebidamente una elección.

Así también, cuando el Consejo haya asignado diputados por el principio de representación proporcional, sin tomar en cuenta las resoluciones del Tribunal, lo haga contraviniendo las fórmulas

establecidas, o haya otorgado la constancia de mayoría y de validez de la elección indebidamente.

Por lo que respecta al plazo de interposición, éste será dentro de los tres días contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado la resolución de fondo del Tribunal, o bien, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a partir de la conclusión de la sesión, en que el órgano electoral haya hecho la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

En lo que toca a la sustanciación del presente recurso, también se establece, que tanto la Sala del Tribunal o el Consejo Estatal Electoral que lo reciba, deberá hacerlo del conocimiento público, fijando cédula en sus estrados, para que los terceros interesados puedan formular únicamente escritos de alegatos, dentro de las cuarenta y ocho horas a partir de la fijación de la cédula; la autoridad responsable, en caso de que se presenten, los turnará de inmediato a la Sala de Segunda Instancia y dará cuenta por la vía más rápida de la conclusión de dicho término.

Como se puede apreciar, la sustanciación descrita difiere de la que se estableció en materia federal, ya que en ésta, el escrito del recurso, sus anexos y el expediente completo en que se haya dictado la resolución, se remite de inmediato a la Sala de Segunda Instancia, independientemente del vencimiento del plazo de publicidad del recurso, en tanto que en el Código de Guerrero, se entiende que es precisamente cuando finaliza el plazo de publicidad, cuando se remite el recurso a la instancia superior.

Por otro lado, una vez que se reciba el Recurso de Reconsideración en la Sala de Segunda Instancia, se revisará que se cumpla con todos los requisitos de procedibilidad, con los presupuestos establecidos, y si los agravios pueden traer como consecuencia que se modifique el resultado de la elección; de no ser así el recurso debe ser desechado de plano; en caso contrario se formulará el proyecto de resolución, que en sesión pública se discutirá, tomando la decisión por mayoría de votos; en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

La resolución del Recurso de Reconsideración puede tener los siguientes efectos: confirmar el acto o resolución; modificar o revocar la resolución, declarando la nulidad de votación, y modificar en consecuencia el acta de cómputo municipal para la elección de Ayuntamiento, designación de Regidurías, distrital para diputados uninominales, o las actas de cómputo distrital o estatal para la elección de Gobernador, así como declarar la nulidad de cómputo estatal de la elección de

diputados por el principio de representación proporcional, o bien, modificar la asignación hecha por el Consejo Estatal Electoral de Diputados por el principio de representación proporcional.

Respecto a las notificaciones del Recurso de Reconsideración, éstas se harán al partido actor y terceros interesados, personalmente, si señalaron domicilio; si no es así, por estrados, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al día en que se dictó; y al Consejo Electoral respectivo, a más tardar dentro de las veinticuatro horas después del día que se dictó la resolución.

Como se observa, el Código de Guerrero se homologa al federal, ya que en este recurso no se pueden aportar más elementos de los que se ofrecieron en el Recurso de Inconformidad, dado que lo que se pretende con el Recurso de Reconsideración es establecer la legalidad o no de la resolución del Recurso de Inconformidad, para que, en su caso, se subsanen los posibles errores, obviamente que trascendieron en la elección, desde un punto de vista eminentemente jurídico.

A través del estudio realizado, a la legislación estatal en materia electoral, respecto al sistema de medios de impugnación, se puede observar claramente, que en gran medida, esta legislación siguió a la legislación federal de 1990, y las reformas constitucionales y legales en el Estado de Guerrero, pretenden equipararse al código federal vigente; sin embargo, presenta innovaciones y adelantos respecto a aquéllas, pero también la dinámica social ha hecho que en algunos puntos se controvierta su contenido, por lo que sería conveniente su revisión, actualización y en su caso, modificación, sobre todo si tomamos en cuenta la reforma a la Constitución Federal de fecha 22 de agosto de 1996, su consecuencia en la reforma legal en materia electoral federal del 22 de noviembre del año próximo pasado, y el impacto, repercusiones y reformas a las legislaciones estatales; lo anterior para que la legislación electoral del Estado de Guerrero se mantenga a la vanguardia en esta materia. Sirva por lo tanto este artículo, de reflexión y antecedente para contribuir a la evolución del Derecho Electoral en general y en particular al del Estado de Guerrero.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Universidad Autónoma de Guerrero, Facultad de Derecho, Maestría en Derecho Público (Serie Cuadernos de Divulgación Jurídica No. 1), 1993.

Código Electoral del Estado de Guerrero. Consejo Estatal Electoral, 1993.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. Viernes 17 de mayo de 1996, Año LXXVI, No. 41. Decreto Núm. 261, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. Viernes 24 de mayo de 1996, Año LXXVI, No. 43. Decreto Núm. 272, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Guerrero.

Legislación Consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 1994.

--- ***Sección de bibliohemerografía***

I. Reseñas bibliohemerográficas

II. Bibliografía temática

CANSINO, César y otros autores.

Transición política y reforma del Estado

México, Centro de Producción y Servicio Editorial
del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara
de Diputados, LVI Legislatura, 1996, pp. 3 a 68.

La obra de mérito cuyo título general refiere a la *Transición Política y Reforma del Estado* es en realidad una colección de memorias que recoge cada una de las ponencias que fueron presentadas en el coloquio que tuvo lugar los días 16 y 17 de agosto de 1995, en el patio central del Museo de la Ciudad de México, organizado conjuntamente por el Comité Ejecutivo Nacional —Secretaría de Formación Política— del Partido de la Revolución Democrática, el grupo parlamentario del mismo partido en la Cámara de Diputados y la Fundación para la Democracia, Alternativa y Debate, Asociación Civil; acto que, de acuerdo con lo señalado por los presentadores de la obra, Diputado Ramón Sosamontes Herreramoro y Gabriel M. Santos Villarreal, persiguió un doble objetivo: por un lado, contribuir al debate nacional de los más importantes temas del escenario político de nuestros días y, por otro, abrir a la sociedad la discusión previa al III Congreso Nacional del Partido de la Revolución Democrática.

Esta colección de memorias recoge en cuatro grandes rubros o capítulos un total de veintiséis trabajos presentados por igual número de escritores, políticos, investigadores y periodistas, todos ellos con probados conocimientos del sistema político y económico que impera en nuestro país. Dichos rubros o capítulos se identifican de la manera siguiente: 1) *Las Vías para la Transición y los Actores*; 2) *Transición Democrática y Reforma del Estado*; 3) *Hacia una Cultura Política Democrática*, y 4) *Proyecto Económico y Social de Alternativa*.

Al final de esta reseña, por estimarlo de interés para el lector, se precisan los demás autores y artículos que componen los tres últimos temas identificados con antelación.

En este contexto, por lo que respecta a los autores de las ponencias que integran el primer bloque que amalgama el rubro denominado «Las Vías para la Transición y los Actores», cabe mencionar que César Cansino es catedrático-investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y editorialista del diario

Reforma; Cuauhtémoc Cárdenas es un reconocido político mexicano quien preside actualmente la Fundación para la Democracia, Alternativa y Debate, A.C.; Vicente Fox Quezada es Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato; Jaime Martínez Veloz es Diputado Federal por el Partido Revolucionario Institucional; Octavio Rodríguez Araujo es politólogo, maestro de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México; Demetrio Sodi de la Tijera es analista político, integrante del Grupo «San Ángel», exdiputado federal y exasambleísta del Distrito Federal, y José Woldenberg es Consejero Ciudadano del Instituto Federal Electoral, maestro de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, escritor, analista político y articulista de *Nexos* y *La Jornada*.

La palabra transición, cuyo origen latino refiere a una acción o efecto de cambio, se ha escuchado en nuestro país cada vez con mayor resonancia en los últimos meses, a raíz de que se han desarrollado actitudes y actos concretos de parte de las distintas esferas gubernamentales, de los partidos políticos, asociaciones o agrupaciones no gubernamentales y los distintos medios de comunicación, entre otros entes importantes, encaminados a lograr una reforma integral del Estado, en cuyas bases y parámetros se finque el nuevo desarrollo de México; esto, a partir de una nueva revaloración del Poder Legislativo, de un auténtico equilibrio de poderes, de un nuevo federalismo, del reconocimiento y fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas, de políticas públicas claras y firmes, y estructuralmente, de una nueva constitucionalidad, según se puede apreciar del discurso que a diario y que desde distintos frentes se genera y podemos apreciar.

César Cansino, al abordar el tema que denominó «Retóricas de la Intransigencia», hace una crítica detallada de aquel discurso que defiende a un *reformismo gradualista* controlado por el Estado como estrategia para el cambio, frente al diverso al que antepone y que defiende una *transición pactada* que sitúe, en igualdad de

circunstancias, a todos los actores, en la perspectiva de instaurar por consenso auténticas reglas del juego e instituciones democráticas; propuesta por la que se inclina, al considerar que la transición pactada no podrá prosperar mientras no se aprueben por consenso las nuevas reglas del juego político, lo cual no se reduce a la aprobación de cada vez mejores leyes electorales, sino que necesariamente debe conducir al diseño de una nueva carta magna. En ese sentido, el autor, antes de exponer las razones o argumentos en que sustenta la necesidad de diseñar —con motivo de la transición— una nueva constitución, explica lo que denomina los *engaños del gradualismo*, como argumentos vacíos que el Estado mexicano ha propalado por años y que no sostiene en la realidad (y que, lejos de revelar una voluntad de cambio, esconden la mejor de las intransigencias), mismos que identifica en los siguientes ejemplos: 1. Una apertura democrática sin frenos o controles puede acarrear serios problemas que amenacen la continuidad del proyecto económico. 2. Si la transición democrática ha sido lenta, se debe sobre todo a las posiciones intransigentes y maximalistas de algunos partidos políticos de oposición. 3. El Estado de Derecho debe ser el único marco legítimo para operar la transición. 4. Una apertura política sin frenos o controles puede generar respuestas autoritarias y un retroceso en las libertades alcanzadas. 5. El PRI es el único partido que cuenta con la experiencia necesaria para gobernar, por lo que el eventual triunfo de un partido de oposición sólo puede generar caos y violencia. 6. El perfeccionamiento de las leyes electorales ha conducido a una democracia plenamente competitiva. 7. La transición promovida por el Estado es lenta, pero segura. 8. Ni a la española ni a la argentina, la transición en México será a la mexicana. 9. El Estado siempre ha mostrado su disposición en favor del cambio democrático, pero no existe todavía una cultura política democrática consecuente con esa disposición. 10. La violencia política no doblegará al gobierno a su voluntad por el cambio democrático.

Al tenor de lo expuesto, César Cansino, después de desvirtuar las razones en que descansan las estrategias del *reformismo gradualista* controlado por el Estado, y alertar al ciudadano de la necesidad de ser crítico y perspicaz frente a los mensajes y sus engaños, presenta cinco argumentos para reformar la Constitución y que se encuentran en las siguientes tesis: a) *Toda transición pactada es resultado de modificaciones a las reglas del juego que conciertan y acuerdan los actores políticos. Estas reglas transforman las bases institucionales del Estado y pueden conducir a un nuevo régimen. Las transformaciones producto de los pactos*

son fundamentalmente jurídicas y por regla general conducen a la elaboración de una nueva constitución o a la negociación de profundas transformaciones en la misma. b) *Una constitución debe propiciar un Estado de Derecho y no sólo de leyes, que implique una auténtica división de poderes, el federalismo y el respeto a los derechos humanos.* c) *La sociedad mexicana, la mayoría de los actores políticos de oposición, así como algunos del gobierno, demandan la transformación democrática de las actuales reglas políticas, tanto escritas como no escritas, del sistema político mexicano, que implican necesariamente la modificación de las principales reglas jurídico-políticas del país; de ahí que una auténtica transición a la democracia en México implica una modificación sustancial de la actual constitución política.* d) *Los regímenes políticos constitucionales no se crean ex novo, ni por generación espontánea; pero después de una transición a la democracia, la nueva morfología constitucional y jurídica debe dar cuenta del cambio político operado, de la transformación del régimen.* e) *Es indispensable desarrollar una cultura de la relevancia constitucional que impida las reglas no escritas y redefina los grandes problemas nacionales en torno del marco jurídico y constitucional.*

Cuauhtémoc Cárdenas, en su ponencia a la que denominó «La viabilidad de una transición política», desdobra y analiza los temas de la transición política y la reforma del Estado, destacando que estos, además de ser partes de un proceso complejo y largo, son etapas de la conformación de una nueva correlación de las fuerzas de la sociedad, a la par de la reestructuración de la economía, la sociedad, la política y la cultura. Así, sostiene que la transición política —la que califica como tema de reflexión— sugiere varios asuntos que requieren solución y destaca los que refieren a las características socioeconómicas de los regímenes que se resisten al cambio, así como a los soportes —nacionales e internacionales— con los que cuenta para negarse a cualquier tipo de apertura del sistema político, y consecuentemente, abre la discusión acerca de las fuerzas —sus orígenes y características— que de diversas maneras demandan la transición del sistema político. Por otra parte, el autor, al hacer alusión a la reforma del Estado, incorporando al análisis el programa de gobierno, sus formas de ejecución o aplicación y aprobación por parte de las instituciones del poder público, propone al respecto, que todo ello tiene que ver con la relación de equilibrio que realmente debieran guardar entre sí los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la forma de conservar acuerdos, planes y programas, y con los mecanismos de su ejecución, vigilancia y fiscalización. Ante esto, formula también algunas reflexiones que tienen que ver con el comportamiento de lo que denomina el *bloque gobernante en declive*

—opositor del cambio—, así como aquellas que involucran a lo que también denomina *la nueva correlación de fuerzas en la sociedad*, y afirma que la viabilidad o no, de una transición política, estriba en la conjunción de los tres grandes factores siguientes: *la reestructuración profunda de los intereses económicos, políticos y sociales de la sociedad; la pérdida de representatividad aparente y de legitimidad del bloque gobernante tradicional ante la reestructuración de la economía y la sociedad, y la conformación de una representación hegemónica, fuera del poder, constituida en una nueva fuerza política capaz de obligar al cambio*. Asimismo, es importante resaltar la tesis que presenta el ponente, en el sentido de que la transición política y la reforma del Estado no son procesos que se dirimen en la mesa de debates sobre ideas o mecanismos, sino que lo que permitirá llevar a cabo estos procesos, será la unión de la fuerza social y política de las mayorías que sustentan ideas democráticas.

Vicente Fox Quezada plantea «La refundación del sistema» (título de su ponencia) con base en los principios democráticos ya no sólo como una necesidad, sino como una exigencia. Señala en su propuesta, que la verdadera transición democrática debe abarcar transformaciones profundas en la cultura política para hacer realidad el derecho al sufragio efectivo; un sistema de partidos que evite privilegios indebidos; una alternancia en el poder que no signifique enfrentamientos constantes; una nueva relación entre el gobierno y la sociedad; el respeto a la división de poderes y la vivencia plena del federalismo. Transformación que deberá ser pactada por la sociedad entera y no por cúpulas excluyentes, debiendo abandonar la visión patrimonialista del poder y sustituirla por otra cuyos fundamentos sean el respeto a la ley, a los derechos de los ciudadanos, a la convivencia civilizada y a las diferentes maneras de pensar y de ver la vida. En ese tenor, refiere a la lucha que en México se ha desarrollado permanentemente por una auténtica democracia, y que ahora las condiciones para el cambio están dadas, lo que permite sumar fuerzas y empujar para que la transición llegue a su fin y dé como resultado un nuevo modelo político, económico y social para nuestro país.

El autor señala que en este objetivo, deben lograrse resultados inmediatos en cuatro grandes áreas: *en lo Electoral, en el Federalismo, en la Autonomía de Poderes y el Fin al Partido de Estado*.

Jaime Martínez Veloz, al desarrollar el tema que denominó «Una Nueva Dimensión del Diálogo Nacional para la Reforma del Estado», sostiene la vigencia de detener lo que identifica como el proceso de desnaturalización de las relaciones entre gobernantes y

gobernados, a efecto de arrojar al Estado con el apoyo de la mayoría, a raíz del creciente distanciamiento entre la sociedad y el Estado; señala que a partir de esta necesidad, la sociedad mexicana atestiguó esperanzada la realización de dos acontecimientos promisorios: por una parte, la convocatoria presidencial para suscribir los «Compromisos para un Acuerdo Político Nacional», y segundo, el establecimiento de la «Agenda Básica para la Reforma del Estado» por parte del Congreso de la Unión, que dio inicio a los trabajos para concretar el diálogo nacional; actos que no obstante fueron el inicio plenamente aceptado por la sociedad entera, tomaron una ruta distinta a la deseada, al imperar y surgir diversos conflictos que fueron determinantes para que los partidos políticos con representación actual en la Cámara de Diputados, acataran diversas actitudes que retardaron o frenaron su concreción. El autor, después de explicar y analizar cada uno de los fenómenos o factores que han tenido que ver en todo este proceso, y los elementos y actores que se circunscriben en su desarrollo, estima que el diálogo nacional para la reforma del Estado tiene, en la actual coyuntura, la mejor oportunidad para la transición hacia una gobernabilidad democrática, y en la cual el Congreso de la Unión, además de constituirse en un foro natural, resulta ser el convocante idóneo de los Poderes Ejecutivo y Judicial, y de todos los actores políticos y sociales; asimismo afirma, que la reforma del Estado es una necesidad de cuya satisfacción dependen la paz interna, la unidad nacional, la soberanía y la integridad territorial, y esta reforma debe trascender a cúpulas y élites, para convertirse en un ejercicio profundamente democrático, cuyo requisito debe ser la presencia activa de la sociedad en la reformulación de sus relaciones con el Estado, al que concibe como entidad subordinada a la voluntad colectiva.

Octavio Rodríguez Araujo, en su trabajo que tituló «Las Vías para la Transición y los Actores», propone de manera interesante que si debe hablarse de transición política, es necesario reflexionar previamente en el *hacia dónde* quiere llevarse esa transición, y después ubicar las vías que dirijan la misma, ya que de lo contrario, si no se escudriña el primer supuesto, la transición política en el México actual puede ser hacia una dictadura o hacia una democracia menos autoritaria, pero también puede dirigirse hacia un régimen distinto al denominado «de partido de Estado». Ante este colofón, se formula posteriormente el siguiente cuestionamiento: ¿Hacia dónde debería de transitar políticamente el México de hoy? Al analizar dicha pregunta, el autor precisa que es a partir de la visión de los principales actores políticos en que es factible derivar una respuesta adecuada, con

independencia de hacia dónde se dé el tránsito político, y procede a desglosar diversos e interesantes criterios a partir de la clasificación en que ubica a estos actores y que resume de la manera siguiente: a) *La mayor parte del pueblo, es decir, los que no pertenecen a los círculos selectos del capital ni del poder político*; b) *Los partidos políticos*; c) *El Ejército Zapatista de Liberación Nacional*, y d) *El gobierno y sus principales representados: los grandes capitales nacionales y extranjeros interesados en nuestro país*. Al final, después de verter diversos análisis relacionados con cada uno de los elementos, el autor propone que cada quien, en conciencia, obtenga sus conclusiones, no del hacia dónde ni con quién se debe orientar la transición política, sino *el cómo*, que es lo más discutible.

Demetrio Sodi de la Tijera, en su ponencia denominada «Una Transición sin Rumbo», propone la búsqueda de mecanismos y estrategias que permitan avanzar lo más rápido posible en la transición política, en la reforma del Estado y en la búsqueda de un acuerdo sobre el proyecto nacional, pues señala que a pesar de que existe un consenso nacional para lograr en nuestro país tales cambios, advierte que el diálogo no ha avanzado, porque vivimos una transición sin rumbo, sin diálogo, sin acuerdo; y sostiene, que lo que realmente se necesita es definir el rumbo de la reforma del Estado y buscar los acuerdos políticos mínimos para que opere la transición, ya que obra la circunstancia de que no todos los actores políticos conceptualizan un mismo modelo o forma para la transición, la reforma del Estado y del proyecto nacional, pues de lo contrario se avanzaría aceleradamente en ello. Ante esto, propone como punto fundamental lograr la unidad de todas las fuerzas políticas democráticas que impulsen una sola vía y una agenda mínima sobre las que haya consenso, entre las que destaca en primer lugar *la reforma electoral* como tema prioritario, con la finalidad de lograr condiciones de mayor equidad en la competencia electoral; en segundo lugar, terminar con *el corporativismo*, y así, incorporar a más actores en la reforma política; en tercer término, *la reforma de los medios de comunicación*, su apertura y relación con el gobierno, y por último, acabar con *la corrupción y la impunidad*.

José Woldenberg, al centrar su tema que denominó «La Democracia Cercana y Posible», desglosa las etapas y eventos políticos que en nuestro país han acontecido durante largas décadas y que han evolucionado sustancialmente a partir de la existencia, en un inicio, de la presencia de una sola agrupación política hasta el desarrollo de los partidos políticos, quienes se han constituido como uno de los principales actores políticos, y a quienes la reforma electoral debe fortalecer

aún más, la cual, si se logra en los sentidos que propone, seguramente se llegará al punto de la *política democrática*, sin olvidar que la democracia es resultado de una construcción donde las élites políticas tienen una responsabilidad intransferible, entre las que destacan los propios partidos políticos y el gobierno federal, como partes infaltables —aunque no exclusivas— en el proceso transicional.

Sopesar, analizar, confrontar y reflexionar teniendo como plataforma distintas y diversas ideas, planteamientos y proposiciones, como las que en esta colección de memorias se aportan propositivamente y con seriedad, es un elemento que todos los mexicanos bien intencionados debemos tener en la conformación de nuestro propio criterio y posición; de ahí la importancia y trascendencia de esta obra, misma que además de los trabajos que apretadamente aquí se reseñan, cuenta con las ponencias de los distintos autores que en seguida se identifican: Sergio Araujo Quezada, *El Quehacer de las Organizaciones no Gubernamentales*; Jaime F.

Cárdenas, *¿Por qué una nueva Constitución?*; José Antonio Crespo, *El PRD en el Proceso de Transición Democrática*; Santiago Creel Miranda, *La Reforma Electoral en la Transición Política Mexicana*; Juan José Hinojosa, *El Papel de los Partidos Políticos Permanentes en la Transición a la Democracia*; Roger Bartra, *Democracia y Cultura Política*; José Fernández Santillán, *Hacia una Cultura Política*; Elba Esther Gordillo, *Los Retos de una Cultura Política Democrática*; Martha Lamas, *La Diferencia Sexual y el Género y el PRD*; Norbert Lechner, *El Nuevo Contexto de la Cultura Política*; Carlos Montemayor, *La Viabilidad de una Cultura Política Democrática*; Jorge Alcocer V., *Definiciones y Objetivos de un Proyecto de Alternativa para el PRD*; Julio Boltvinik, *Destruir los Mitos Neoliberales para fundar una Política Económica y Social de Alternativa*; Denise Dresser, *Réquiem para la Política Social*; Alejandro Nadal, *Lineamientos Generales de una Estrategia Económica de Alternativa*; Macario Schettino, *Izquierda y Economía*; Enrique Semo, *Neoliberalismo o Crecimiento con Equidad*; José Carlos de Souza Braga, *Líneas Generales de una Política Económica de Alternativa*.

Carlos Carmona Gracia

SARTORI Giovanni.

Ingeniería constitucional comparada

Fondo de Cultura Económica, 1994, 219 pp.

Giovanni Sartori nos brinda en este nuevo ejercicio literario, de forma reflexiva y propositiva, un análisis del problema del ejercicio del poder público como el centro que determina la estabilidad política y la eficacia de los gobiernos, y por ende, el desarrollo de los países, estableciendo como base de su estudio las normas constitucionales comparadas de diversos países que se refieren a la forma en que se integran los poderes públicos y las relativas a las relaciones entre dichos poderes.

La concepción y operatividad de las constituciones modernas, que establecen formas democráticas de gobierno, principalmente de Europa y América Latina, como estructuras basadas en incentivos, es el centro temático que aborda Sartori en esta obra, teniendo como punto de partida una idea del jurista y filósofo Jeremy Bentham, según la cual las dos grandes «máquinas» de la realidad son el castigo y el premio, idea de la que el autor desprende a su vez la de ingeniería. Al unir la metáfora con la etimología, obtiene el concepto que intitula esta nueva obra del italiano *Ingeniería Constitucional Comparada* (*Comparative constitutional engineering: an inquiry into structure, incentives and outcomes*, traducción de Roberto Reyes Mazzoni) al expresar que las constituciones se parecen (de alguna manera) a las máquinas, esto es, a mecanismos que deben funcionar y producir algo, y que, por otra parte —no es muy probable en su opinión—, funcionen como se desea, a menos que empleen las «maquinarias» de Bentham, es decir, los castigos y las recompensas.

En este orden de ideas, Sartori presenta una serie de argumentos para concebir y elaborar las constituciones como estructuras basadas en incentivos. El autor, empleando el método del análisis comparativo, examina en la primera parte de esta obra los sistemas electorales de mayoría y representación proporcional, dando atención especial tanto a la representación minoritaria como a las rondas electorales dobles y las formas de votación en Alemania y Japón.

En la segunda parte se refiere al análisis de los sistemas presidencialista, semipresidencialista en contraposición de los regímenes parlamentaristas, haciendo especial énfasis en los casos de los países de América Latina. En la última parte da cuenta de un «sistema de presidencialismo alternativo» diseñado por él, estructura que combina el control parlamentario con un gobierno eficiente.

La manera de integrar los poderes públicos (sistemas electorales) y las relaciones entre los poderes públicos (sistemas políticos de gobierno) se deben establecer —dice el autor— en las constituciones políticas como la parte fundamental y casi única. Las constituciones no deben dar lo que las legislaciones ordinarias deben proporcionar; cuanto más se establecen normas y promesas, tanto más se propicia que no se cumplan y que ese país caiga en la debacle.

El autor sostiene que durante las últimas décadas se nos ha dicho que las constituciones no tienen importancia, que las sociedades son más el producto del pluralismo «societal» que de los diseños constitucionales. Muchas constituciones están plagadas de disposiciones triviales, inútiles, algunas casi suicidas y con promesas imposibles de cumplir. Es momento de desvirtuar que las constituciones y sus reformas son impredecibles. Las constituciones son formas que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados. Las normas constitucionales establecen la manera en que se crearán las normas; no deciden, ni deben decidir, qué debe ser establecido por las normas, es decir, son instrumentos o procedimientos cuya intención es asegurar un ejercicio controlado del poder, no son constituciones de aspiraciones. Los constituyentes deben resistirse a la tentación de enseñar toda la panoplia de sus nobles intenciones y de especificaciones, deberían dedicarse siempre, sin desviaciones, a lo que seriamente se les pide que hagan, que es establecer una estructura que enfrente, entre otras cosas, la necesidad de gobernar.

En consecuencia, el autor señala que el constitucionalismo debe estar enfocado a las consecuencias,

estableciendo la forma en que funcionarán y deben funcionar las instituciones creadas por ella y los mecanismos que prevean sus posibles desviaciones, incentivos cuando funcionan bien y castigos cuando no funcionan. Estas construcciones se deben hacer por medio de la ingeniería constitucional comparada, analizando los diferentes sistemas políticos del mundo que nos brindan diversidad de experiencias y resultados rescatables que permiten crear nuevos y mejores modelos o rediseñar los ya existentes, ajustándolos a las necesidades de cada país.

De su breve análisis de los sistemas electorales destaca su reiterada postura, al señalar que constituyen partes esenciales de los sistemas políticos y el instrumento político más fácil de manipular, además de conformar el sistema de partidos y afectar la amplitud de la representación. Durante mucho tiempo se ha menospreciado la importancia de los sistemas electorales y que la mayoría de los estudiosos han sostenido que no son una variable independiente y/o que en la mayoría de los casos sus efectos son inciertos, además no se les puede constituir ni cambiar libremente, y son consecuencia, no causa.

Al respecto y en oposición a estas ideas señala que los sistemas electorales causan indiscutiblemente consecuencias, independientemente que hayan atendido a ciertas causas, sus efectos pueden ser dirigidos, es posible predecir y determinar correctamente los sistemas electorales.

Por lo que hace a los efectos de los sistemas electorales, Giovanni Sartori comienza desvirtuando las dos leyes de Maurice Duverger. La mayoría de los estudiosos se han contentado sólo con objetar las tesis de Duverger, sin profundizar en el desarrollo de nuevas disertaciones, bajo el argumento de que no es posible obtener sobre el particular generalizaciones comparativas válidas.

Para el autor los principales efectos de los sistemas electorales son dos: uno sobre el votante y otro sobre el número de partidos. Sobre los electores tienen un efecto represor, manipulador, limitante o incluso coercitivo (en el sentido débil del término) que puede variar de muy fuerte con los sistemas mayoritarios, a muy débil o sencillamente no tiene ese efecto en los de representación proporcional pura. Sobre los partidos políticos, tienen un efecto reductor, pues, o bien reduce su número, o el sistema electoral no es efectivo, es decir, no hay un efecto multiplicador, esta reducción también varía de fuerte a débil.

Estos efectos son importantes de prever para así poder seleccionar el mejor sistema electoral para cada caso en particular. Si bien afirma que ningún sistema es el mejor en todos los casos, por lo que se refiere a la representación proporcional, señala que su problema consiste en que concede gran apertura que puede acarrear muchos inconvenientes. En cuanto a los sistemas de mayoría, critica su gran rigidez y establece que si hay un sistema electoral «mejor», es el sistema de doble ronda electoral que permite una mayoría real y da mayor flexibilidad al sistema.

Sartori subraya que si bien es importante un buen sistema electoral, lo es aún más el sistema de gobierno. Por ello hace un análisis de diferentes sistemas de gobierno, comparando el funcionamiento de los sistemas presidencialistas y parlamentaristas puros.

Del presidencialismo destaca su problema central que se manifiesta en Latinoamérica y que reside en el principio de separación de Poderes, principio que los mantiene en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo. Giovanni Sartori afirma que el presidencialismo, por mucho, ha funcionado mal. Con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas han sido frágiles, han sucumbido regularmente ante los golpes de Estado y otras calamidades.

Sobre el parlamentarismo apunta sus características esenciales y distingue sus variantes o matices. En un extremo, dice, está el sistema de Primer Ministro, de tipo inglés, en que el Ejecutivo forzosamente prevalece sobre el Parlamento; en el otro extremo está el de tipo francés de gobierno por Asamblea (Tercera y Cuarta Repúblicas) que casi siempre impide gobernar, y a la mitad del camino encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos.

Advierte que para que un sistema de gobierno, ya sea presidencialista o parlamentarista, funcione bien, se requieren dos elementos fundamentales: estabilidad y eficacia. Si se logra un gobierno estable, se logrará un gobierno eficaz y eficiente, y estos conceptos no se aplican a los desempeños reales, es decir, a los políticos que encarnan los poderes públicos, sino a las capacidades estructurales del sistema que les permitan desempeñarse.

El autor hace ver que tanto el presidencialismo como el parlamentarismo han fallado y pueden seguir fallando, especialmente en sus formas puras. Es a partir de estos dos extremos que se ve motivado a buscar una solución «mixta», una forma política que

se encuentre en medio de los dos y que tenga elementos de ambos. A esta forma mixta se le conoce significativamente como *semipresidencialismo*, aunque no se debe tomar el nombre muy literalmente, sí indica —señala Sartori— que este sistema se entiende y construye mejor desde el punto de vista del presidencialismo, no del parlamentarismo, ya que el razonamiento se desarrolla más fácilmente desde arriba hacia abajo, que desde la base del Parlamento.

Las notas características de este sistema son un Presidente electo popularmente o al menos un Presidente que no es electo en o por el Parlamento, pero compartiendo el poder con un Primer Ministro; a su vez, debe conseguir un apoyo parlamentario continuo. Se trata, pues, de una autoridad dual, una configuración con dos cabezas, en otros términos, en una diarquía entre el Presidente, que es el Jefe de Estado y un Primer Ministro que encabeza al gobierno. Estas características, señala, se presentan de manera sobresaliente en la Quinta República francesa, y bien se puede tomar como punto de partida.

La Constitución francesa de 1958 en los artículos 20 y 21 delineó el liderazgo del Primer Ministro. En el primero se dispone que «El gobierno determina y dirige la política nacional» y en el segundo que «El Primer Ministro dirige las acciones de gobierno». En cambio, el liderazgo del Presidente se bosquejó con menos claridad y en forma más dispersa en los artículos 11, 12, 15, 16 y 52 de la Constitución. De estos preceptos se desprende que los poderes más importantes del Presidente son ocasionales, no son prerrogativas normales, sino poderes excepcionales que sólo se pueden utilizar muy pocas veces. Además, los más no son poderes de decisión, tienden más bien a impedir una decisión o someterla al pueblo francés a través de la disolución o el referéndum. De aquí se advierte que el redactor de la Constitución, Michel Debré, no tenía la intención de establecer un Presidente «imperial», preeminente. Más tarde, en 1962 se complementó la configuración de este sistema semipresidencial con un nuevo elemento, la elección directa y popular del Presidente. Después de 30 años de esta experiencia, lo que los franceses tienen, en esencia, es un sistema bicéfalo, cuyas dos cabezas son desiguales; pero esa desigualdad no es siempre de un solo lado, sino que oscila de uno a otro.

En síntesis, define a los sistemas semipresidenciales de la siguiente forma:

a) El jefe de Estado (el Presidente) es elegido por el voto popular, ya sea directa o indirectamente, para un período predeterminado en el cargo, y

b) El jefe de Estado comparte el Poder Ejecutivo con un Primer Ministro, con lo que se establece una estructura de poder dual cuyos tres criterios definitorios son:

- El Presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia, su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.
- De la otra parte, el Primer Ministro y su gabinete son independientes del Presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren de una mayoría parlamentaria.
- La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder, así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el potencial de autonomía de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.

Giovanni Sartori reconoce que seleccionar al sistema político de gobierno es realmente complicado, pero que la mejor forma política es la que al aplicarse funciona. Señala que a algunos países latinoamericanos se les ha aconsejado, por algunos estudiosos, que adopten el parlamentarismo, mientras que en Francia lo han abandonado con alivio; los ingleses están frustrados por la camisa de fuerza de su sistema bipartidista, pero los más de los italianos piensan que el sistema inglés es grandioso. Considera que los argumentos contra los sistemas presidencial y parlamentario puros son muy válidos y que el alegato en favor de los sistemas mixtos es igualmente fuerte. Sin embargo, argumentar que los sistemas mixtos son mejores que los puros no significa que entre los sistemas mixtos la mejor sea una forma de semipresidencialismo. Por lo general —dice— se critica el sistema político en el que vivimos, pero ¿cuál será el mejor en realidad?

Para responder a tal interrogante, comienza por afirmar que los sistemas semipresidencialistas son mejores que los presidencialistas, fundamentalmente porque los primeros pueden enfrentar mejor a las mayorías divididas. Asimismo, sostiene que los países que quieren abandonar el presidencialismo harán bien en optar, prudentemente, por el semipresidencialismo, en vista de que en un país el salto hacia el parlamentarismo es un salto hacia lo diverso y desconocido, mientras que en un cambio al semipresidencialismo

permite a ese país seguir funcionando en un ámbito que conoce, en el que tiene experiencia y destreza.

Hacia el final de su disertación se pregunta si se puede dar con un mejor sistema mixto que sea más sólido y eficiente, y para contestar esta nueva interrogante propone un nuevo modelo de sistema. El parlamentarismo y el presidencialismo son mecanismos impulsados por un solo motor. En el primer sistema el motor es el Presidente, en el segundo lo es el Parlamento. Con mucha frecuencia el motor presidencial falla al bajar a las intersecciones parlamentarias, en tanto que el parlamentario no tiene la potencia suficiente en el ascenso, la función de gobernar. Por otra parte, el semipresidencialismo es un sistema con dos motores; sin embargo, como los dos funcionan simultáneamente, ¿qué pasa si empiezan a impulsar en direcciones opuestas y van el uno contra el otro? Aunque el sistema francés ha podido manejar al gobierno dividido, no puede destacarse el riesgo de dos motores que vayan en distintas direcciones.

Estas consideraciones, dice Sartori, lo llevaron a buscar un sistema con dos motores, cuyas máquinas no se enciendan simultáneamente, sino sucesivamente; el sistema que puede ser llamado *presidencialismo alternativo* o *presidencialismo intermitente*. La idea básica de este modelo propuesto por Sartori, es tener un sistema parlamentario motivado, incentivado o castigado, respectivamente, por el desplazamiento del Presidente o por el reemplazo de éste. Mientras el sistema parlamentario funcione, se le deja ser; pero si no puede cumplir las condiciones predeterminadas, entonces se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial. Así pues, lo fundamental es tener, durante el período de cada legislatura, «una zanahoria que recompense el buen desempeño y un garrote que sancione la mala conducta».

Sartori señala que debe entenderse que aunque el presidencialismo alternativo supone como punto de partida al parlamentarismo, esto no significa que no pueda ser aplicado a los sistemas presidencialistas. Un sistema presidencial imposible, al que no puede hacerse funcionar con medidas adicionales, puede convertirse en un sistema parlamentario que contemple dentro de su mecanismo su propio correctivo.

Para los sistemas presidenciales latinoamericanos que buscan una alternativa, tienen, en su opinión, dos opciones: una es el semipresidencialismo de tipo francés, que sin embargo sigue siendo un remedio insuficiente para países como Brasil y más general-

mente para cualquier sistema político caracterizado por una atomización parlamentaria o un multipartidismo excesivo y cambiante. La otra opción es un parlamentarismo que se autocorrija, a través del modelo alternativo.

Finalmente, es importante destacar que el autor hace una propuesta concreta para México, un país que lo ubica en una clara transición de un esquema de presidencialismo autoritario sostenido por un sistema de partido hegemónico a un experimento único de democracia presidencial, cuya fórmula es la contraria a la estadounidense basada en el poder no dividido. La fórmula propuesta para nuestro país es la del presidencialismo alternativo, considerándola más adecuada que una fórmula de semipresidencialismo.

Hacer uso de la «ingeniería constitucional» para construir y diseñar un nuevo modelo, parece ser el camino. Sea cual sea el sistema que adoptemos o las variantes que hagamos al que hoy tenemos, es necesario que se diseñen para funcio-

nar y funcionar bien; que no les falte, siguiendo la metáfora de Sartori: «ni cimientos, ni muros de carga y que, habiéndolos, no permitan que se agriete o se debilite la estructura con algún fuerte temblor o copiosas lluvias».

Enrique Córdova Avelar

SCHNEIDER, Hans Peter.

Democracia y Constitución

Prólogo de Luis López Guerra, Madrid, España:

Centro de Estudios Constitucionales, 1991, 299 pp.

La obra que se reseña consiste en un análisis sobre aspectos constitucionales de la República Federal Alemana, su evolución constitucional, abordando temas de carácter electoral, en un mundo inmerso en la dinámica social del cambio, donde las ideas de hoy, para mañana, ya pueden ser historia.

El libro en comento consta de un prólogo y cuatro capítulos, cuyos títulos son los siguientes: Problemas Actuales del Derecho Constitucional; La Práctica Constitucional en el Estado Democrático; Representación y Partidos Políticos, y Problemas Constitucionales de la Unificación Alemana.

I. Problemas actuales del Derecho Constitucional

El autor, Hans Peter Schneider, aborda los principales elementos que integran la Norma Fundamental alemana. En primer lugar tenemos los derechos fundamentales del individuo que tuvieron que enfrentar una importante oposición, en la nación germana, hasta un pleno reconocimiento. Derechos fundamentales de vital importancia y de preferencia a cualesquiera de los de interés público, donde son considerados como vértice de la Constitución y garantes de todo sistema democrático.

El autor considera que toda democracia presupone el reconocimiento de los derechos fundamentales, y esa misma democracia es quien garantiza en un marco teórico-constitucional, el real valor de los derechos fundamentales, no su mero reconocimiento jurídico-formal. Asimismo, señala que el cumplimiento de la funciones estatales y la esfera jurídica del individuo se entrelazan en una sociedad dinámica e interactuante, donde la libertad personal tendrá su origen en las decisiones de la comunidad, llegando al verdadero «Estado Constitucional Democrático».

Además de este apartado, analiza el autor el papel de los partidos políticos y su corresponsabilidad en la

vida política del Estado, con independencia de si están en el gobierno o en la oposición. Señala que aquellos partidos que integren al gobierno, deben anteponer ante todo el interés del Estado al del partido. Los partidos políticos que se encuentran en la oposición, deberán controlar la actividad del Estado y de los partidos que lo forman, ejerciendo una crítica objetiva y constructiva, aceptando una corresponsabilidad con el gobierno.

El autor estudia la evolución histórica de la Constitución de la República Federal Alemana, aprobada por el Consejo Parlamentario el 8 de mayo de 1949. Al abundar sobre el tema, Hans Peter Schneider señala que la Constitución es un documento jurídico-político, envuelto en profundas transformaciones, de antagonismos tradicionales, de enfrentamiento político, obligando a los órganos estatales a una amplia planificación y dirección de las necesidades públicas. Afirma que el Estado moderno ni desvaloriza ni socava a la Constitución, por el contrario, supone un desafío a su fuerza normativa de interpretar la realidad social.

La República Federal Alemana puede ser catalogada como una democracia indirecta con forma de gobierno parlamentaria, con un sistema multipartidista, donde el reconocimiento a los derechos fundamentales del individuo, forma el eje central de la regulación normativa constitucional. De este modo, el Estado Constitucional liberal se manifiesta como un Estado Social previsor, lo cual conduce a una interconexión cada vez mayor entre el Estado, la sociedad, la política y la administración.

Ante esta realidad, la Constitución no ha sido desbordada, al contrario, se actualiza y está en condiciones para fijar los criterios y objetivos en la evolución de las fuerzas sociales y políticas. Así, el orden democrático garantiza un proceso de vida política libre, con la base de la autodeterminación del pueblo, mediante acuerdo de la decisión mayoritaria y con una protección efectiva de las minorías. La consolidación democrática determina el crecimiento de participación social, a través de la politización de los hechos sociales.

En este amplio espectro, Schneider concluye que la Constitución no sólo sirve ya, según la antigua concepción liberal originaria, para limitar y racionalizar el poder estatal y proteger la libertad individual, sino que al mismo tiempo garantiza un proceso político libre y regulador de la unidad de acción estatal, sobre la base de la autodeterminación del pueblo, con la obligación en favor de la solidaridad y la justicia social.

La Constitución tiene directrices dentro de sus funciones, la más importante es la formación de la unidad política.

Al abundar sobre el tema —Hans Peter Schneider señala— la Constitución no sólo sirve para limitar y controlar los poderes, en el sentido del Estado de Derecho liberal, sino también para constituir democráticamente el poder y para orientarlo en el sentido del Estado Social.

En cuanto al estudio de la Constitución y el método para hacerlo, el autor encuentra que la interpretación constitucional ya no puede ser conforme a los lineamientos originales, pues se negarían los cambios sociales, debe ser una adaptación legislativa. La Constitución logra su validez real, no sólo por la aplicación directa, sino también por la eficacia indirecta del Derecho Constitucional. Los derechos fundamentales que la Constitución consagra deben ser respetados por los jueces, en caso contrario procede el recurso de amparo. Por otra parte, la normas de organización y de procedimiento, están, por regla general, formuladas a la concreción de los derechos fundamentales.

Otro tipo de normas que adquieren relevancia, es la denominada Ley de Partidos, cuya principal característica es el establecer la igualdad formal en las condiciones de competencia para los partidos políticos.

II. La práctica constitucional en el Estado democrático

Bajo el Estado de Derecho, la Ley Fundamental entiende un sistema de principios y de reglas procesales, según las cuales se crea y perfecciona el ordenamiento jurídico, limita y controla el poder estatal, se protegen y realizan los derechos del individuo a la libertad. El Estado de Derecho es lo contrario de poder autoritario o totalitario. El Estado de Derecho asegura ante todo la seguridad de la libertad del individuo.

El gobierno representa, por su función, el poder político central; en el Estado Constitucional democrático, es la llamada Dirección del Estado encomendada por tiempo limitado y por lo tanto responsable y controlada,

la que establece los derechos que tienen las minorías parlamentarias sobre la revisión de documentos administrativos.

Una contradicción básica —que analiza con profundidad y pone en tela de juicio Hans Peter Schneider—, es la eficacia del sistema parlamentario. Por una parte, el parlamento debe controlar al gobierno, por la otra, para ejercer un control efectivo son necesarias precisamente las mayorías de las que depende la existencia del gobierno. Para solucionar este problema se pretende una cooperación política entre el parlamento y el gobierno, ambos órganos tienen encomendada por igual y conjuntamente la dirección del Estado.

El autor realiza un análisis de las resoluciones del Tribunal Constitucional Federal, quien ha logrado incorporarse al juego de los órganos estatales, logrando ejercer una verdadera autolimitación, desarrollando un conjunto de distintos instrumentos y tipos de control en interés de la seguridad jurídica, dando por resultado que las resoluciones del Tribunal Constitucional Federal pueden preformar la voluntad estatal en otros órganos, pero no sustituirla.

El Tribunal Constitucional Federal realiza un control de procedimiento en forma estricta, pero paradójicamente, en cuanto a la actividad del gobierno, no parece someterse a ningún control del resultado, pues no se ha conocido un solo caso que una disposición gubernamental haya sido declarada anticonstitucional en cuanto a control del resultado. Sin embargo, el Tribunal ha ampliado su margen, sobre todo en lo referente a los derechos fundamentales.

Señala las características del Estado Federal Alemán, su estructura constitucional, su desarrollo histórico, la distribución de las tareas entre la Federación y los Estados federados y la cooperación entre los mismos. La estructura federal fortalece la democracia, sobre todo a través de su efecto protector de las minorías.

III. Representación y partidos políticos

Además de este apartado, analiza Hans Peter Schneider lo concerniente a los partidos políticos en la República Federal Alemana y su influencia en la integración del poder del Estado. Donde todos los Poderes del Estado escapan del pueblo y son trasladados a los partidos políticos, motivando un severo juicio, por parte de los observadores, en virtud de que cuestiones

vitales para el pueblo se decidan por mayoría simple en el Parlamento, sin ni siquiera una participación de los afectados, en justificación a un principio de representación, desplazando de su verdadera esencia a la democracia, y fomentando un creciente número de ciudadanos que ya no se sienten suficientemente representados por los diputados, que ellos eligieron libremente. Además del retroceso en el número de afiliados de los partidos políticos, hacen desconfiar de la idoneidad de la democracia representativa para el futuro; se ha suscitado además la cuestión sobre la conveniencia y el modo de complementar el parlamentarismo con fórmulas plebiscitarias. Se llega a pensar que el Parlamento se atrofia siendo un órgano auxiliar de los partidos. No cabe duda que el mismo carácter de representación popular del Parlamento no permite a los diputados defender más que de forma muy limitada los intereses particulares.

Los cambios acaecidos en el Estado, en los partidos, en las desproporciones en la composición del Parlamento permiten concluir que el principio representativo haya sido eliminado o haya perdido su fuerza legitimadora. Es necesario un replanteamiento funcional de la representación de la mayoría que ha obtenido un mandato de gobierno y la representación de la minoría.

En este sentido, la República Federal Alemana sigue siendo una democracia de partidos representativa donde el sistema parlamentario está ligado a la evolución del Estado de partidos.

El desencanto a los partidos políticos por parte de la población incide directamente en desacreditar el principio de representación. Muchos opinan que la causa principal de esta crisis de legitimación hay que buscarla en la propia renuncia de la Ley Fundamental a las formas plebiscitarias de la formación de la voluntad.

Un tema interesante es la llamada iniciativa popular y su operación en la nación alemana. Por ejemplo: ¿quién será competente para promover iniciativas populares?, ¿cuál será el quórum necesario para realizar estos mecanismos democráticos?

Sin embargo, existen muchos factores teórico-constitucionales y jurídico-constitucionales en contra de estas formas de participación. Las peticiones populares provocan una desnaturalización del problema de fondo, debilitan la representación popular y tienen en ocasiones características de despolitización transitoria, cuyas consecuencias son decisiones de gobierno equivocadas.

El autor establece, existe alguna vía por la cual se pueda ampliar la participación directa del pueblo en la formación de la voluntad estatal, más allá de las

elecciones y no perjudique el sistema de parlamentarismo representativo, y —comenta— pueden perfeccionarse la participación y la representación, incluso combinando ambos.

La solución propuesta es dirigida a todos aquellos grupos y partidos políticos que no forman parte del gobierno (oposición) que tendrán derecho a consultar al pueblo sobre algún aspecto de la formación de la voluntad política. Estas votaciones tendrían mero carácter consultivo y su función sería única y exclusivamente la de determinar el apoyo o rechazo del pueblo ante un proyecto político previsto por el Gobierno Federal, constituyendo un indicador para el gobierno y un control para el mismo.

Hay algo que no puede seguir negándose, por- que es una realidad social, hay que fortalecer la voluntad democrática del pueblo por medio de la representación, buscando opciones para su participación política.

La formación de la voluntad democrática del pueblo por medio de la representación y participación de su fuerza legitimadora debe subsistir en un futuro, plasmado en la Constitución con intencionalidad democrática, desarrollando un sistema político, del espectador individual al Estado social participativo, de la democracia de la opinión a la democracia de la codecisión.

Otro tema es el financiamiento de los partidos políticos. En la mayoría de los Estados son usuales determinadas formas y procedimientos de financiación política, privada o pública a los partidos, como formadores de la voluntad.

La financiación de las instituciones políticas es uno de los temas más controvertidos del Derecho Constitucional en todo el mundo, su regulación es irrenunciable, dado que sin los suficientes medios económicos es imposible que alguien, incluso en política, desempeñe funciones con efectividad en una falseada libre competencia política.

Con fundamento en el principio de igualdad de oportunidades de los partidos políticos, frente al poder público, cuya tradición en la República Federal Alemana data del año 1958, existe el apoyo económico de los ciudadanos, derecho protegido fiscalmente, a los partidos políticos a partir del año de 1949, financiamiento que enfrentó una serie de obstáculos que tuvieron que vencer, hasta el año de 1983, fecha en que se llevó a cabo una amplia reforma constitucional del financiamiento a los partidos políticos. La reforma tenía por objeto un nuevo orden de financiamiento privado, con el afán

de cerrar las vías del fraude que se habían utilizado por parte de los mismos partidos, llegando a la conclusión de que la mayoría de las prohibiciones y limitaciones en el ámbito de la financiación, pueden ser eludidos o infringidos al margen de la sanción, como lo demuestra la experiencia obtenida en muchos países. El dinero siempre encuentra su camino y, especialmente en política, sólo existe una solución real: permitir la deducción fiscal de cuotas de los partidos y compensar *a posteriori* la desigualdad de oportunidades, originada entre los mismos.

IV. Problemas constitucionales de la unificación alemana

Finalmente, hace una reflexión sobre el destino de Alemania, sobre la unificación alemana, sus problemas y variantes que puede enfrentar esta unión, que no significa necesariamente expedir una Constitución para la nueva República. Propone únicamente crear una ley de organización del Estado o bien una modificación a la Constitución que permita la unidad alemana.

La obra reseñada es una aportación al Derecho Constitucional y al Derecho Electoral, es un reflejo de la problemática actual de muchas naciones, en busca de mejores horizontes, en una lógica evolución de instituciones y de cultura. El presente trabajo es una muestra inobjetable de método analítico, es una investigación razonada y comprometida, arribando a conclusiones dignas de ser estudiadas en relación con la disciplina constitucionalista.

Alejandro Juárez Cruz

Bibliografía temática sobre contencioso electoral

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México*. San José, IIDH, CAPEL, 1989, 130 pp. Serie: Cuadernos de CAPEL; 29.
- AGUAYO SILVA, Javier. «Contencioso y calificación electoral en la República de Argentina», pp. 5-19, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, no. 3. México, El Tribunal, 1993, 240 pp.
- ALANIS FIGUEROA, María del Carmen. *Contencioso y calificación electoral en el Derecho comparado / trabajo elaborado conjuntamente con el licenciado Rodolfo Terrazas Salgado y los profesores-investigadores Adín Antonio de León Gálvez, Yolli García Álvarez, Héctor Solorio Almazán, Carlos Vargas Baca, Judith Villalay Rodríguez y Marco Antonio Zavala Arredondo*. México, TFE. Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1995, 47 pp.
- ARANA MIRAVAL, Eduardo y Amalia Hernández Salazar. *Recurso de inconformidad: actos impugnables y efecto de las resoluciones recaídas al recurso de inconformidad*. Xalapa, Ver., Tribunal Federal Electoral, Sala Regional Xalapa, 1994, 27 pp.
- ARCE MONTOYA, Isaac Francisco. «La profesionalización de la magistratura electoral», pp. 62-66, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 2. México, El Tribunal, 1996.
- ARMENTA GÓMEZ, Adán y Yolli García Álvarez. *Pruebas técnicas*. Xalapa, Ver., Tribunal Federal Electoral, Sala Regional Xalapa, 1994, 10 pp.
- BAHENA ÁLVAREZ, Fernando. «Puntos relevantes del Código Electoral del Estado de México», pp. 62-84, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 1. México, El Tribunal, 1996, 526 pp.
- BARREIRO PERERA, Francisco Javier. *Sustanciación y resolución de los recursos jurisdiccionales en el Derecho procesal electoral federal mexicano*. México, Tribunal Federal Electoral, 1992, 58 pp.
- BONILLAS FIMBRES, José Ricardo y Francisco Javier Peralta Núñez. «Experiencias del Tribunal Estatal Electoral de Sonora», pp. 140-145, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 2. México, El Tribunal, 1996.
- BRAVO GARCÍA, Ramiro Adrián. *Los sistemas de lo contencioso electoral y la creación en México del nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral*. Monterrey, N.L. El Autor, 1987, 72 pp.
- BRISEÑO JIMÉNEZ, Jorge. «Experiencia de los tribunales electorales respecto a los medios de impugnación», pp. 93-98, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 2. México, El Tribunal, 1996.
- CÁRDENAS ÁLAMO, David A. «Antecedentes de lo contencioso electoral», pp. 303-334, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 1. México, El Tribunal, 1996, 526 pp.
- CARREÓN ROJANO, Héctor. *El sentido de la justicia en México*. Ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Derecho Electoral, celebrado en Xalapa, Ver. en febrero, 1991.
- CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Jorge A. «Calificación y proclamación de candidatos electos en España y su impugnación», pp. 67-68, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, v. 1, t. 1. México, El Tribunal, 1989. 1 vol. en 2 tomos.
- CASTILLO SANDOVAL, Jesús. «El recurso de inconformidad y causas de nulidad en el Código Electoral del Estado de México», pp. 477-514,

- en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 1. México, El Tribunal, 1996, 526 pp.
- CORTÉS MACÍAS, Daniel. «Contencioso y calificación electoral en la República de Chile», pp. 45-57, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, no. 3. México, El Tribunal, 1993, 240 pp.
- CHÁVEZ RAMÍREZ, José Luis. «Aspectos generales del procedimiento de recursos de apelación», pp. 55-62, en *Revista de la Academia de Derecho Electoral*, v. 2, Durango, Dgo., La Academia, 1991.
- DÍAZ VÁZQUEZ, José Luis. «Disposiciones constitucionales y legales relevantes sobre el contencioso electoral y calificación de elecciones en España», pp. 170-181, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, no. 2. México, El Tribunal, 1993, 181 pp.
- «Estructura política, procesos electorales y el contencioso electoral en Italia», pp. 75-94, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, no. 2. México, El Tribunal, 1993, 181 pp.
- EISENSTADT, Tood A. *Evaluating formal and informal constraints of the independence of Mexico's Federal Electoral Tribunal*. Atlanta, Latin American Studies Association, 1994, 15 pp.
- ELÍAS MUSI, Edmundo. «Improcedencia del juicio de amparo en materia político electoral», pp. 133-141, en *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal: proceso electoral de 1987-1988*. México, El Tribunal, 1988.
- ELÍAS MUSI, Edmundo y Flavio Galván Rivera. «Justicia electoral», pp. 9-16, en *Participación: expresión electoral de Guerrero*, no. 2. Chilpancingo, Gro., Consejo Estatal Electoral.
- ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita. «Tribunales de lo Contencioso Electoral de los estados y su participación a nivel municipal», pp. 69-72, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*. v. 1, t. 1. México, El Tribunal, 1989. 1 vol. en 2 tomos.
- FAVELA VARGAS, José G. «Experiencia del Tribunal Electoral del Estado de México», pp. 132-139, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 2. México, El Tribunal, 1996.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «El recurso contencioso electoral en el ordenamiento jurídico español», pp. 69-105, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 1, no. 6. México, El Tribunal, 1995, 227 pp.
- *El recurso contencioso-electoral en el ordenamiento jurídico español*. Alicante, España, Universidad de Alicante, Centro de Estudios de Derecho del Estado, 1994, 68 pp.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. «Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral», pp. 1-42, en *Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México, Instituto Federal Electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991, 158 pp. Serie j: Enseñanza del Derecho y material didáctico; 11.
- FLORES GARCÍA, Fernando. «El Derecho electoral mexicano, breve panorama y reflexiones», pp. 635-672, en *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral: tendencias contemporáneas del Derecho electoral en el mundo*. México, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando. «Evolución del contencioso electoral federal mexicano: 1916-1996», pp. 5-44, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 5, no. 8. México, El Tribunal, 1996.
- «Función jurisdiccional y plena jurisdicción», pp. 19-48, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal: órgano de información y difusión*, 2a. época, no. 4. México, El Tribunal, 1993, 126 pp.
- «El Tribunal de lo Contencioso Electoral, su función y su futuro», pp. 189-202, en *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral*. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1988.

- GALLO ÁLVAREZ, Gabriel. *Las pruebas y su valoración*. México, Tribunal Federal Electoral, 1993, 9 pp.
- GALVÁN RIVERA, Flavio. «El principio de legalidad en materia electoral», pp. 677-701, en *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral: tendencias contemporáneas del Derecho electoral en el mundo*. México, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993.
- GALVÁN RIVERA, Flavio y Norma Inés Aguilar León. *Calificación electoral: 1812-1988 y Tribunal de lo Contencioso Electoral: un análisis retrospectivo*. México, Tribunal Federal Electoral, Centro de Capacitación Judicial Electoral, Coordinación Académica de Derecho Procesal, 1995, 46 pp.
- . *Calificación electoral: 1812-1988 y Tribunal de lo Contencioso Electoral: un análisis retrospectivo*. México, TFE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. Coordinación Académica de Derecho Procesal, 1995, 46 pp.
- . «Recurso de inconformidad», pp. 416-476, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 1. México, El Tribunal, 1996, 526 pp.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. «La apelación en el contencioso electoral», pp. 54-117, en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991. 158 pp. Serie j: Enseñanza del Derecho y material didáctico; 11.
- GÓMEZ LARA, Cipriano. *El recurso de reconsideración*. México, Tribunal Federal Electoral, 1993, 14 pp.
- . «Una acción de clase en materia electoral federal en México», pp. 733-740, en *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral: tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. México, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos. «Voz “contencioso electoral”», pp. 163-175, en *Diccionario Electoral*. Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, 1989.
- IBARRA HERNÁNDEZ, Gabriel. «El contencioso electoral», pp. 335-372, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 1. México, El Tribunal, 1996, 526 pp.
- . «El Tribunal Electoral y los medios de impugnación en el Código Electoral del Estado de México», pp. 373-387, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 1. México, El Tribunal, 1996, 526 pp.
- LAMO RUBIO, Jaime de. *La administración electoral: organización y competencias*. España, Tapia, 1991, 11 pp.
- LEÓN DE LA VEGA, Arturo. «Por qué se crearon los llamados delitos electorales», pp. 42-46, en *Ágora: órgano de difusión del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca*, año 1, no. 1. México, El Tribunal, 1996, 75 pp.
- LOZOYA VARELA, Rafael. «El contencioso electoral en la legislación del estado de Chihuahua», pp. 145-157, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 1, no. 6. México, El Tribunal, 1995, 227 pp.
- MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ, Eliseo. «De los llamados delitos electorales», pp. 13-29, en *Ágora: órgano de difusión del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca*, año 1, no. 1. México, El Tribunal, 1996, 75 pp.
- MEDINA PEÑA, Luis. «La autocalificación y la división de poderes», pp. 179-189, en *Las elecciones de Salinas, un balance crítico a 1991*. México, FLACSO, Plaza y Valdés Editores, 1992.
- MENDOZA RUIZ, Jorge; Patricia Macías Hernández y Silvia Núñez Viveros. *Trámite y substanciación de los recursos, sistema probatorio y medio de valoración de pruebas en materia electoral*, Guadalajara, Jal., Tribunal Federal Electoral, Sala Regional Guadalajara, 1994, 15 pp.

- MORA FERNÁNDEZ, Daniel. *Las partes en el recurso de inconformidad*. México, Tribunal Federal Electoral, 1994, 18 pp.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. ESPAÑA. *Recursos ante la Junta Electoral Central y resoluciones recaídas: elecciones locales y autonómicas*. España, El Ministerio, 1991.
- MUCIÑO ESCALONA, Jorge E. «Recurso de apelación», pp. 338-415, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 1. México, El Tribunal, 1996, 526 pp.
- OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, Fernando. «Las sanciones en el Derecho electoral mexicano», pp. 36-50, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, v. 1, t. 1. México, El Tribunal, 1989. 1 vol. en 2 tomos.
- *Efectos de las resoluciones recaídas al recurso de inconformidad*. México, Tribunal Federal Electoral, 1994, 26 pp.
- *Procedimiento contencioso electoral*. Xalapa, Ver., Tribunal Federal Electoral. Sala Regional Xalapa, 1991, 27 pp.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. «Contencioso electoral y calificación de las elecciones en los Estados Unidos de América», pp. 25-33, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, no. 2. México, El Tribunal, 1993, 181 pp.
- «Las garantías judiciales en el contencioso electoral en América Latina», pp. 15-34, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. xlvi, nos. 205-206. México, UNAM, 1996.
- «Los sistemas contenciosos electorales en América Latina», pp. 5-40, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 5, no. 7. México, El Tribunal, 1996, 250 pp., 1996.
- ORTIZ MARTINEZ, Carlos. *La instrucción contenciosa electoral: con referencia al recurso de inconformidad*. México, Tribunal Federal Electoral, 1994, 32 pp.
- *Sistema de medios de impugnación*. México, Tribunal Federal Electoral, Centro de Capacitación Judicial Electoral, Coordinación Académica y de lo Contencioso Electoral, 1995, 26 pp.
- PÉREZ DE LOS REYES, Antonio. «El recurso de inconformidad en el Código Electoral del Estado de México», pp. 515-526, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 1. México, El Tribunal, 1996, 526 pp.
- PEZA MUÑOZ CANO, José Luis de la. «Contencioso electoral y calificación de elecciones en España», pp. 19-24, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 2, no. 2. México, El Tribunal, 1993, 181 pp.
- *El recurso de apelación*. Ponencia presentada en el Coloquio sobre la nueva legislación electoral mexicana y el proceso federal de 1991, julio, 1991.
- PEZA MUÑOZ CANO, José Luis de la y Cipriano Gómez Lara. *El contencioso electoral y la reforma de 1993*. México, Tribunal Federal Electoral, [1993?], 31 pp.
- RAMÍREZ BERNAL, David y Rocío Culebro Bahena. «El proceso contencioso electoral», pp. 501-522, en *Elecciones 1991, la recuperación oficial*. México, *La Jornada*, García y Valdez, 1993, 534 pp.
- ROCORD, Humberto E. «Voz “contencioso electoral”», pp. 176-178, en *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL. San José, Costa Rica, 1989.
- ROUANET MOSCARDO, Jaime y José María Álvarez-Cienfuegos Suárez. *El recurso contencioso electoral*. Madrid, España, CEURA, 1983, 482 pp.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis. «Voz “contencioso electoral”», pp. 161-162, en *Diccionario Electoral*. San

José, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, 1989.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Manual de procedimiento electoral*. Madrid, España, Ministerio de Justicia e Interior, Secretaría General Técnica, 1995, 321 pp.

SAUCEDO MARTÍNEZ, Genaro. «La naturaleza jurídica de los tribunales electorales y su inserción constitucional», pp. 39-44, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, no. 2. México, El Tribunal, 1996.

SILIE GATÓN, José A. *Tratado de Derecho electoral*. Santo Domingo, R.D., Imprenta de INCAT, 1994, 452 pp.

TERRAZAS SALGADO, Rodolfo. *La Constitución y la justicia electoral*. México, Tribunal Federal Electoral, Centro de Capacitación Judicial Electoral, Coordinación de Derecho Público, 1995, 7 pp.

TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL [MÉXICO]. «Contencioso calificación electoral en el Derecho comparado», pp. 41-72, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, v. 5, no. 7. México, El Tribunal, 1996, 250 pp.

Sección

documental

*Nuevas normas para la elección de los consejos de las regiones con estatuto ordinario en Italia**

La Cámara de Diputados y el Senado de la República han aprobado;

El Presidente de la República promulga la siguiente ley:

Artículo 1

1. Los consejos de las regiones con estatuto ordinario son elegidos por sufragio universal con voto directo, personal, igual, libre y secreto.

2. Cuatro quintas partes de los consejeros asignados a cada región son elegidos con sistema mayoritario, sobre la base de listas regionales concurrentes, según las disposiciones contenidas en la Ley del 17 de febrero de 1968, número 108 y sucesivas modificaciones.

3. Una quinta parte de los consejeros asignados a cada una de las regiones es elegida con sistema mayoritario sobre la base de listas regionales concurrentes, en los modos previstos por los artículos siguientes. La declaración de presentación de cada lista regional se efectúa en la secretaría de la corte de apelación de la cabecera de la región en los términos que señala el artículo 9 de la Ley del 17 de febrero de 1968, número 108, y sucesivas modificaciones. La presentación de la lista regional debe, bajo pena de

nulidad, acompañarse con la declaración de vinculación con al menos un grupo de listas provinciales presentadas en no menos de la mitad de las provincias de la región con redondeo a la unidad superior. Tal declaración tan sólo es eficaz si es convergente con una declaración análoga hecha por los delegados en la presentación de las listas provinciales interesadas. La presentación de la lista regional debe estar firmada por un número de electores igual al establecido por el artículo 9, párrafo 6, primer período, del decreto legislativo del 20 de diciembre de 1993, número 533. En caso de disolución del consejo regional que anticipe el vencimiento del término de más de ciento veinte días y en sede de primera aplicación de la presente ley, el número mínimo previsto de firmas, para las listas regionales del precedente período y para las listas provinciales por el artículo 9, segundo párrafo de la Ley del 17 de febrero de 1968 número 108, y sucesivas modificaciones, está reducido a la mitad.

4. Para los fines mencionados en el párrafo 3, en cada región en donde se lleven a cabo elecciones regionales, en los veinte días precedentes al término de presentación de las listas, todos los municipios deben asegurar a los electores de cualquier municipio la posibilidad de firmar aceleradamente las listas de los candidatos, durante no menos de diez horas al día, de lunes a viernes, ocho horas el sábado y domingo, desarrollando tal función aun en

propiedades municipales diferentes de la residencia municipal. Las horas de apertura se reducen a la mitad, en los municipios con menos de tres mil habitantes. Los horarios se hacen del conocimiento del público mediante su exposición visible claramente aun en las horas en que están cerradas las oficinas. Los órganos de información de propiedad pública están obligados a informar a los ciudadanos las posibilidades antes citadas.

5. Cada lista regional comprende un número de candidatas y candidatos no inferior a la mitad de los candidatos por elegir según lo señalado en el artículo 3.

6. En cada lista regional y provincial ninguno de los dos sexos puede estar representado en medida superior a los dos tercios de los candidatos; en caso de cociente fraccionario procede el redondeo a la unidad más cercana.

7. La letra *d)* del segundo párrafo del artículo 9 de la Ley del 17 de febrero de 1968, número 108, y sucesivas modificaciones, se sustituye por la siguiente:

«*d)* Desde al menos 2 mil y de no más de 3 mil electores inscritos en las listas electorales de municipios comprendidos en las circunscripciones con más de un millón de habitantes.»

8. La presentación de las listas provinciales de los candidatos según el artículo 9 de la Ley del 17 de febrero de 1968, número 108, y sucesivas modificaciones debe, bajo pena de nulidad, estar acompañada de la declaración de vínculo con una de

* Ley del 23 de febrero de 1995, n. 43, publicada el 24 de febrero de 1995 en la *Gaceta Oficial de la República Italiana*. Serie general- n. 46. Traducción al español por el Dr. Miguel Ángel González Rodríguez.

las listas regionales según el párrafo 5; tal declaración es eficaz tan sólo si es convergente con una declaración análoga hecha por los delegados en la presentación de la lista regional mencionada. Las listas provinciales y la lista regional vinculadas están marcadas con el mismo símbolo.

9. Varias listas provinciales pueden conectarse con la misma lista regional. En tal caso, la lista regional está marcada por un símbolo único, es decir, por los símbolos de todas las listas a ella vinculadas.

10. El artículo 13 de la ley del 17 de febrero de 1968, número 108, se sustituye por el siguiente:

«Artículo 13. (*Voto de preferencia*).

1. El elector puede manifestar una sola preferencia.»

11. A las listas regionales y a los relativos candidatos se aplican las disposiciones de los artículos 9, 10 y 11 de la Ley del 17 de febrero de 1968, número 108, y sucesivas modificaciones, enteniéndose sustituida la oficina central regional a la oficina central circunscripcional.

12. Por derogación a cuanto está previsto por el artículo 9, primer párrafo, de la Ley del 17 de febrero de 1968, número 108, y sucesivas modificaciones, en sede de primera aplicación de la presente ley, las listas de los candidatos deben ser presentadas de las 8 horas del vigésimo sexto día a las 12 horas del vigésimo quinto día que antecede al de la votación.

Artículo 2

1. La votación para la elección se hace sobre una sola boleta. La boleta contiene, dentro de un rectángulo específico, el símbolo de cada lista provincial, y emparejada, sobre la misma línea, una raya reservada a la eventual indicación de preferencia. A la derecha de tal

rectángulo se reporta el nombre y apellido de quien encabeza la lista regional vinculada, junto al símbolo o símbolos de la misma lista regional. El primer rectángulo así como el nombre y apellido de quien encabeza la lista regional y los relativos símbolos están contenidos dentro de un segundo rectángulo más amplio. En caso de vinculación de varias listas provinciales con la misma lista regional, el nombre y apellido de quien encabeza la lista y el relativo símbolo o los relativos símbolos se ponen al centro de tal segundo rectángulo. En caso de vinculación de varias listas provinciales con la misma lista regional, la colocación progresiva de los rectángulos más amplios en la boleta está definida por sorteo. El elector expresa su voto por una de las listas provinciales trazando una señal en el relativo rectángulo, y puede expresar un voto de preferencia escribiendo el apellido, o también el nombre y apellido de uno de los candidatos comprendidos en la misma lista. El elector expresa su voto por una de las listas regionales, aunque si no está vinculada a la lista provincial escogida y por quien encabeza la lista trazando una señal sobre el símbolo de la lista o sobre el nombre de quien encabeza la lista. Cuando elector exprese su voto únicamente por una lista provincial, el voto se entiende válidamente expresado también en favor de la lista regional vinculada.

Artículo 3

1. En el tercer párrafo, letra a), del artículo 15 de la Ley del 17 de febrero de 1968, número 108, después de las palabras «determina la cifra electoral de cada una de las listas» se agregan las siguientes: «provincial, así como la cifra electoral

de cada lista regional». Al mismo párrafo, letra d), se agregan, al final, las palabras «comunica también la cifra electoral de cada lista regional».

2. Después del décimo primer párrafo del artículo 15 de la Ley del 17 de febrero de 1968, número 108, están inscritos los siguientes:

«La oficina central regional procede al reparto de la restante cuota de lugares.

«Para tal fin efectúa las siguientes operaciones:

«1) Determina en primer lugar la cifra electoral regional atribuida a cada lista regional, sumando las cifras electorales atribuidas a ella según el tercer párrafo, letra a); también individualiza el total de los lugares asignados según los párrafos precedentes al grupo de listas o a los grupos de listas provinciales vinculadas a cada una de las listas regionales;

«2) Individualiza la lista regional que ha obtenido la mayor cifra electoral regional;

«3) Cuando el grupo de listas o los grupos de listas provinciales vinculadas a la lista regional en la que la número 2) haya obtenido un porcentaje de lugares igual o superior al 50% de los lugares asignados al consejo, proclama elegidos a los primeros candidatos comprendidos en la lista regional hasta la concurrencia del 10% de los lugares asignados al consejo; los lugares restantes por atribuir según el presente párrafo se reparten entre los grupos de listas provinciales no vinculadas a la lista regional a que se refiere el número 2). Para tal fin se divide la suma de las cifras electorales obtenidas por los grupos de listas provinciales en cuestión entre el número de lugares por repartir; en la realización de la operación, se hace a un lado la eventual parte fraccionaria del cociente. Luego, divide la cifra electoral de cada grupo de listas entre

el cociente que así se obtiene: el resultado representa el número de lugares por asignar a cada grupo. Los lugares que todavía quedan por atribuir son asignados a los grupos para los cuales estas últimas divisiones han dado restos mayores y, en caso de paridad de restos, a los grupos que han obtenido las cifras electorales más altas. Los lugares que le esperan a cada grupo de listas se atribuyen en cada una de las circunscripciones según las modalidades a que se refieren el décimo y undécimo párrafo, iniciando por la primera circunscripción a la que aún no se le ha atribuido ningún lugar según el párrafo décimo. Cuando todos los puestos de la graduatoria hayan procurado la asignación de lugares, la atribución de ulteriores lugares comienza nuevamente a partir de la primera circunscripción de la misma graduatoria;

«4) Cuando el grupo de listas o los grupos de listas provinciales vinculadas a la lista regional a que se refiere el número 2) hayan obtenido un porcentaje de lugares inferior al 50% de los lugares asignados al consejo, asigna toda la cuota de los lugares por atribuir, según el párrafo presente, a la lista regional en cuestión;

«5) Luego proclama elegidos a todos los candidatos comprendidos en la lista regional. Cuando a la lista le correspondan más lugares de cuantos hayan sido los candidatos, los lugares residuales se reparten entre los grupos de listas provinciales vinculadas a la lista regional. Los lugares son repartidos entre los grupos de listas provinciales y atribuidos en cada una de las circunscripciones según las modalidades a que se refiere el inciso 3), segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto períodos;

«6) Entonces verifica si la cifra electoral regional obtenida por la lista regional a la que se refiere el inciso 2) sea igual o superior al 40% del total de los votos obtenidos por todas las listas regionales;

«7) En el caso en el que la verificación prevista en el inciso 6) muestre resultado negativo, checa si el total de los lugares obtenidos por la lista regional o por los grupos de listas provinciales vinculadas a ella sea igual o superior al 55% de los lugares asignados al consejo; cuando esta segunda verificación muestre resultados negativos, asigna a la lista regional una cuota agregada de lugares que, respetando los lugares atribuidos según los señalamientos de los incisos 4) y 5) y aquellos atribuidos en ámbito provincial, permita alcanzar el 55% del total de los lugares del consejo en la composición así integrada con redondeo a la unidad inferior; tales lugares se reparten entre los grupos de listas vinculadas según el inciso 3), segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto períodos;

«8) En el caso en el que la verificación prevista en el inciso 6) haya mostrado resultados positivos, realiza las operaciones referidas en el inciso 7) sustituyendo el porcentaje del 55% con el del 60%.

«En los casos mencionados en los incisos 7) y 8) del párrafo precedente, los lugares asignados al consejo según el significado del artículo 2 se aumentan en una medida igual a la cuota ulterior de lugares asignados según los significados de los incisos mencionados.

«En el caso de que varios grupos de listas provinciales estén vinculados a la lista a que se refiere el inciso 2) del párrafo décimo tercero, la Oficina Central Regional compila también la graduatoria para las suplencias eventuales de los candidatos según lo señalado por el

tercer párrafo del artículo 16. Para tal fin, divide la cifra electoral de cada uno de los grupos de listas provinciales respecto al período precedente y sucesivamente entre 1, 2, 3, 4... hasta la concurrencia de los candidatos proclamados elegidos en la lista regional y, por tanto, escoge, entre los cocientes así obtenidos, los más altos, en número igual al de los candidatos elegidos, disponiéndolos en una graduatoria decreciente. Tal graduatoria es utilizada para las eventuales suplencias según el tercer párrafo del artículo 16».

3. En el artículo 16 de la Ley del 17 de febrero de 1968, número 108, se agrega, al final, el párrafo siguiente:

«En el caso en que sea necesaria por cualquier causa la sustitución de un consejero proclamado elegido en la lista regional, el lugar se atribuye al primero de los candidatos no elegidos incluido en la lista regional, y cuando ésta haya agotado los propios candidatos, al grupo de listas marcadas por el mismo signo según la graduatoria a que se refiere el quinceavo párrafo del artículo 15. El lugar que le corresponde al grupo de listas es asignado, por lo tanto, a la circunscripción según las disposiciones del décimo y onceavo párrafo del mismo artículo. En la circunscripción, el lugar es atribuido al candidato que en la lista sigue inmediatamente al último elegido».

Artículo 4

1. Las elecciones de los consejos provinciales y municipales previstas para la primavera de 1995 se llevan a cabo, aun con la derogación de lo previsto por el artículo 1 de la Ley del 7 de junio, número 182, y sucesivas modificaciones, contextualmente con la elección para la primera renovación de los consejos regionales de las

regiones con estatuto ordinario sucesiva a la entrada en vigencia de la presente ley.

2. En el artículo 1, párrafo 1, de la Ley del 7 de junio de 1991, número 182, y sucesivas modificaciones, las palabras: «entre el 15 de mayo y el 15 de junio» se sustituyen por las siguientes: «entre el 15 de abril y el 15 de junio». En el artículo 3, párrafo 1 de la Ley del 7 de junio de 1991, número 182, y sucesivas modificaciones, la palabra «quincuagésimo quinto» se sustituye por «cuadragésimo quinto». En el artículo 18, primer párrafo del texto único de las leyes para la composición y la elección de los órganos de las administraciones municipales, aprobado por decreto del Presidente de la República el 16 de mayo de 1960, número 570, la palabra: «cuarenta y cinco» se sustituye con la siguiente: «cuarenta».

Artículo 5

1. Los gastos para la campaña electoral de cada diputado en las elecciones regionales en una lista provincial, no pueden superar el importe máximo dado por la cifra fija igual a 60 millones, incrementado por una cifra ulterior igual al producto de 10 liras por cada ciudadano residente en la circunscripción. Para los candidatos que se presentan en la lista regional, el límite de los gastos para la campaña electoral es igual a 60 millones. Para quienes se candidatean en varias listas provinciales, los gastos para la campaña electoral no pueden superar, de cualquier manera, el importe más alto permitido para una candidatura aumentado del 10%. Para quienes se candidatean en una o más circunscripciones provinciales y en la lista regional, los gastos para la

campaña electoral no pueden superar, de cualquier modo, el importe más alto permitido para una de las candidaturas en las listas provinciales aumentado del 30%.

2. Los gastos para la propaganda electoral expresamente referidos a los candidatos, con excepción de quien encabeza la lista en la lista regional, aun cuando estén sostenidas por los partidos a que pertenezcan o por las listas, se computan, para los fines de los límites de gastos a que se refiere el párrafo 1, entre los gastos de cada uno de los candidatos, eventualmente *pro quota*. Tales gastos deben ser cuantificados en la declaración a la que se refiere el artículo 2, primer párrafo, número 3) de la Ley del 5 de julio de 1982, número 441.

3. Los gastos para la campaña electoral de cada partido, movimiento o lista, que participa en las elecciones, excluidas a las que se refiere el párrafo 2, no pueden superar la suma que resulte del importe de 200 liras multiplicado por el número total de los ciudadanos residentes en las circunscripciones provinciales en las que ha presentado listas propias.

4. En las elecciones de los consejos regionales de las regiones con estatuto ordinario se aplican las disposiciones de los siguientes artículos de la Ley del 10 de diciembre de 1993, número 515, y sucesivas modificaciones:

a) Artículo 7, párrafos 3 y 4, con exclusión de los candidatos que gastan menos de 5 millones apoyándose únicamente en dinero propio, quedando firme la obligación de elaborar el estado de cuentas a que se refiere el párrafo 6; párrafo 6 entendiéndose sustituido al Presidente de la Cámara a que pertenece el presidente del consejo regional; párrafos 7 y 8;

b) Artículo 8, entendiéndose sustituidos a los Presidentes de las Cámaras, los presidentes de los consejos regionales;

c) Artículo 11;

d) Artículo 12, párrafo 1, entendiéndose sustituidos a los Presidentes de las respectivas Cámaras con el presidente del consejo regional; párrafo 2; párrafo 3, entendiéndose sustituidos los Presidentes de las Cámaras con el presidente del consejo regional; párrafo 4, entendiéndose sustituida la Oficina electoral circunscripcional con la Oficina central circunscripcional;

e) Artículo 13;

f) Artículo 14;

g) Artículo 15, párrafos 3 y 5; párrafo 6, entendiéndose los límites de gastos aquí previstos referidos a los que señala el párrafo 1 del presente artículo; párrafos 7 y 8; párrafo 9, entendiéndose los límites de gastos aquí previstos a los señalados por el párrafo 1 del presente artículo; párrafo 10, entendiéndose sustituido al Presidente de la Cámara de pertenencia con el Presidente del consejo regional; párrafos 11 y 12; párrafo 13, entendiéndose por contribución a los gastos electorales la que señala el artículo 1 de la Ley del 18 de noviembre de 1981, número 659, y sucesivas modificaciones; párrafos 14 y 15; párrafo 16, entendiéndose por límites de gastos a los señalados por el párrafo 3 del presente artículo y por contribución a los gastos electorales a lo señalado por el artículo 1 de la citada Ley del 18 de noviembre de 1981, número 659; párrafo 19, primer período.

5. La declaración a la que se refiere el artículo 7, párrafo 6 de la Ley del 10 de diciembre de 1993, número 515, debe ser transmitida dentro de los tres meses contados a partir de la fecha de las elecciones.

región, menos del 3% de los votos válidos, a menos que esté vinculada con una lista regional que supere el porcentaje del 5%.

Artículo 8

Artículo 6

1. La contribución señalada en el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley del 18 de noviembre de 1981, número 659, y sucesivas modificaciones, está determinada por la medida resultante de la multiplicación del importe de 1,200 liras por el número de los habitantes de la República que muestra el último censo general. Para mayores gastos derivados de la aplicación del presente párrafo, iguales a 23 billones y 800 millones para 1995, se prevé mediante la correspondiente reducción del fondo especial por parte corriente de la ley financiera para 1995, al fin parcialmente utilizando la reserva relativa al Ministerio del Interior para el mismo año.

2. La contribución está repartida sobre base regional en proporción a la respectiva población. La cuota que le espera a cada región está repartida proporcionalmente a los votos obtenidos entre las listas concurrentes en las circunscripciones provinciales que hayan obtenido al menos un candidato elegido al consejo regional de la región interesada.

1. Si durante el transcurso de veinticuatro meses la relación de confianza entre consejo y junta hubiera sufrido de cualquier modo una crisis, el quinquenio de duración en el cargo del consejo regional se reduce a un bienio.

2. Con decreto propio, y bajo propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, el Presidente de la República declara que se ha verificado el presupuesto previsto en el párrafo 1 para la reducción de la duración en el cargo del consejo regional.

Artículo 9

1. La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República Italiana.

La presente Ley, que porta el sello del Estado, será inserta en la Colección Oficial de los Actos Normativos de la República Italiana. Es obligatoria para quien debe respetarla y hacerla respetar como Ley del Estado.

Artículo 7

1. No se admiten a la asignación de los lugares las listas provinciales cuyo grupo haya obtenido, en toda la

Expedida en Roma, el día 23 de febrero de 1995.

SCALFARO DINI
Presidente del Consejo de los Ministros

Vo. Bo.
el Guardasellos: MANCUSO