



Justicia Electoral

Revista del TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Año 2000 No. 13

Sección doctrinal

Sistema electoral y gobernabilidad democrática con referencia
a América Central y República Dominicana

José Enrique Molina Vega

Contribución a la formulación de la categoría constitución-ciudadanía
en la teoría del derecho político

Raymundo Pérez Gándara

Partidos, campañas políticas y medios de comunicación:
las nuevas modalidades de la democracia

Gabriela Vargas Gómez

Voto en el extranjero

Carlos Alberto Urruty

Cuba frente a sus elecciones

Beatriz Guerrero Morales

Sección Estados

Estudio comparado de las nulidades del sistema de medios de impugnación
en materia electoral en el Estado de Quintana Roo y en las nulidades expuestas
en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Alejandra Loera Ochoa

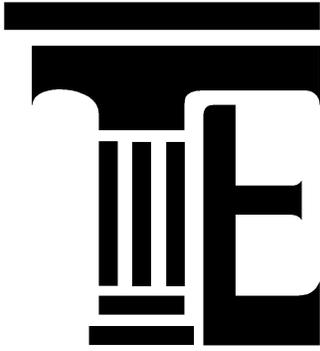
Sección de bibliohemerografía

I. Reseñas bibliohemerográficas

II. Bibliografía temática sobre práctica parlamentaria

Sección documental

Balance del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



Justicia Electoral

Revista del
TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Año 2000

No. 13



Revista
342. 702

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

SIN : 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 2000, No. 13.

Título registrado en la Dirección General del Derecho de Autor, mediante certificado de reserva de derechos al uso exclusivo No. 04-1993-000000001258-102. 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. 57-28-23-00 y 57-28-24-00 exts. 2127 y 2090, 55-49-36-10 exts. 19 y 20.

Edición: Lic. Argelia Zarahy Cuevas Mendoza

Impresión: Grupo Impresor Carmona, S.A. de C.V., Bélgica 203-4, Col. Portales, C.P. 03300, México, D.F., tel. 56-72-80-97, fax 54-72-81-65.

Distribución: Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico y Secretaría Administrativa. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero No. 5000, Edifs. “C” y “B”, Colonia Culhuacán C.T.M., Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480; tel. 57-28-23-00 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

SIN; 0188-7998

Directorio

Sala Superior

Magdo. José Luis de la Peza
Presidente

Magdo. Leonel Castillo González
Magdo. Eloy Fuentes Cerda
Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo
Magdo. J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo
Magdo. José de Jesús Orozco Henríquez
Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Dr. Flavio Galván Rivera
Secretario General de Acuerdos

Lic. Gerardo Suárez González
Subsecretario General de Acuerdos

Lic. José Luis Díaz Vázquez
Secretario Administrativo

Lic. Edmundo Elías Musi
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral

Lic. Noé Corzo Corral
Coordinador de Asesores de la Presidencia

Dra. Ma. Macarita Elizondo Gasperín
Coordinadora de Jurisprudencia y Estadística Judicial

Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez
Coordinador de Documentación y Apoyo Técnico

Lic. Jaime Esperón Díaz Ordaz
Coordinador de Comunicación Social

Lic. Marcelo Bitar Letayf
Coordinador Administrativo

C.P. Roberto Govea Araiza
Coordinador Financiero

Comisión de Administración

Magdo. José Luis de la Peza
Presidente

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata
Magdo. José Guadalupe Torres Morales
Lic. Manuel Barquín Álvarez
Lic. Sergio Armando Valls Hernández
Comisionados

Lic. José Luis Díaz Vázquez
Secretario

1a. Circunscripción Sala Regional Guadalajara

Magdo. José Luis Rebollo Fernández
Presidente

Magdo. Arturo Barraza
Magdo. Gabriel Gallo Álvarez

Lic. Manuel Ríos Gutiérrez
Secretario General de Acuerdos

2a. Circunscripción Sala Regional Monterrey

Magdo. Francisco Bello Corona
Presidente

Magdo. Carlos Emilio Arenas Bátiz
Magdo. Maximiliano Toral Pérez

Lic. Francisco Hugo Morán Salinas
Secretario General de Acuerdos

3a. Circunscripción Sala Regional Xalapa

Magdo. David Cetina Menchi
Presidente

Magdo. José Luis Carrillo Rodríguez
Magdo. Héctor Solorio Almazán

Lic. José Alfredo García Solís
Secretario General de Acuerdos

4a. Circunscripción Sala Regional Distrito Federal

Magdo. Javier Aguayo Silva
Presidente

Magdo. Fco. Javier Barreiro Perera
Magda. María Silvia Ortega Aguilar de Ortega

Lic. Ma. de los Ángeles Rodríguez Cortés
Secretaria General de Acuerdos

5a. Circunscripción Sala Regional Toluca

Magdo. Ángel Rafael Díaz Ortiz
Presidente

Magdo. Salvador Castro Zavaleta
Magdo. Carlos Ortiz Martínez

Lic. René Casoluengo Méndez
Secretario General de Acuerdos

Justicia Electoral

Consejo Editorial



Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata
Presidente

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

Vocales

Lic. Jaime Esperón Díaz Ordaz
Secretario Técnico

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

———— **Índice**

Presentación a cargo del MAGDO. LIC. JOSÉ LUIS DE LA PEZA,
Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

———— *Sección doctrinal*

JOSÉ ENRIQUE MOLINA VEGA	Sistema electoral y gobernabilidad democrática con referencia a América Central y República Dominicana
RAYMUNDO PÉREZ GÁNDARA	Contribución a la formulación de la categoría constitución-ciudadanía en la teoría del derecho político
GABRIELA VARGAS GÓMEZ	Partidos, campañas políticas y medios de comunicación: las nuevas modalidades de la democracia
CARLOS ALBERTO URRUTY	Voto en el extranjero
BEATRIZ GUERRERO MORALES	Cuba frente a sus elecciones

———— *Sección Estados*

ALEJANDRA LOERA OCHOA	Estudio comparado de las nulidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral en el Estado de Quintana Roo y en las nulidades expuestas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
-----------------------	--

Sección de bibliohemerografía

- I. Reseñas bibliohemerográficas
- II.

EDMUNDO ELÍAS MUSI

Introducción a la Teoría Política de
Carina Gómez Fröde

YOLLI GARCÍA ÁLVAREZ

*Sistema de gobierno, sistema electoral y
sistema de partidos políticos: opciones
institucionales a la luz del enfoque
histórico-empírico* de Dieter Nohlen

- III. Bibliografía temática sobre práctica parlamentaria
- IV.

Sección documental

Balace del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Presentación

Justicia Electoral es una publicación semestral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que mercedamente ha logrado mantener la atención de nacionales y extranjeros interesados en los diversos aspectos del Derecho Electoral, lo que ha sido posible, entre otras causas, por el cuidado que se tiene en la selección de sus artículos, en los que se busca la calidad y la oportunidad de su contenido.

En este número 13 se publican algunos temas que se presentan a la reflexión y a la controversia, como es el caso de Sistema electoral y gobernabilidad democrática, con referencia a América Central y República Dominicana, de José Enrique Molina Vega, y Voto en el extranjero de Carlos Alberto Urruty. Ambos temas, a no dudarlo, son de marcada actualidad.

Además, el personal académico y de comunicación de este Tribunal elaboró para la Revista trabajos con temas muy importantes como son: Contribución a la formulación de la categoría constitución-ciudadanía en la Teoría del derecho político, de Raymundo Pérez Gándara; Cuba frente a sus elecciones, de Beatriz Guerrero Morales; Estudio comparado de las nulidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral en el Estado de Quintana Roo y en las nulidades expuestas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de Alejandra Loera Ochoa; así como Partidos, campañas políticas y medios de comunicación: las nuevas modalidades de la democracia, de Gabriela Vargas Gómez.

En la Sección de bibliohemerografía se hacen las reseñas de dos obras recientemente publicadas: la de Introducción a la Teoría Política de Carina Gómez Fröde, escrita por el licenciado Edmundo Elías Musi, y la de Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico empírico de Dieter Nohlen, realizada por Yolli García Álvarez.

Mención aparte merece la publicación, en la Sección documental, de las intervenciones de los doctores Luis Alberto Cordero, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Jacqueline Peschard, con motivo de los balances correspondientes a cada uno de los tres módulos del Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, organizado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, efectuando en la Ciudad de México, del 15 al 19 de noviembre próximo pasado.

Ahora, al iniciarse este año 2000 de enorme trascendencia en la vida político-electoral del país, por lo que seguramente se desarrollará un mayor interés por el análisis y la discusión del amplio panorama de los Derechos Electoral y Procesal Electoral, esperamos que estas inquietudes se vean reflejadas en otros tantos estudios y artículos que sigan enriqueciendo el patrimonio académico de este foro especializado, que, en última instancia, resultan instrumentos indispensables para el perfeccionamiento científico de la materia y, consecuentemente, de nuestro sistema democrático.

Es por ello que, con un atento saludo a todos nuestros lectores, me permito reiterar la invitación más amplia para que continúen proporcionándonos la satisfacción de su consulta y de su participación.

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

***Sección
doctrinal***

Sistema electoral y gobernabilidad democrática con referencia a América Central y República Dominicana

*José Enrique Molina Vega**

SUMARIO: 1. Sistema electoral y armonía entre el poder legislativo y el ejecutivo. a. Fórmula electoral y momento de la elección parlamentaria. b. La forma de votación y la disciplina partidista. 2. El sistema electoral y la integración institucional de las fuerzas políticas relevantes. 3. Legitimidad. 4. Conclusión.

El trabajo tiene como objeto analizar el efecto del sistema electoral sobre la gobernabilidad democrática. Analizaremos en qué medida y de qué manera el sistema electoral que se adopte en un país puede influir sobre la gobernabilidad democrática tal como la vamos a definir un poco más adelante.

Nuestra idea inicial con la que comenzamos este análisis es que desde nuestro punto de vista, y trataremos de demostrarlo, el tipo de sistema electoral que se adopte influye en las posibilidades de que exista gobernabilidad democrática en un determinado país. No es el único factor, pero es realmente un factor importante. Claro, debe tomarse en cuenta que el análisis que vamos a hacer es un análisis en abstracto. Vamos a identificar los efectos, las tendencias, que en términos generales se han encontrado a través de los estudios de Ciencia Política, que se producen en relación con la gobernabilidad al adoptar uno u otro tipo de sistema electoral. Debe tenerse presente que se trata de tendencias que el sistema electoral pone en movimiento (Lijphart 1994). Pero esas tendencias que impulsa el sistema electoral obviamente no son ineluctables, se van a encontrar en cada país con un contexto diferente. El encuentro de un sistema electoral con el sistema político particular de cada país, con la cultura de cada país, con las tradiciones de cada país, puede producir que esa tendencia que el sistema electoral genera en materia de gobernabilidad se haga más profunda, o que se reduzca o neutralice. Como ha señalado con insistencia Dieter Nohlen (1993; 1994, 350), los sistemas electorales no tienen los mismos efectos para todos los países, ni en todos los tiempos.

Una determinada modalidad de sistema electoral, si encuentra circunstancias favorables en un determinado contexto político, va a propiciar unas consecuencias específicas; pero obviamente, no estamos diciendo que ese efecto es inevitable. En cada caso, en cada momento y en cada sociedad, hay que analizar cuáles son las circunstancias en las cuales un determinado sistema electoral está actuando para ver hasta qué punto los efectos que se ha demostrado que tiende a producir en términos generales, van realmente a concretarse. Esta es

una advertencia necesaria porque si no pudiera parecer que nosotros estamos diciendo que al colocar una determinada modalidad de sistema electoral, necesariamente vamos a lograr tal o cual objetivo. Ahora, efectivamente —como veremos— tiende a estar demostrado que algunas modalidades del sistema electoral conducen a mayores posibilidades de gobernabilidad que otras, pero el resultado final va a depender en buena medida de los otros factores que entren en juego. Corresponde a los reformadores y a los politólogos el determinar cuáles serían los efectos probables de una determinada modalidad en su país y en su circunstancia concreta. Este trabajo intenta presentar lo que en términos generales tienden a ser las consecuencias de los sistemas electorales en materia de gobernabilidad. Para ello debemos definir la gobernabilidad.

Por gobernabilidad vamos a entender la situación en la cual los actores políticos con capacidad de afectar la estabilidad del sistema aceptan funcionar dentro de las reglas del juego democrático y las instituciones están en condiciones reales de diseñar y desarrollar políticas para atender las demandas de los ciudadanos (Coppedge 1994, 63; Murillo 1995, 283; Espinal 1995, 267; Alcántara 1995, 38). Son dos los aspectos básicos de esta definición de gobernabilidad.

En primer lugar, que exista un nivel manejable de conflictos, que ninguno de los actores con capacidad de crear inestabilidad tenga interés en hacerlo y, por el contrario, estén de acuerdo con mantener su oposición y demandas dentro de los canales institucionales. En segundo lugar, que la acción del gobierno pueda desarrollarse sin obstrucciones graves, que el gobierno pueda proponer un programa y tenga posibilidad real de desarrollarlo.

En qué medida el sistema electoral puede contribuir a la gobernabilidad tal como la hemos definido. Hay varios aspectos del sistema político directamente vinculados a la gobernabilidad sobre los cuales el sistema electoral tiene incidencia, ellos son: *1. El nivel de armonía entre el poder ejecutivo y el poder legislativo; 2. La integración institucional de las fuerzas políticas relevantes; 3. Legitimidad.* Abordaremos cada uno de ellos en el orden mencionado.

1. Sistema electoral y armonía entre el poder legislativo y el ejecutivo

La gobernabilidad requiere de una armonía mínima entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, de modo que se reduzcan a un nivel manejable los conflictos entre estos dos poderes. Obviamente, estos conflictos tienden a reducirse en la medida en que el poder ejecutivo y en particular el presidente de la república tiene un apoyo parlamentario mayoritario o al menos suficientemente fuerte como para permitirle generar alrededor de esa fuerza parlamentaria que le es leal, una coalición que resulte mayoritaria y le permita desarrollar su programa de gobierno.

Por eso, los autores que se han preocupado de este tema y en particular recientemente Mainwaring y Shugart en su contribución al libro editado por ellos con el título de *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Mainwaring y Shugart 1997) plantean el problema de determinar en qué condiciones el sistema electoral favorece o desfavorece que el presidente de la república tenga una fuerza parlamentaria suficientemente fuerte que le permita gobernar bien sea solo o con una coalición sólida. Dos aspectos del sistema electoral son considerados de particular relevancia en relación con la fortaleza de la fuerza parlamentaria que apoya al ejecutivo: la fórmula electoral para la elección

del presidente y la simultaneidad o separación en el tiempo de las elecciones parlamentarias respecto a las presidenciales (Mainwaring y Shugart 1997). Un tercer aspecto es la forma de votación que establece el sistema electoral (voto exclusivo por lista o voto personalizado) y su incidencia sobre la disciplina de los partidos (Mainwaring y Shugart, 1997; Nohlen 1998). A continuación estudiaremos cada uno de estos tres aspectos, para lo cual seguimos en gran medida los aportes de los autores mencionados.

a. Fórmula electoral y momento de la elección parlamentaria

La fórmula electoral para la elección presidencial presenta básicamente dos modalidades (Nohlen, 1998; Jones, 1995 y 1997): la mayoría relativa y la mayoría absoluta o especial. Los sistemas de mayoría relativa establecen que obtiene el cargo de presidente el candidato que obtenga la votación más elevada entre los participantes en una única vuelta. En los sistemas de mayoría absoluta o especial se requiere para ganar la elección en la primera vuelta que se alcance un determinado nivel de votación. Si este no se logra, se va a una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.¹ El cuadro número uno indica la fórmula establecida para la elección presidencial en cada uno de los países de América Latina.

Cuadro 1
Elecciones presidenciales en América latina
Sistema electoral

Mayoría absoluta		Mayoría especial y dos vueltas	Mayoría simple y una vuelta
Dos vueltas Congreso			
Brasil (sim)	Bolivia (sim)	Argentina ² (mix)	Honduras (sim)
Chile (sep)		Nicaragua ³ (sim)	México (mix)
Colombia (sim)		Costa rica ⁴ (sim)	Panamá (sim)
Ecuador (mix)			Paraguay (sim)
El Salvador (sep)			Venezuela (sim)
Guatemala (sim)			
Haití (sep)			
Perú (sim)			
República Dominicana (sep)			
Uruguay (sim)			
10 países 53%	1 país 5%	3 países 16%	5 países 26%

sim = simultáneas

sep = separadas

mix = mixtas, una parte simultáneas y otra parte separadas.

simultáneas = 12

separadas = 4

mixtas = 3

La razón teórica por la cual se puede aducir que la fórmula utilizada para la elección presidencial influye en la posibilidad de que el presidente de la república cuente con un apoyo suficiente en el parlamento es la siguiente: cuando la elección se hace mediante un sistema de mayoría relativa puede esperarse que tanto en el electorado como en los partidos políticos se genere la expectativa de que la elección será resuelta en esa primera vuelta, de modo que los electores a la hora de decidir su voto toman en cuenta cuáles son los candidatos que aparecen con la mayor opción y tienden a decidirse por uno de ellos.² Los electores partidarios de candidatos sin opción se tienden a apartar de éstos en favor de alguno de los mejor colocados. Se produce un efecto de concentración del voto popular (Duverger, 1957). Cuando se exige una mayoría absoluta para ganar en la primera vuelta, y se prevé una segunda elección entre los dos primeros candidatos, lo usual será que ese efecto de concentración del voto no se produzca. Los electores no se sienten presionados a votar por uno de los candidatos con mayor opción. Por el contrario, se ven estimulados a votar por su candidato favorito en la primera vuelta, contribuyendo así a fortalecerlo para las negociaciones previas a la elección definitiva, y luego en ésta seleccionar al que prefieran entre las opciones mayoritarias.³⁴

Es de notar que el efecto de concentración también tiende a producirse en los casos en que se exige una mayoría especial para ganar en la primera vuelta, pero ésta es suficientemente baja como para que exista la creencia general y razonable de que la elección se decida en la primera vuelta, como es el caso de Costa Rica, donde se exige una votación superior al 40% para ganar en la primera vuelta.

La incidencia de este efecto de concentración del voto sobre la fortaleza de la fracción parlamentaria que apoya al presidente, está vinculada en la teoría de Mainwaring y Shugart (1997), a la ubicación en el tiempo de las elecciones parlamentarias. Cuando la elección del presidente es por mayoría relativa y va acompañada de elecciones parlamentarias simultáneas, uno puede esperar y es la hipótesis de estos autores, que los electores transfieran su voto presidencial también a la fuerza parlamentaria que apoya al presidente. Es decir, habrá una tendencia fuerte a que la decisión de voto presidencial se traslade al voto parlamentario, entre otras razones porque es perfectamente razonable que los electores deseen darle al candidato presidencial una mayoría parlamentaria que le facilite desarrollar su programa de gobierno. Ello significa que en las elecciones presidenciales por mayoría relativa con elecciones parlamentarias simultáneas, tenemos actuando a su vez dos tendencias, la tendencia a la concentración

del voto en los candidatos con mayor opción, y la tendencia a que este voto se traslade al voto parlamentario, lo que trae como consecuencia que uno pueda esperar, según la hipótesis que estamos manejando, que el partido o coalición de partidos que gane la elección presidencial logre a su vez una fuerte representación en el congreso, que le permita gobernar bien con mayoría parlamentaria propia o mediante alianzas que garanticen la gobernabilidad.

Este doble efecto, de concentración del voto en los candidatos con mayor opción y traslado a los partidos que los apoyan a nivel parlamentario, no es probable según la teoría que analizamos en el caso de que se exija mayoría absoluta para ganar en la primera vuelta, aunque haya elecciones parlamentarias simultáneas. La razón para ello es que los electores tienden en este caso a suponer que la elección no se decidirá en esa primera vuelta, de manera que no hay el incentivo para la concentración del voto en los candidatos presidenciales con opción. Falta pues uno de los elementos necesarios para la elevación del voto parlamentario del partido del presidente. Las posibilidades de que el voto presidencial ayude al voto parlamentario del partido o partidos que apoyan al presidente se reducen aún más cuando la elección parlamentaria no es simultánea. Esto es especialmente cierto para las elecciones que ocurren a mitad del período. Para entonces es probable que el apoyo al presidente ya no sea tan alto como cuando fue electo,⁵ y en consecuencia su fuerza parlamentaria se verá disminuida. En estos casos sería de esperar que el presidente se encuentre con un congreso donde la oposición es mayoría.

Para someter a comprobación empírica su hipótesis, Mainwaring y Shugart (1997) hicieron un análisis de las elecciones latinoamericanas de los últimos períodos democráticos y encontraron, en resumen, los resultados que presenta el cuadro 2. Este cuadro compara tres modalidades de elección presidencial y parlamentaria en cuanto a su asociación con una mayoría parlamentaria de las fuerzas políticas que respaldaron electoralmente al presidente de la república, en las elecciones democráticas acaecidas en América Latina. Estos autores estudiaron 46 casos de elecciones presidenciales por mayoría relativa donde las elecciones parlamentarias eran simultáneas, de esas 46 elecciones en Latinoamérica, en 25 de las 46 el partido o los partidos que apoyaron al presidente en la primera vuelta obtuvieron mayoría en las dos cámaras o en la única cámara del Congreso. Es decir que cuando la elección se hizo por mayoría relativa con elecciones parlamentarias simultáneas, el partido del presidente logró mayoría también en el congreso en el 54% de los casos.

También estudiaron los casos de elecciones donde se exige para ganar la presidencia de la república mayoría absoluta en la primera vuelta y

hay una segunda vuelta con elecciones parlamentarias simultáneas, que es el sistema electoral que existe en Guatemala en los actuales momentos, encontraron trece (13) elecciones que reunían esta característica, de ellas sólo en dos el partido del presidente obtuvo también mayoría

en el congreso, es decir, en el 15.4% de los casos. Cuando las elecciones parlamentarias son separadas a mitad del período o incluso más allá, de 31 elecciones de este tipo, sólo en 3 de ellas (9.7%) el partido del presidente obtuvo mayoría parlamentaria.

Cuadro 2
Sistema electoral presidencial, fecha de las elecciones parlamentarias y mayoría en el congreso en América Latina

Sistema electoral presidencial y fecha elecciones parlamentarias	Número de elecciones	Casos de mayoría en ambas cámaras	% de casos de mayoría en ambas cámaras
Mayoría relativa, elecciones simultáneas	46	25	54.3%
Mayoría absoluta, doble vuelta, simultáneas	13	2	15.4%
Elecciones separadas	31	3	9.7%

Fuente: Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1997) Conclusión: Presidentialism and the Party System. In *Presidentialism and Democracy in Latin America*, eds. S. Mainwaring and M. Shugart, p. 412. Cambridge University Press, Cambridge.

Este análisis indica que lo ocurrido en las elecciones de América Latina brinda apoyo a la hipótesis planteada antes, en el sentido de que las posibilidades de que el poder ejecutivo cuente con un apoyo parlamentario mayoritario o suficientemente fuerte son mejores cuando la elección presidencial se realiza por el sistema de mayoría relativa a una vuelta y las elecciones parlamentarias son simultáneas (incluyendo aquí el caso de sistemas que prevén la doble vuelta pero exigen para ganar en la primera vuelta una mayoría especial relativamente baja como es el caso de Costa Rica). Si uno tuviera que escoger entre alguna de estas dos características los datos analizados sugieren que la simultaneidad de las elecciones parlamentarias es la más influyente sobre la posibilidad de que el poder ejecutivo cuente con un apoyo parlamentario sólido. La modalidad de elecciones parlamentarias separadas de las presidenciales⁶ hace altamente probable que en algún momento de su ejercicio el poder ejecutivo se encuentre con un congreso adverso y con una fuerza parlamentaria a su favor demasiado débil.

Es de destacar que la única posibilidad de que exista armonía entre el poder ejecutivo y el poder legislativo no es que el presidente logre mayoría en el congreso. En sistemas políticos consensuales, basados en un pacto tácito o expreso de

governabilidad entre las principales fuerzas políticas, aunque el presidente de la república tenga una fuerza parlamentaria débil siempre se puede contar con que la oposición no va a llevar el enfrentamiento hasta el punto en que se pueda producir un rompimiento de la democracia.⁷ Ahora esta tendencia al consenso no siempre está presente y, lo más importante, no es posible producirla mediante reformas legales. De allí la importancia de poder recurrir a la ingeniería institucional mediante la modificación del sistema electoral.

Podemos concluir este punto señalando que la fuerza parlamentaria del presidente y, por consiguiente, las posibilidades de una mayor gobernabilidad se favorecen cuando las elecciones para el congreso y el presidente son simultáneas y cuando el sistema electoral para el presidente es el de mayoría relativa a una sola vuelta o el sistema de doble vuelta con una mayoría especial no superior al 40%.

Este análisis se ve ratificado por los resultados de las más recientes elecciones presidenciales y parlamentarias de los países centroamericanos. En el cuadro 3 ustedes pueden ver cómo en los países que utilizan para elegir el presidente un sistema de mayoría relativa o mayoría especial no mayor del 40% con elección parlamentaria simultánea, el partido del presidente de la república obtuvo en el caso de Honduras el 52% de los cargos, en el caso de Panamá

el 42% y en el caso de Costa Rica el 53%, es decir, en dos de esos tres casos el partido del presidente logra mayoría y en el otro logró una fuerza

parlamentaria suficientemente grande como para construir después un apoyo parlamentario sólido como efectivamente se ha logrado en el caso panameño.

Cuadro 3
Fuerza parlamentaria del presidente, fecha de las elecciones parlamentarias y sistema electoral presidencial en América Central y República Dominicana

País	Sistema electoral presidente	Fecha elecciones Congreso	% cargos Cámara Baja del partido del presidente	Mayoría presidencial en 1ª Cámara Baja	Mayoría presidencial en la Cámara Alta
Honduras	mayoría relativa	simultánea	52.30%	sí	
Panamá	mayoría relativa	simultánea	42.25%	no	
Costa Rica	mayoría relativa(a)	simultánea	50.80%	sí	
Nicaragua	mayoría absoluta(b)	simultánea	45.16%	no	
Guatemala	mayoría absoluta	simultánea	53.75%	sí	
República Dominicana	mayoría absoluta	separadas	33.50%	no	no (13.3%)
El Salvador	mayoría absoluta	separadas	33.30%	no	

a) Costa Rica establece que se requiere para ganar en la primera vuelta más del 40% de los votos. Si ningún candidato lo obtiene se va a una segunda vuelta. Los autores lo consideran un caso de mayoría relativa. La razón es que la mayoría requerida es suficientemente baja para que se opere un efecto de concentración del voto y de las alianzas similar al de la mayoría relativa. En Costa Rica nunca ha habido una segunda vuelta.

b) Nicaragua exige para ganar en la primera vuelta al menos 45% de los votos válidos. Los autores lo consideran un caso más cercano a la mayoría absoluta que a la relativa, dado lo elevado del porcentaje de votos exigido.

En el cuadro 3, tenemos dos casos en que se exige mayoría absoluta para ganar en la primera vuelta con elección parlamentaria simultánea y previsión de una segunda vuelta (Nicaragua 1996 y Guatemala 1995). En uno de ellos (Guatemala) las fuerzas políticas que apoyan al presidente lograron mayoría en el órgano legislativo,⁸ y en el otro obtuvieron una fuerza parlamentaria sólida. Por el contrario, en los casos en que las elecciones parlamentarias son separadas de las presidenciales (El Salvador y República Dominicana), tenemos que el partido del presidente tiene una fuerza parlamentaria relativamente baja. Claramente más baja que la de los otros países, cerca del 30% de los cargos en ambos casos. Por supuesto, se trata sólo una ilustración referida a un número pequeño de casos que, por ello mismo, no permite llegar a conclusiones definitivas respecto a América Central.

Mucho más convincente en cuanto a la tendencia general es el análisis que presentamos anteriormente de un número mucho mayor de elecciones en América Latina. Sin embargo, es bueno traer a colación los casos de los países centroamericanos porque, al menos en sus elecciones más recientes, dan apoyo a la hipótesis que estamos considerando.

En América Latina la tendencia reciente ha sido a moverse del sistema de mayoría relativa al de mayoría absoluta o especial con previsión de doble vuelta. Los cinco cambios de fórmula electoral ocurridos en esta década han ido en este sentido: Colombia (1991), Argentina (1994), Nicaragua (1995), República Dominicana (1995) y Uruguay (1996). La situación hoy, como puede observarse en el cuadro 1, es que en 14 de 19 países se exige una mayoría absoluta o especial para ganar en la primera vuelta.

El cuadro 1 igualmente muestra cómo en los países que tienen el sistema de mayoría relativa o que exigen una mayoría especial inferior al 50%, las elecciones parlamentarias tienden a ser simultáneas. Las excepciones son Argentina y México, donde sólo una parte de los escaños parlamentarios se elige simultáneamente con el presidente.

Las elecciones separadas se presentan con mucha más frecuencia en los países que utilizan la fórmula de mayoría absoluta y doble vuelta, lo que acentúa la posibilidad de que el presidente no logre mayoría en el congreso y le resulte más difícil que en las otras circunstancias el lograr un apoyo parlamentario suficiente para desarrollar su programa.

b. La forma de votación y la disciplina partidista

Otro aspecto del sistema electoral que guarda estrecha relación con la posibilidad de que haya armonía entre el ejecutivo y el legislativo, porque influye en la posibilidad de que el presidente logre un apoyo parlamentario estable es el de la relación entre el sistema electoral y la disciplina interna (Shugart y Mainwaring 1997, 418). Un partido disciplinado es aquel en el cual las decisiones que se tomen a nivel de la dirección del partido reciben después apoyo de los parlamentarios. Cuando no existe disciplina debe negociarse con los congresistas individualmente o por facciones.

Las posibilidades de que exista un funcionamiento armónico entre el poder ejecutivo y el poder legislativo son mayores cuando los partidos son disciplinados. En este caso el presidente de la república si obtiene una mayoría o logra un acuerdo mayoritario en el congreso puede contar con que su respaldo parlamentario dentro de lo razonable se va a mantener.

Que el sistema electoral contribuya o no a que los partidos sean disciplinados, va a depender mucho de lo que establezca en materia de postulación y en cuanto a cómo se determine el orden de los candidatos en las listas (Shugart y Mainwaring 1997, 421). Los sistemas electorales en los cuales los partidos no tienen control sobre quienes pueden o no ser sus candidatos, hacen menos probable la disciplina partidista. Los parlamentarios pueden esperar que aunque se desvíen de las decisiones del partido igual van a ser candidatos. Hay sistemas electorales que efectivamente le quitan al partido el control de la postulación, uno de estos casos es el sistema electoral brasileño. En Brasil los partidos presentan listas de candidatos y el elector selecciona no al partido, sino que selecciona dentro de esa lista un nombre. Es el sistema de voto preferencial. Una vez que se determina cuántos cargos le corresponden al partido, estos se adjudican a aquellos candidatos con mayor votación personal. Además, los candidatos electos tienen asegurado por ley su permanencia en las listas para la próxima elección. Por consiguiente, los diputados electos saben que su postulación para el próximo período no depende en absoluto de que acepte o no funcionar en forma armónica con el partido. Otro caso es el colombiano, donde no hay prácticamente ninguna restricción para la presentación de listas a nombre de un partido, liberal o conservador, hay múltiples listas por partido, no solamente una lista en cada circunscripción, sino múltiples listas, prácticamente una por cada dirigente local. El partido no tiene control efectivo de la postulación.

Los sistemas de listas cerradas y bloqueadas son los que más favorecen la disciplina partidista. En estos casos el partido decide quiénes van en su lista y el orden dentro de ella. Los candidatos son electos en el orden en que aparecen en la lista. Sin embargo, este es un sistema que restringe demasiado las posibilidades de selección del elector. El elector a la hora de votar solamente puede decidir por cual partido vota, no puede decidir cuál de los candidatos del partido prefiere. Tal restricción no es necesaria aunque se haya decidido establecer la representación proporcional. Existen sistemas de representación proporcional que permiten votar en forma individual por todos o parte de los candidatos, y al mismo tiempo propician una disciplina partidista moderada. Nos referimos a los sistemas de voto preferencial y de representación proporcional personalizada que conservan la postulación partidista.

Los sistemas de representación proporcional personalizada son sistemas que favorecen una disciplina moderada, una autonomía moderada de los candidatos porque mantienen el control de la nominación en manos de los partidos. Este sistema ha sido adoptado Venezuela y Bolivia. La mitad de los cargos se elige en listas cerradas y bloqueadas, la otra mitad se elige en circuitos unipersonales donde resulta ganador el candidato que recibe mayor número de votos. El congresista va a salir electo no sólo en función de la decisión del partido de incluirlo en la lista, sino del apoyo personal que tenga de la población. Los políticos que logran un fuerte apoyo personal podrían llegar a tener una mayor autonomía, pero siempre, si quieren volver a ser postulados por ese mismo partido, necesitan mantenerse dentro de sus directrices, porque la organización podría decidir no postularlos más. Esto es importante, porque en estos sistemas es frecuente que la elección del congresista dependa tanto de su respaldo personal como del apoyo al partido que lo ha postulado, de modo que la pérdida de cualquiera de los dos puede resultar en una derrota.

El voto preferencial con postulación partidista se ha establecido en Chile, Panamá y Perú. El partido o coalición partidista presenta una lista de candidatos, pero los electores votan por nombre y apellido. Por un candidato en Chile y Panamá, por dos en Perú. El orden en que van a ser electos lo determina la votación personal de los candidatos, no la lista. Es un sistema que le da al candidato una autonomía mayor que en las listas cerradas y bloqueadas, pero todavía las posibilidades de que sea postulado en una determinada lista dependen del partido. Por ello podemos considerar que propicia una autonomía moderada. Sin embargo, si el partido pierde la facultad efectiva de postulación, se abren las puertas a situaciones de autonomía extrema, en las cuales las posibilidades de actuación unitaria podrían ser escasas.

2. El sistema electoral y la integración institucional de las fuerzas políticas relevantes

Otro aspecto del sistema electoral que afecta la gobernabilidad, es el relativo a la capacidad de integración institucional del sistema electoral. Nos referimos aquí al grado en que las diversas fuerzas políticas de alguna significación tienen posibilidad de estar representadas en las instituciones parlamentarias, particularmente en el congreso. El grado de integración afecta la gobernabilidad en la medida en que si éste es muy bajo aumenta la posibilidad de que algunos sectores minoritarios pero significativos sintiendo que se les cierra el paso a la presencia en el congreso, decidan utilizar vías no institucionales. Esto es particularmente importante en el caso de sistemas políticos que tienen interés de integrar a ellos fuerzas que han estado actuando en forma subversiva, que han estado actuando fuera de las vías institucionales por cualquier razón, particularmente en casos de procesos de pacificación como los que se viven en América Central o el que vivimos en Venezuela al final de los años 60. En estos casos, en especial el sistema electoral debería propiciar que todas aquellas fuerzas con un respaldo electoral relativamente importante ingresen al congreso y puedan así integrar a la vida institucional.

Los sistemas electorales que mejor propician la integración institucional de las fuerzas políticas de alguna significación son los de representación proporcional. En ellos los partidos tienden a obtener cargos en función de su apoyo popular. El partido que reciba el 20% de los votos debería recibir aproximadamente el 20% de los escaños, etc. De modo que todas las organizaciones de alguna significación ingresan a los cuerpos deliberantes, siempre que no se establezcan barreras artificiales excesivas, formales o informales, para el acceso a los cargos parlamentarios.

Los sistemas de representación proporcional para ser realmente integradores, deben ser sistemas donde no haya barreras excesivas para el acceso a los cargos de representación proporcional. La barrera puede ser legal o implícita. La barrera legal consiste en establecer que para tener acceso a la distribución proporcional de los cargos un partido o movimiento debe haber alcanzado una votación determinada. En España se fija en el 3% en la circunscripción, en Alemania en el 5% a nivel nacional o tres cargos en los circuitos (Nohlen 1994, 65). Si la barrera es excesivamente alta, partidos con una fuerza significativa van a quedar artificialmente fuera, a pesar de tener un apoyo importante. La barrera implícita viene determinada básicamente por el número de cargo a distribuir en las circunscripciones.⁹ Circunscripciones pequeñas

implican barreras altas, porque se requiere un porcentaje elevado de votos en ellas para lograr algún escaño. Las circunscripciones deberían ser suficientemente grandes como para permitir que cualquier fuerza con algún apoyo importante entre al congreso. Como alternativa puede establecerse una distribución compensatoria final utilizando como circunscripción el país, con el fin de corregir la desproporcionalidad causada por circunscripciones medianas o pequeñas.

El elemento que determina realmente las posibilidades de integración de un sistema electoral es el tamaño de las circunscripciones electorales. Si, por ejemplo, todas las circunscripciones electorales son de un cargo, entonces solamente el partido que gane en alguna circunscripción va a poder entrar al congreso. Si la votación es relativamente homogénea en todo el país, un partido con el 15 o 20% de los votos podría quedar fuera, o gravemente minimizado en su representación, como ocurre usualmente en las elecciones del Reino Unido (Molina y Hernández, 1993). Nohlen (1994: 52) ha clasificado las circunscripciones electorales en pequeñas de 1 a 5, medianas de 6 a 10 y grandes de 11 en adelante; realmente sólo cuando existe un número suficiente de circunscripciones grandes o hay una distribución nacional realmente efectiva, se logra una integración importante de todas las fuerzas que tienen algún peso.

3. Legitimidad

Un sistema político tiene legitimidad cuando la mayoría de la población considera que es el más adecuado a sus intereses dentro del contexto en que se vive, y que quienes lo dirigen tienen derecho a hacerlo y deben, por lo tanto, ser obedecidos (Weatherford 1992:149; Lipset 1969, 52; Powell 1982, 3; Morlino 1988, 113-15; Crisp, Levine y Rey, 1995; Torres 1985).

La legitimidad está directamente vinculada a la gobernabilidad, ya que en la medida en que la población acepta el sistema político existente como adecuado y que los gobernantes tienen derecho a ser obedecidos, en esa medida apoyará la continuidad del sistema democrático. Uno de los elementos claves de la legitimidad es la credibilidad de los resultados electorales. Si se confía en que los resultados publicados son los correctos y reflejan la voluntad popular, entonces se creará que quienes ocupan los cargos de presidente y legisladores son quienes tienen derecho a hacerlo. Por el contrario, si se piensa que las elecciones son fraudulentas, los ciudadanos no aceptarán que esos funcionarios, que se dicen electos, tienen derecho a ocupar los cargos.

Si en todos los países la credibilidad en la limpieza de las elecciones fuera abrumadora, este punto carecería de interés. Pero no es así. Al menos en

América Latina. Como vemos en el cuadro 4, aunque algunos países presentan altos niveles de confianza en sus elecciones, en otros ésta se encuentra en niveles críticos que reclaman primero una evaluación acertada de sus causas, y luego de acciones para rescatar la credibilidad de las elecciones antes que dañe gravemente al tejido democrático.

Credibilidad de los resultados electorales
en América Latina

Pregunta: En términos generales, ¿usted piensa que las elecciones en este país son limpias o fraudulentas? Fuente: Latinobarómetro 1996.

País	limpias	fraudulentas
Uruguay	83%	17%
Costa Rica	79%	21%
Chile	74%	26%
Nicaragua	74%	26%
Panamá	63%	37%
Perú	54%	46%
Argentina	53%	47%
El Salvador	43%	57%
Honduras	43%	57%
Guatemala	39%	61%
Ecuador	38%	62%
Paraguay	35%	65%
Bolivia	29%	71%
Brasil	28%	72%
Colombia	15%	85%
México	14%	86%
Venezuela	8%	92%

Con la finalidad de abordar el tema de la influencia del sistema electoral sobre la confianza en la limpieza de las elecciones y su credibilidad, es necesario entender éste en sentido amplio como conjunto de normas, prácticas y procedimientos relativos a la elección de gobernantes y a la toma de decisiones políticas por el electorado (Carrera y Vallés 1977, 99). Así entendido, un aspecto en particular del sistema electoral puede, a nuestro parecer, afectar la confianza en los procesos electorales. Se trata de la integración de los organismos electorales. Unos países integran los organismos electorales predominantemente con representantes de partido, y otros los integran mayoritariamente con miembros imparciales a los que se les exige independencia política. Resulta plausible sostener que la integración no partidista de los organismos electorales conduce a una credibilidad mayor que la integración partidista (Molina 1997b).

Salvo en el caso de un bipartidismo perfecto, en el cual un partido se cuida eficazmente del otro, la integración partidista conduce a la realización de

alianzas de unos contra otros, y a una desconfianza generalizada. Por lo demás, al ser jueces y parte los representantes de las organizaciones políticas tienden a anteponer los intereses de sus organizaciones a los de la democracia. En realidad sería ingenuo exigirles otra conducta. Por otra parte, cuando los partidos políticos pierden prestigio a los ojos de la opinión pública, ello se traslada a los entes conformados por estas organizaciones, y particularmente a los organismos electorales. Esto explica la ínfima credibilidad que presentan México y Venezuela. Por ello ambos países se han movido en fechas recientes hacia organismos electorales integrados por independientes. Lamentablemente en ambos casos la selección de los independientes quedó en manos del congreso, es decir de un órgano político, lo cual posiblemente afecte la confianza final de los ciudadanos en los procesos. Aun así, sería de esperar que en el futuro inmediato la credibilidad en los resultados electorales aumente.

La forma en que se integran los organismos electorales no es la única variable que ejerce influencia sobre la credibilidad de los organismos electorales. En una investigación reciente sobre el tema encontramos que la confianza en los resultados se ve afectada también por otras variables institucionales y algunas individuales. Las otras variables institucionales serían el grado de institucionalización del sistema de partidos (Mainwaring y Scully 1995), y el número efectivo de partidos. Entre las variables de nivel individual encontramos que tienen influencia significativa e importante el grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia y con la situación política del país, así como el nivel de confianza en los poderes públicos (Molina 1998). Ahora, aunque la integración de los organismos electorales no es el único factor que determina el nivel de credibilidad en los procesos electorales, es sin embargo una variable de mucho peso. Debe agregarse que, a diferencia de las otras variables, es susceptible de ser modificada voluntariamente mediante la ingeniería institucional, y por ello es importante tenerla en cuenta cuando se presentan este tipo de problemas.

4. Conclusión

En conclusión, del análisis que hemos realizado podemos señalar que efectivamente elegir una modalidad u otra de sistema electoral puede tener influencia sobre el grado de gobernabilidad. Esta tiende a verse favorecida: en primer lugar por elecciones presidenciales simultáneas con las parlamentarias, mediante la fórmula electoral de la mayoría relativa a una vuelta o con exigencia de mayorías especiales bajas para la primera vuelta, aun cuando se prevea una segunda vuelta. En segundo lugar, por sistemas electorales que aun cuando

propicien la personalización del sufragio mantengan el control partidista de las postulaciones. En tercer lugar, por sistemas electorales no excluyentes. Finalmente, la integración de los organismos electorales por personas imparciales, políticamente independientes, contribuye a mejorar la confianza en la pulcritud de los comicios, y refuerza la legitimidad democrática.

Los sistemas electorales tienen potencialmente la posibilidad de contribuir a la gobernabilidad democrática. Sin embargo, queremos insistir en lo que afirmamos al comienzo, en ningún caso se trata de fórmulas infalibles, o trajes a la medida listos para usar. El efecto final del sistema electoral siempre estará moldeado por el contexto en que se desenvuelve. Contexto que podría en unos casos facilitar y en otros obstaculizar el logro de los resultados que se persiguen. En consecuencia, a la hora de determinar científicamente las posibles consecuencias de un cambio institucional, lo primero es siempre un conocimiento profundo del sistema político concreto.

NOTAS

* Universidad de Zulia, Venezuela.

¹ En el caso de Bolivia, si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, el Congreso designa al presidente entre los dos candidatos más votados.

² Para ganar en la primera vuelta exige más del 45% de los votos válidos, o al menos 40% de los votos válidos y una ventaja de 10 puntos de porcentaje sobre el segundo.

³ Para ganar en la primera vuelta exige al menos 45% de los votos válidos.

⁴ Para ganar en la primera vuelta exige más del 40% de los votos válidos

⁵ Esto es especialmente cierto en el caso de países subdesarrollados, en los cuales, como hemos demostrado en un trabajo anterior intitulado «El efecto electoral del subdesarrollo» (Molina, 1997a), el gobierno tiende a sufrir un desgaste en su apoyo popular que promedia los nueve puntos de porcentaje para la elección siguiente, lo que lo ha llevado a la derrota en el 68% de los casos. Para los países desarrollados el estudio comentado arrojó que el desgaste promedio de la popularidad entre una elección y otra fue del 1.68%, y el partido de gobierno perdió las elecciones el 30% de los casos.

⁶ Tanto cuando la separación es total, como cuando la mitad de los cargos parlamentarios se eligen simultáneamente con las presidenciales y la otra mitad en forma separada (generalmente a la mitad del período).

⁷ Un ejemplo de este tipo de acuerdos es el Pacto de Punto Fijo, firmado por las principales fuerzas políticas venezolanas en 1958, y que se ha mantenido como soporte de la gobernabilidad incluso hasta la segunda presidencia del doctor Rafael Caldera (1994-1999).

⁸ Este resultado fue producto de la distorsión que produce en favor de las mayorías el sistema electoral, y no del arrastre del voto presidencial sobre el parlamentario.

⁹ Lijphart (1994, 25) utiliza para referirse a la barrera real que actúa en el sistema el término de «umbral efectivo».

Contribución a la formulación de la categoría constitución-ciudadanía en la teoría del derecho político

Raymundo Pérez Gándara*

SUMARIO: I. Constitución-ciudadanía y razón histórica; 1.1 El concepto semántico de constitución y su incidencia en el nominal ciudadanía; 1.2 De la categoría constitución-ciudadanía; II. Constitución-ciudadanía y razón política.

I. Constitución-ciudadanía y razón histórica

El binomio constitución-ciudadanía, desde el punto de vista de la ciencia política, de la filosofía política o del derecho constitucional ha tenido una larga y compleja evolución en el pensamiento occidental, por lo que su uso y aplicación ha sido contradictorio. Dichos usos conceptuales señalan hechos, ideas, procesos que contienen momentos de universalidad, particularidad y singularidad; pero ninguno de estos momentos tienen una separación tajante, puesto que, para decirlo en los términos de la teoría de la fractalidad, cada uno de ellos es la totalidad, esto es, ninguna de las modalidades de los conceptos constitución y ciudadanía puede ser considerado de manera aislada, sino únicamente por y como entropía, de ahí que sean susceptibles de ser clasificados tanto en sistemas complejos, como en sistemas semióticos.

Universalidad, particularidad y singularidad, son, por lo tanto, las tres determinaciones en que se desenvuelve el desarrollo de la categoría constitución-ciudadanía. A través de esos parámetros esta categoría evoluciona, en muchas modalidades, mediante procesos diacrónicos que van en sentido inverso, es decir, de lo individual a lo particular y de éste a lo universal. La determinación resultante en el proceso diacrónico de discernimiento constituyen la proposición de dicha categorización. Para esos efectos se aborda la elaboración de un discurso teórico, de tal manera que la teoría del derecho político como categoría de la filosofía política sea el hilo conductor del proceso constitución-ciudadanía, estableciendo una división relativa en cuanto a sus propiedades objetivas, pero entendiéndose el concepto «ciudadanía» implícito en el discurso «constitución» y viceversa (referido y referente uno del otro); asimismo se establecen variaciones, las cuales a su vez contienen situaciones completas, tanto históricas como lógicas, es decir, rangos equiparables de un mismo sistema que hacen posible concluir en una

ordenación y clasificación y, por consiguiente, en un primer acercamiento a un planteamiento teórico-estructural de ambas categorías del derecho electoral.

La categoría constitución-ciudadanía, luego entonces, es la totalidad fundamental, el hecho que determina, distingue y por lo tanto alcanza y comprende en un lugar y tiempo dados su propia mismidad. En su relación dependiente, ambos elementos se configuran concomitantemente, el uno no tiene razón de ser sin el otro, nacen al mismo tiempo en el mismo plano histórico por lo que su dependencia es recíproca por cuanto a una enticidad: Hay ciudadanía porque existe constitución, hay constitución porque existe ciudadanía (caras de una misma moneda). Entre ambos no opera la noción de causalidad, ni de grado; son un sistema complejo sincrónico, es decir, ambos elementos son categorías que pertenecen a un mismo momento histórico. Ambas categorías son producto de la sociedad humana, entendida ésta como un agregado de individuos, que si y sólo si, mediante la constitución del estado o *civitas* o *res pública* o *polis* o *politeia* (el pacto social rousseauiano) el conglomerado social deviene en ciudadanía; así este acontecimiento se unifica en solución de continuidad hacia un significado fundamental. Luego entonces, desde la perspectiva de una teoría del derecho político, ciudadanía y constitución son factores de una misma ecuación el *état*, «antinomía» que se resuelve en la dialéctica de la unidad de los opuestos.

Desde esta perspectiva, pueden plantearse tres estadios claramente delimitados:

Primero. El concepto constitución-ciudadanía universal: que es aquél en el que se da la determinación de lo absoluto (fractalidad).

Segundo. El concepto constitución-ciudadanía particular: que es aquél que determina al sujeto existente (enticidad).

Tercero. El concepto constitución-ciudadanía singular: que es aquél que se describe a sí mismo, inmediato y aislado (auto-contención).

1.1 El concepto semántico de constitución y su incidencia en el nominal ciudadanía

Constitutio-onis,¹ que significa fundar, construir, levantar, poner, colocar. Disecando ampliamente este concepto, *constitutio* tiene varias acepciones:

a) Estado, postura, condición, carácter: *Constitutio Corporis* (Cicerón). «El estado del cuerpo, la forma de ser de algo».²

b) Arreglo, disposición, orden, organización: *Constitutio Reipublicae* (Cicerón). «La organización del estado».³

c) Norma, estatuto, ley, ordenanza: *Justum Ovne Continetur Natura Vel Constitutione* (Quintiliano). «Lo justo se basa en la naturaleza o en la ley».⁴

Dentro del pensamiento romano hay otras palabras que tienen semejanzas con el concepto *constitutio*; como por ejemplo: *constitutum* (convención, acuerdo, pacto); *constituere* (construir, fundar, instituir, disponer),⁵ que contiene un marcado idialecto de institucionalismo formalista.

En el discurso jurídico *constituere* significa: constituir, crear una situación, relación u obligación jurídica entre el poder formal y los individuos (ciudadanización de las relaciones sociales en una sociedad políticamente organizada).

En el discurso legislativo, se entiende entre otros aspectos como el acto legislativo propiamente dicho y su resultado; esto es —*constituere iuratus*—: «establecer normas»⁶ para la construcción de las instituciones ciudadanas.

El binomio constitución-ciudadanía⁷ ha sido utilizado desde muy variadas perspectivas y criterios, de ahí que ninguna noción pueda comprender en su totalidad los diversos significados y significantes en el estatuto de lo político; sin embargo, persisten ciertas constantes en sus diferentes usos, de ahí que podamos obtener una solución de continuidad desde Aristóteles, pasando por Locke, Rousseau, Kant, Montesquieu, Marshall, Tocqueville, Lasalle, Carré de Malberg, Burdeau, Carl Smith, hasta llegar a los constitucionalistas mexicanos.

1.2 De la categoría constitución-ciudadanía

La categoría constitución-ciudadanía (como concepción, que no como conceptualización) en el pensamiento occidental, apenas cabe decirlo, tiene sus orígenes en la cultura grecorromana primaria. En el sentido histórico del término, dicha expresión, consciente o inconscientemente, fue evolucionando e

incorporando nuevos objetos de referencia mediante redefiniciones o nuevos usos del concepto en su campo de aplicación original.

En su evolución, ha llegado a nosotros una tesis de Aristóteles de Estagira en donde hace un estudio de la forma y estructura del gobierno y la administración ateniense.⁸ Este trabajo es conocido como «la constitución de Atenas». Asimismo, el término *politeia* es traído a los idiomas modernos por los filólogos, como la expresión de «constitución».⁹ La expresión *politeia*, se encuentra amalgamada con la expresión *polis* como vocablo que representa el término ciudad-estado, es decir, la ciudadanía del estado. La *polis* es un compuesto de ciudadanos, mejor dicho, de actividades ciudadanas. *Politeia* se usa para darle significado a su manera de ser *e se e per se* del ciudadano.¹⁰ En otra conceptualización, la *polis* es reconocida como forma de gobierno, de ahí que en ocasiones se dé un sincretismo entre *politeia* y *polis*, y aún entre las funciones de la *polis*, es decir del gobierno: *polis* refiere a *politeia*, *politeia* refiere a *politeima*.¹¹

La identificación de *polis* con la constitución deviene de la opinión aristotélica sobre la ciudadanía. La *polis* es un compuesto de ciudadanos, la suma de éstos constituyen la totalidad de la *polis*; es en ese sentido que el ciudadano de Estagira habla de «la primera constitución». En esa virtud la *politeia* (la constitución) es para el filósofo la *polis* (el estado-ciudadano); cabe aclarar que para el célebre autor, la constitución es una organización de funciones, una forma de vida, que va más allá de una concepción formal de estructura jurídica, es un espíritu ciudadano, una *societas* ética. En ese orden la *politeia* significaba el esquema gubernamental ideal, es decir, un modelo ciudadano para la *polis*. Platón advertía: «toda nuestra *polis* es una imitación de la vida mejor y más notable».¹² Sócrates en el *Panatenaico*, dice que la *politeia* es «el alma de la *polis*», esto es, la ciudadanía constituida, organizada en estado.

El concepto de *polis* de los griegos, como estructura jurídica y política, es radicalmente determinante en la historia de las instituciones políticas occidentales pues conforma la primera reflexión lineal, es decir, el primer modelo de constitución-ciudadanía.

En la Roma antigua se dan situaciones similares a las griegas: Roma es una *civitas* (*polis*) por lo cual es una *res publica*.¹³ Para los primeros romanos la *res publica-civitas*, era la comunidad política, es decir, los propios ciudadanos; de ahí que por comunidad política entendieran al *populus romanus*.¹⁴ Dice Künkel que para Roma *res publica* es igual a *res populi*, es decir a un conjunto de ciudadanos.¹⁵ El estado no era algo diferente por afuera o por encima de los ciudadanos, ellos mismos eran el estado. En otras palabras, estado y *populus* eran la misma cosa ... ésta reunión, advierte Ihering,

forma la sociedad política. El estado es el conjunto de *cives* (ciudadanos), es la *civita-atis*.¹⁶

La constitución antoniana de *civitates*, por la cual todos los habitantes del imperio organizados en una con autonomía local, obtuvieron la ciudadanía romana, explica cómo el imperio imponiéndoles una «constitución» convierte ciertas comunidades en *civitates*, en diferenciación a *peregrinus*.¹⁷

Las colonias alcanzan el carácter de municipio, al estar fuera del territorio itálico. Al extenderse el status judicial se generalizó y se equiparó al de ciudad, de ahí que R. Gibert señale que es altamente probable que mediante *constitutions* (legislación imperial) se otorgara a una comunidad, una estructura para su cuerpo cívico, es decir un gobierno local de ciudadanos.¹⁸ En ese mismo contexto, *constituere* significaba fundar o establecer ciudades nuevas: *constituere oppidum*. *Constituere coloniam* (Cicerón); *constituere urbem* (Neponte).¹⁹

En ese orden de ideas *constitutio* implicó por una parte, fundación o establecimiento de una *civitas* o comunidad política, y por la otra, el otorgamiento de cierto *status* a sus integrantes.

La herencia del pensamiento romano: En la Edad Media, la estructura de la Iglesia Católica Romana y el imperio eran un complejo yuxtapuesto oponible a comunidad. A ésta se les otorgaban ciertos estatutos semejantes a los de la Roma imperial, cuando se convertía en *civitas*. Para entonces, el concepto *constitutio* significaba gobierno cívico (de ciudadanos) dado a una *civitas*, en otras palabras, se le otorgaba una constitución a una cierta comunidad.

Durante dicha época se construyó una nueva categoría de constitución: la Iglesia tomó el término del derecho romano y lo aplicó a la legislación eclesiástica.²⁰ El término *constitutio* reguló los usos del poder al aplicarse las disposiciones legislativas al llamado «poder temporal».

La evolución jurídico-semántica de la *constitutio*: En España, el término constitución fue utilizado durante el período de la guerra contra los moros para nombrar las «cartas», «fueros», etc., otorgados por los monarcas a regiones, ciudades y villas;²¹ por medio de estos, se creó un sistema que se caracterizó por contener principios jurídicos generales, denominados privilegios, consistentes, entre otros, en la igualdad ante la ley, la inviolabilidad del domicilio, el derecho a ser juzgado por jueces neutrales, etc.²²

Estas constituciones fueron otorgadas a lo largo de los siglos de «la reconquista», Córdoba, Murcia, Sevilla, entre otras, fueron agregándose a Burgos, Madrid, Barcelona. A los habitantes de

esas ciudades, los reyes de León y Castilla otorgaron los llamados fueros o cartas, en donde se les dotaba de ciertos privilegios, a la manera de «Constituciones del rey»: pactos celebrados entre éste y las cortes.

Por su parte en Francia, que en el medioevo fue «un reino de ciudades», la oposición de villas o burgos a los señores feudales, trajo como consecuencias comunas y villas de autogobierno, los cuales eran negociados mediante «cartas-constituciones». En ocasiones el rey liberaba a las ciudades que estaban bajo el dominio de sus propios vasallos (señores), otorgándoles la «carta constitución» de libertad y franquicias *vis à vis* los vasallos del rey.

En Inglaterra, la formación de ciudades (*towns*) fue semejante a lo ocurrido en Francia. Las que lograron su autonomía fueron, entre otras, Londres, Winchester, York, Bristol. Cabe recordar, como dato de importancia histórica, respecto de Londres y otras ciudades, que la «Carta Magna» establecía los preceptos siguientes:

«We spontaneously and of our will ...did grant and by our charter ...And the city of London, shall have all its old liberties and... free customs as well by land as by water. Moreover... we will and grant that all other cities and burroughs, and towns and ports, shall have all their liberties and... free customs». ²⁴

A semejanza de las ciudades españolas y francesas las libertades y franquicias de las ciudades inglesas fueron otorgadas por «carta-constitución».

En la Italia de los siglos XI y XII, las ciudades tenían diferentes grados de autogobierno, con mayores o menores libertades y franquicias, según lo establecieran sus cartas. Ahí la «constitución» significaba un instrumento, por lo general de tipo legislativo, mediante el cual se otorgaban a la ciudadanía dichos privilegios, entendidos estos como derechos reales de una comunidad política específica.

Todas esas «cartas» las otorgaba el *princeps*, o el *princeps en parlamento*. De ahí que el concepto constitución se entendía como una legislación del monarca, aunque estrechamente relacionada con los estamentos, ya en su confección, ya por su objeto. Aunque el príncipe usaba de forma unipersonal la facultad legislativa, la ejercía en asambleas y parlamentos ciudadanos, que eran cortes *de facto*. A esas disposiciones del monarca, se les denominó «constitución». Tiempo después ese título se reservaría a las disposiciones genéricas dictadas por el rey en las cortes; por lo que «las constituciones» emanaban del soberano, pero con la condición de que fueran consentidas por las asambleas representativas.²⁵ Para entonces, esas «constituciones convencionales» tenían un aspecto formal en su promulgación, es decir, eran pactos bilaterales de leyes o convenios que debían cumplirse por las partes.²⁶

En otro orden de ideas, cabe señalar que esa organización política tiene su origen en un pacto celebrado entre gobernados y gobernantes; los primeros convienen en obedecer, los segundos convienen en asegurar el orden y respetar las condiciones puestas a su derecho a mandar, concretamente, respetar las leyes del reino y, en consecuencia, respetar las libertades y prerrogativas de los súbditos.²⁷

Es así como se da el *pactum subjectionis*, esto es, el establecimiento de las bases y límites del *gubernaculum* (arbitrio del gobernante) y los derechos del súbdito; era, en cierto sentido, una *lex regia*, es decir, aquella por la cual el *populus* otorgaba potestad al *princeps*, conservando para sí ciertos privilegios y libertades (prerrogativas) obtenidos por las «cartas» o por costumbre consentida del *princeps*. Es un pacto constitucional del que se originan derechos y obligaciones para las partes. El concepto «constitución —dice Burdeau— desde entonces connotará límites al ejercicio del poder».²⁸

La más célebre de estas constituciones es, sin duda, *La Carta Magna del 19 de Junio de 1215*, entre John «Juan Sin Tierra» y los señores ingleses, en donde el rey se compromete a respetar (reconocer) el derecho antiguo (la *jurisdictio*), estableciendo «una concesión de libertad a todos los hombres libres del reino y a sus herederos a perpetuidad».

Para entonces el latinismo *constitutio* en el pensamiento político-jurídico occidental se usaba como sinónimo de *lex*; su evolución fue tal que, en esa época, de forma tácita se refiere a un compromiso fundamental: en 1649, el tribunal inglés que conoce la causa instruida contra Carlos I hace mención de «las constituciones fundamentales de este reino».²⁹ De lo antes expuesto se puede advertir que el concepto *constitutio* tiene otro significado y significante, completamente ajeno a la idea antigua, pues no es una mera legislación, sino la categoría jurídica de ley fundamental.³⁰ No obstante esa evolución tanto semántica como conceptual, el binomio ciudadanía-constitución es la constante histórica.

En otro orden de ideas, el significado y el significante de constitución en la modernidad requieren de un minucioso examen del pensamiento jurídico y político del renacimiento, para identificar la aparición, con sentido moderno, del concepto categórico de constitución, como la estructura básica de la comunidad, esto es, *ius publicum*. Según McIlwain, no existe ningún ejemplo de tal noción que sea anterior al siglo XVII;³¹ sin embargo, Pierre Gregoire emplea esta palabra en su obra *De la República Libri Sex et Viginti*.³²

La noción moderna de constitución, según advierte el propio McIlwain, es la resultante de los acontecimientos que precipitan su otredad. Los sucesos más destacados de su entidad en el pensamiento político-jurídico moderno son:

- a) La aparición de las categorías históricas de comunidad y estado;
- b) La protección judicial de los pactos y el nacimiento de los *civil rights*;
- c) La creación de las «cartas» en las colonias inglesas de Norteamérica, y
- d) La formulación de una doctrina moderna de derecho natural.

De ese universo se origina el concepto comunidad; efectivamente, las agrupaciones sociales, como la familia, la villa, el gremio, el burgo, etc. son *consociatio symbiotica*. Por su parte, el concepto estado toma génesis de dicho universo en los términos de reino, república, principado, es la *universalis publica consociatio*. De esta yuxtaposición procede la *comunicatio iuria*, esto es, el surgimiento de reglas comunes entre los *symbiotes* integrantes de la comunidad;³³ de ahí que el poder político no es el obtenido de una negociación, sino un elemento necesario al *universalis publica consociatio*, es decir, a ese ente abstracto que es la comunidad de ciudadanos, que son parte del estado.

Aquí encontramos cómo la constitución deja de ser un «contrato de gobierno» (*pactum subjectionis*) para convertirse en un instrumento institucionalizado de poder; en un *consensus*, mediante el cual las voluntades paralelas e iguales establecen reglas ciertas para el ejercicio del poder y para fines ciertos de la comunidad ciudadana.

Los fines institucionalizados del poder son condiciones *sine qua non* el gobernante ejerce el poder. Los protagonistas dejan de ser el príncipe y la agrupación (agregado simple de individuos) para convertirse en compleja *symbiotes*, es decir «comunidad de ciudadanos».

El ejercicio del poder deja de ser un «contrato» exclusivo entre el príncipe y el grupo indeterminado para pasar a ser un «contrato» entre todos los que son miembros de la comunidad: «nosotros diremos que en este poder, en razón de la cosa misma, no existe ningún individuo, sino el conjunto de los hombres»,³⁴ esto es, «la unidad de propósito sin la cual no hay unidad de acción».³⁵

Del ciudadano constituyente: El derecho de mandar, el deber de obedecer y sus limitantes no dependen ya de los «arreglos» entre los que mandan y los que obedecen sino de la *consociatio symbiotica*, es decir, la constitución de la comunidad política. Es pues la ciudadanía inherente al estado e indispensable a las categorías de autoridad política e individuo político. Desde Althusius J. y P. mirando la constitución, estado y ciudadano, se convierten en términos indivisibles.³⁶

Por lo que respecta al Continente Americano: mientras en Inglaterra evolucionaba el sistema constitucional, el derecho inglés tomaba cartas de naturalización en sus colonias, especialmente en América: La colonización de Norteamérica fue organizada y pagada por empresas privadas a las que la corona brindó ciertos privilegios y concesiones; así, por ejemplo, pueden citarse la *Levant Company* (1851), la *Benice Company* (1853) y la *India East* (1600). Es célebre la obtención de la «carta de la Virginia *company of London*» (1606). Esta «carta» garantizaba a los *settlers* (fundadores) toda suerte de libertades, inmunidades y franquicias, similares a las que gozaban los propios ingleses en la Gran Bretaña. La segunda carta de la misma empresa establecía que los miembros del *council* deberían ser nominados, escogidos y ratificados, así como destituidos, removidos o cambiados, entre los colonos de la propia compañía, por el voto de la mayoría.

El primer asentamiento en Virginia, «Jamestown», era una suerte de colonia y empresa mercantil con un cierto control militar. Su gobierno de los primeros años jamás cumplió los preceptos de la «carta» de «completos derechos ingleses a los fundadores». Con el tiempo el resentimiento cobró fuerza y bajo el liderazgo de Sir Edwing Sandys, la *London Company*, empresa mercantil, se organizó de tal manera que formó en 1618 un autogobierno. En su *court* trimestral se propuso un orden democrático, «The Great Charter of Privileges Orders and Law»; puede considerarse como el antecedente inmediato de la constitución de Virginia de 1776. La *court* nombró como gobernador de Jamestown a Sir George Yardley, con instrucciones de convocar a una asamblea de ciudadanos, la cual sesionó en dicha ciudad el 30 de julio de 1619, siendo el primer congreso legislativo que tuvo lugar en el Continente Americano.

En noviembre 1620 en Cabo Cod los «pilgrimfathers» a bordo del vapor Mayflower fundaron la comunidad de New Plymouth. A partir de entonces los colonos-ciudadanos de la Nueva Inglaterra estaban ciertos de que constituían «otra comunidad ciudadana» El texto del Mayflower es elocuente: «nosotros cuyos nombres se encuentran escritos ... mutua y solemnemente pactamos y concertamos nuestras personas en un cuerpo político civil ...»³⁷. La nueva comunidad política se creaba mediante un pacto entre miembros iguales (desde la perspectiva puritana eran todos hijos de Dios) de ahí que el *covenant* fuera considerado el principio de toda organización de ciudadanos.³⁸

La ideología contenida en los *covenants*, pronto adquirió carta de naturalización entre los

colonos ingleses, expandiéndose, por todos los nuevos territorios, el más célebre de esos *covenants* es el «Fundamental orders of Connecticut» (1639). Este pacto que los colonos ciudadanos votaron, contiene todos los elementos de una constitución en sentido institucional y legislativo: establece el estado, define la naturaleza del poder, señala a qué propósito sirve y crea los poderes públicos y su competencia. Su preámbulo dice: «... nosotros nos unimos y nos asociamos para formar un estado y declaramos, por nosotros y nuestros sucesores y por cualquiera que pudiera unírseos ... en lo sucesivo que hemos celebrado un pacto natural de unión y de confederación ... con el fin, además, de ser conducidos y gobernados, en nuestros asuntos civiles de conformidad a las leyes, ordenanzas, edictos y decretos ...».³⁹

El parlamento inglés otorgó a Connecticut, carta en que se confirmaban las órdenes que habían establecido sus fundadores. La categoría político-jurídica constitución, se entiende ya, como un instrumento mediante el cual se establece una comunidad política, comunidad de ciudadanos. Estas cartas de las colonias inglesas de Norteamérica permiten conocer la evolución legislativa que marcaría la «modernidad» del constitucionalismo. La «Supreme Law of the Land» (norma suprema del país) determina la autoridad legítima y los procesos de su investidura, a la vez que no permite otra jurisdicción —civil o eclesiástica—, sino únicamente las que estuvieran establecidas por leyes supremas o derivadas de éstas y dadas por ella misma.

Así como los teólogos juristas españoles (Vitoria, Suárez, Vázquez de Menchaca) habían planteado el problema de las comunidades políticas partiendo del derecho natural, el derecho de gentes de Hugo Grocio y Samuel Pufendorf, es el que influyen el pensamiento de los fundadores ingleses norteamericanos. Su constitución, mejor dicho, sus constituciones tienen basamento en la distinción que existe entre lo que podría llamarse leyes ordinarias y «constitución», la cual, para distinguir su superioridad la denominan «fundamental»; efectivamente, las doctrinas de esos pensadores, y sus respectivas escuelas coinciden en reconocer la existencia de un derecho propio a la naturaleza del hombre para que obre con entera libertad y, reconoce asimismo la necesidad de un *consensus* para fundar una comunidad política, esto es, una comunidad de ciudadanos. Recuérdese cómo Grocio advertía que toda comunidad política es producto del *appetitus socialis*, inherente a la naturaleza del hombre. Así, los pactos derivan del instinto de sociabilidad (principio y fin de toda organización jurídica). La constitución, luego entonces, es una consecuencia natural de ese *appetitus socialis*. De ello se deduce que el derecho positivo reposa esencialmente en la obligación de

respetar las convenciones (*pacta sunt servanda*) específicamente la constituida por la comunidad ciudadana, es decir la Constitución.⁴⁰ Lo que resalta, en este caso, es el carácter de *volonté générale* necesaria de las leyes fundamentales que constituyen la comunidad política y su estructura de poder. La constitución es, por lo tanto, el pacto por el cual se traduce el *consensu* de los ciudadanos.

Con la constitución de Virginia revolucionaria el pensamiento constitucionalista. Tres son los principales elementos que intervienen para producir esa constitución y su futura impronta en la historia política de occidente: primero, la tradición política inglesa; segundo, las prácticas constitucionales⁴¹ en Inglaterra y su derivación en las colonias inglesas de Norteamérica; y tercero, la filosofía de la Ilustración.

En este orden de ideas, el desarrollo del pensamiento revolucionario de los colonos ingleses parte de la filosofía de John Locke.⁴² Ciertamente, éste fue el referente intelectual; sin embargo, más significativa que Locke, fue la *glorious revolution* (1688) que estableció la «cooperación de ciudadanos» para gobernar, especialmente en la colonia, donde el legislativo no se encontraba amenazado por la corona, sino que, existía una participación entre las ramas gubernamentales.

Otra de las influencias ideológicas con fuerte acento entre los colonos, fue la literatura opositora producida en la Inglaterra del siglo XVIII en contra del gobierno de Sir Robert Walpole (1721-1740). El significado de «constitución» (como estructura básica de la comunidad) es de uso común en la Inglaterra de las luchas políticas entre la corona y el parlamento, confrontaciones que son ampliamente conocidas por las colonias.

Por otra parte, se encuentra, entre otros, la influencia de las ideas de los grandes personajes de la jurisprudencia inglesa: el nombre de Edward Coke (1552-1634) es de constante alusión en la literatura política colonial; tanto o más frecuentes como la del propio Coke, fueron Harrington (1611-1677), Montesquieu (1684-1775) y Voltaire (1694-1778). Los antiguos comentaristas del Common Law, entre los que figuran Bracton (?-1268) y Fortescue (1394-1476) son señalados como autoridades en la materia. Cítanse también figuras de la talla de Francis Bacon (1509-1579), Sir John Vaughan (1603-1674); y en los últimos tiempos de la revolución los *Commentaires of the laws of England* de Sir William Blackstone (1723-1780) así como las *opinio juris* de Lord Chief Justice Cambden (1551-1623).

Por esos tiempos Francia vive un convulsionado siglo XVIII, la arbitrariedad y la violencia del poder llegan a extremos de suma gravedad (mediante las *lettres de cachet*, cualquier

individuo era detenido y encarcelado). Francia, como reino despótico, desconocía las libertades de pensamiento, prensa, reunión, etc. *Les philosophes* subversivos compararon esta situación con el modelo que proponía «la razón», y exigieron un cambio radical. Así, las *Lettres sur les anglais* de Voltaire, *De l'esprit des lois* de Montesquieu, *Du contract social* de Rousseau, etc., fueron forjadores de las nuevas y atrevidas ideas de los hombres de la revolución.

La creencia en la racionalidad del individuo y sus leyes era el rasgo que caracterizaba a la doctrina de la ilustración. El hombre como ser racional puede ser feliz en una sociedad racionalmente organizada.⁴³ En esta corriente de pensamiento es donde se da la completa laicidad de la comunidad política; la constitución se eleva como paradigma de la razón humana. Los «derechos naturales» del ciudadano tienen su fundamento en una naturaleza humana eminentemente racional. A diferencia del pensamiento inglés, la ilustración en Francia propone lo que debe determinar a toda institución política: «la necesidad y la razón humanas».⁴⁴ En ese sentido, advertían *les philosophes*, «los derechos naturales son anteriores al estado y el estado tiene que ser juzgado con arreglo a su capacidad para asegurar los derechos del hombre», esto es,⁴⁵ los derechos del ciudadano.

Los filósofos franceses descubrirían que esos derechos del hombre en la realidad respondían al modelo racional existente en Inglaterra. La «constitución inglesa», como la suponían esos filósofos, se convirtió en el modelo constitucional de los racionalistas del siglo XVIII.

La constitución se transformó en la divisa de la ilustración en contra del despotismo ilustrado. Y es que en el pensamiento francés, la «constitución racional» era el instrumento que hacía posible una comunidad en libertad, una comunidad política que diera cabida a todos los derechos del hombre-ciudadano, y esa constitución sólo se podía establecer conforme con la razón política.

En ese contexto histórico la doctrina del derecho natural y la ideología enciclopedista admitía la existencia del derecho natural, la libertad y la proclamación de la necesidad del consentimiento de los individuos para constituir una comunidad política; sin embargo, el establecimiento de la constitución es concebido como «un contrato social», es decir, como el acto que establece el cuerpo político creador, en otras palabras, el cuerpo colectivo, que antes se llamaba conglomerado de individuos y ahora es denominado cuerpo ciudadano.⁴⁶

En el mismo orden, todos los poderes del gobierno derivan de una ley fundamental. El pacto social celebrado por el pueblo soberano (Rousseau) instituye un gobierno, una comisión en la que funcionarios del soberano, los mandatarios, ejercen

en su nombre y representación el poder político del cual aquél los ha hecho depositarios y que, por lo tanto, puede limitar, modificar o retomar cuando le plazca;⁴⁷ asimismo, todas las leyes secundarias de la administración del estado son derivadas y limitadas por esa *volonté générale* del soberano. Este es el antecedente ideológico de la teoría moderna constitucional; una constitución que al ser votada por convención o asamblea constituyente, establecía el basamento del ejercicio del poder y como contra-partida la libertad ciudadana. Así, la constitución es ley fundamental, es pacto social, es voluntad general en donde se propone un modelo de razón de estado de derecho.

La formación del pensamiento político de las colonias británicas de Norteamérica deja su impronta en la ideología política europea. La simbiosis entre la ilustración europea y el pragmatismo de las colonias inglesas norteamericanas revolucionan permanentemente las instituciones del poder. Una de esas manifestaciones es la influencia de las ideas políticas respecto del sistema de «división de poderes» que adopta la constitución federal de los Estados Unidos de América en 1787; de ella dice Montesquieu en *De l'esprit des lois*: «hay en cada estado tres tipos de poderes: el poder legislativo; el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes, y el poder ejecutivo de aquéllos que dependen del derecho civil. Por el primero, el príncipe o el magistrado hace leyes para un tiempo o para siempre y corrige o abroga las que están hechas. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los crímenes o juzga la diferencia entre particulares. Este último será llamado el poder de juzgar; el otro, simplemente el poder ejecutivo del estado».⁴⁸

Puede afirmarse que la integración constitucional de las colonias independientes norteamericanas fue consecuencia histórica de la ideología constitucionalista. La organización política y el ejercicio del poder en dichas colonias se basaba en ciertas prácticas, usos, principios y precedentes establecidos en ultramar cuyo conjunto constituyó el antecedente jurídico de la ley fundamental. Al concepto de constitución se le agregaba la connotación de «ley escrita», establecida por un órgano específico llamado *Convention*, cuyo pensamiento se caracterizaba por:

- a) La idea de una filosofía política de la ilustración.
- b) La idea de una supremacía constitucional.
- c) La idea de un gobierno por voluntad general.

Con el transcurso del tiempo la influencia constitucional norteamericana en Francia fue

definitiva: presionado por las dificultades financieras el Rey Luis XVI convoca a *etats généraux* en Versalles. El mundo europeo había cambiado y con él Francia y el *ancien régime*. Los *cahiers* de los representantes estamentarios, entre otras exigencias, contenían la redacción de una constitución.⁴⁹ Convirtiéndose *de facto*, ya no en una asamblea consultiva sino en una *Assemblée Nationale Constituyente*.⁵⁰ Los representantes del *tiers état* reclaman una constitución que asegure la libertad de los ciudadanos, un texto político que asiente la igualdad de derechos como condición indispensable de la libertad; una constitución entendida como un conjunto de reglas fundamentales que sustituya la idea del mandato unilateral del soberano; una constitución que sustituya el acuerdo tácito entre el rey y los súbditos; en suma, una constitución, como ordenamiento jurídico del estado a la cual el rey se encuentre sometido al igual que cualquier otro ciudadano (*Les droits sacrés de l'homme*).

La ideología constitucional francesa (*L'empire de la raison*) trae una nueva conformación; así, la constitución es una regla formal con un doble contenido:

- a) Su autoridad le deviene de su autoría (*assemblée constituante*), y
- b) Fundamenta el ejercicio del poder (mediante formas consagradas ex profeso).

En el primero de los presupuestos (aspecto político), el concepto constitución es el resultado de actos constituyentes; en el otro (aspecto formal) se contiene un elemento preponderantemente jurídico-constitucional.

En este sentido, el titular del poder no ejerce su autoridad como consecuencia y atributos personales, sino que alguien, ajeno a él, lo ha investido, para que los ejerza; esto es, se es titular sólo en la medida del procedimiento que la constitución establece, puesto que la forma en que se condiciona el ejercicio del poder se fundamenta en el orden jurídico del estado, que es la constitución y que por ende determina la forma o mecanismos del ejercicio del poder político, del cual depende todo acto de autoridad.⁵¹

Parafraseando a Burdeau, podría decirse que la noción de constitución, como se la plantearon los franceses, difería diametralmente del concepto que de la misma tenían los norteamericanos; en estos la constitución nacía de su propia realidad, en aquellos se convertía en un ideal más que en un instrumento jurídico.

La constitución y muy específicamente la constitución escrita es un fenómeno universalmente aceptado en la organización estatal contemporánea. Todos los estados modernos tienen una constitución, toda constitución, de una u otra manera, divide las funciones del estado en legislativas, ejecutivas y

jurisdiccionales; todas contienen como elemento esencial la categoría histórico-jurídica de la soberanía. La gran mayoría de las constituciones contienen un catálogo de derechos ciudadanos fundamentales; establecen elecciones para la representación de los ciudadanos en los órganos del estado; señalan la manera de organización del propio estado; en suma, la constitución, en el pensamiento contemporáneo, se entiende como disposiciones políticas articuladas y plasmadas en un documento solemne que determinan un estado de derecho.

Derecho y política, política y derecho desde el ya lejano Renacimiento, se han conjugado a través de los siglos, a tal grado, que culminan fundiéndose, que no confundiendo, en lo que se ha dado en llamar constitución política, síntesis conceptual y técnica del Estado moderno, en su expresión mejor terminada, esto es, el Estado de Derecho.

II. C o n s t i t u c i ó n - c i u d a d a n í a y razón política

En la Constitución histórica el poder político *de facto* es sustituido por el poder político jurídico, ya que en éste es donde residen los límites que imponen al poder político los instrumentos o procedimientos jurídicos.

Desde la doctrina de la filosofía política, la pretensión fundamental de la constitución-ciudadanía es trastocar la voluntad arbitraria en el ejercicio del poder, es cambiar el poder individual por un poder impersonal de derecho, el cual se manifiesta por antonomasia en los contenidos del derecho, en este caso, en los contenidos del derecho político.

El concepto constitución-ciudadanía desde el pensamiento político, se ha identificado con las ideas del momento (liberalismo, capitalismo, socialismo). En cada una de ellas el contenido de sus normas obedece a tendencias ideológico-políticas muy bien enmarcadas (derechos del hombre, libre empresa, derechos sociales, socialización de los medios de producción, etc.). Esas características que identifican a cierta comunidad política son recogidas en la teoría del derecho político.

De ahí que la ideología del derecho político incida deontológicamente en la teoría constitucional, dicho de otra manera, la doctrina constitucional deviene de los principios que formula la filosofía política, pues al atraer dichos principios y dogmas para conformar su propio *pensum* se constituye en el ideal del obrar del gobernante y el ciudadano.

Existe una relación condicionada y funcional entre la filosofía política y la teoría del

derecho político; ésta es que las concepciones político-jurídicas sólo son posibles si se parte del funcionamiento específico de las instituciones jurídicas.

En contrapartida, puede decirse que la ideología de la teoría del derecho político es usada en universos que poco tienen que ver con los planteamientos teóricos de la categoría constitución-ciudadanía; sin embargo, este planteamiento es una doctrina político-jurídica que tiene una relación expresa con el encuadramiento de la acción del poder del estado; su desarrollo está encaminado a comprender la determinación del estado de derecho respecto de la política, es decir, del poder político, lo que se entiende como *razón-política-jurídica*.

Los principios fundamentales que conforman la política del derecho contienen esencialmente tres componentes críticos:

Primero.

La filosofía política condensa todas las virtudes y méritos inherentes al derecho;

Segundo.

La teoría del derecho político necesita de la existencia de instituciones políticas como condición necesaria del estado de derecho, y

Tercero.

La teoría del derecho político establece los presupuestos lógico-jurídicos de creación de la norma suprema.

En este sentido, la axiología de la política del derecho es aplicado *mutatis mutandis* a la constitución política: la teoría del derecho político presupone la limitación jurídica de la acción gubernamental, esto es, no importa cómo esté definido el concepto constitución-ciudadanía, la idea de limitación jurídica de los actos gubernamentales es principio fundamental de toda constitución política.

La ideología de la teoría del derecho político presupone también la existencia de principios jurídicos indubitables, incontrovertibles y apodícticos para una sociedad, en un lugar y tiempos determinados, que los convierten en «principios fundamentales», esto es, en constitución política. En ese orden, estas razones pueden resumirse en tres grandes presupuestos:

1. La teoría del derecho político es valor de derecho fundamental, con un particular status de supralegalidad.

2. La naturaleza de la teoría del derecho político es derecho fundamental, porque por su propia condición es concomitante al derecho constitucional.

3. La teoría del derecho político es un código *universalis publica consonciatio* que establece reglas, lo mismo para el ejercicio del poder político, que para los actos o hechos de la ciudadanía.

En ese contexto, el ejercicio del poder político encuentra su fundamento en la *comunicatio jura*, es

decir, en la constitución de la *consonciatio symbiotica* (Althusius). Por lo cual, tanto el derecho político como el derecho constitucional son inherentes a todo estado como elementos indispensables en que se funda y legitima la autoridad política.

Consecuentemente la ideología del derecho político es el principio de legitimación, pero también de desobediencia civil, de resistencia ciudadana, esto es, si quien ejerce el poder viola los principios constitucionales, enfrenta al ejercicio del poder inconstitucional con la teoría del derecho político, pues en ésta se encuentran los principios fundamentales del derecho constitucional ya que es en la ideología del derecho político donde se contienen las categorías histórico-filosóficas que imponen la responsabilidad política, en todos los órdenes del acontecer jurídico-político.

Desde la tesis de que la ideología del derecho político presupone el principio de un *ius naturale*, esto es, que el individuo es un ente racional y por consecuencia *moralis*; y si además se parte de la tesis de que el *ius* en sentido subjetivo es una *qualitas* o *facultas moralis*,⁵² la categoría constitucionalismo-ciudadanía contiene un mínimo de «libertades, facultades e invulnerabilidades». Pero, para que ello se dé, es menester que también se den ciertas instituciones político-jurídicas que las «reconozcan», además, se requiere que existan instituciones protectoras de los derechos humanos y no sólo políticos del individuo, es decir, instituciones competentes para fiscalizar el ejercicio del poder; es en ello, y con ello, que el concepto constitución-ciudadanía se identifica doctrinariamente con el *ius naturale*, ya que éste propone la libertad política de la persona frente o en oposición primigenia al poder político-gubernamental.

Aquí se concibe la idea de una teoría del derecho político fundamental, que va más allá de lo que pudiera llamarse derecho político ordinario. Esta teoría del derecho político fundamental contiene instituciones que garantizan la rigidez constitucional, es decir, la intocabilidad del derecho constitucional por parte del poder gubernamental. Asimismo, la teoría del derecho político necesita de una construcción prospectiva, por lo tanto proclama la prescripción y nulidad de la regulación *ex post facto* de los actos políticos de autoridades y ciudadanos.

Luego entonces, la ideología del derecho político fundamental presupone que en un estado de derecho toda cuestión jurídica que se dé entre los miembros de la comunidad está apegada a derecho, y que es, mediante los tribunales, que conocen el derecho (*iura novit curia*) donde se dan las instancias decisorias independientes de las instituciones hacedoras

del derecho y ejecutoras del mismo.

De lo anterior se deduce que las normas jurídico-políticas, son las razones para actuar que aplica el gobierno de un estado a sus ciudadanos o a quienes estén bajo su poder; razones que ejercitan las autoridades; razones jurídico-políticas de menor o mayor peso, rango y jerarquía, que se resuelven en una apropiada aplicación.

«Los principios y las instituciones funcionan conjuntamente. Las instituciones son una consecuencia directa de la aceptación de ciertos principios. Así, por ejemplo, el ideal de igualdad ante el *ius naturalis* o el dogma de la jurisprudencia de *omnes homes aequales sunt* impone el principio de generalidad en la creación normativa y, por ende, el principio de uniformidad en la aplicación.⁵³ Esto hace evidente el hecho de que la teoría del derecho político sea una teoría normativa de la legislación constitucional, así como una teoría (normativa) de la aplicación del derecho constitucional (incluyendo tanto una teoría de la decisión judicial de tribunales, como una teoría de la discrecionalidad administrativa de las instituciones).

Como puede deducirse, no obstante que la ideología del derecho político no actúa en los hechos, se opone diametralmente al «poder arbitrario», aunque éste sea «derecho» (obra del poder arbitrario). Esa ideología, al enfrentarlo, establece vallas que detienen con la *ratio-juris* al «poder jurídico-político», en favor de los ciudadanos.

Cabe decir que la filosofía de la ideología del derecho político *strictu sensu*, no es teoría política, esto es, no describe el poder ni las modalidades del mismo, así como sus causas y efectos; tampoco es una filosofía jurídica con una perspectiva de derecho positivo. La filosofía del derecho político es una doctrina que guía, señala, indica, presupone, propone, supone, de cómo debe ser el derecho como categoría política y cómo debe interpretarse y aplicarse a los fenómenos ciudadanos, a fin de conformar en un estado de derecho.

Por otra parte, la teoría del derecho político es un ideología entendida, no en el sentido de política de partidos que guía la construcción jurídica, es una «ideología filosófico-político-normativa» que fundamenta teóricamente la manera y términos en que se construyen las disposiciones constitucionales; apenas y cabe decirlo, éste nada tiene que ver con la apología de la constitución o de la política.⁵⁴ Es pues, una doctrina filosófica-política que tiene por objetivo establecer limitantes jurídicos a cualquier especie y a cualquier manera del ejercicio del poder, en *razón* del ciudadano, *ratio civitas*.

La ideología del derecho político, como tal, tiene el carácter eulogístico que el concepto derecho implicaba para los griegos, esto es, la más alta estima, es decir un *ethos*.⁵⁵

Por otra parte, en el pensamiento político-jurídico occidental, la idea de constitución adquiere un significado de dogma, de lo máspreciado y significativo que conlleva y encamina el ejercicio del poder hacia un estado de derecho, es decir, razón política.

Cabe advertir que lo anterior tiene su antecedente remoto en la ideología romana, desde entonces se le asoció, con las respectivas modalidades históricas, a la idea de racionalización del poder, al equilibrio de los órganos en el gobierno, a la participación de la comunidad en las decisiones políticas (*civis-ciudadano*), a la racionalización de lo político.

Este concepto, en la sociedad contemporánea, se convirtió en el paradigma del «control sobre el poder político» en la categorización jurídica del poder de la política, es decir, se volvió constitución política o, dicho de otra manera, en *ratio politik*.⁵⁶

En el medioevo el derecho político, más que un concepto doctrinal, era una manera de ser y de hacer, era un enfrentamiento entre los poderes y contra los poderes (los poderes feudales y los del monarca). «Carta» o «pacto» significan una conquista social y una limitación al poder; de ahí que en esa época la idea de libertad se asocia con la de constitución, instrumento *de facto* frente al poder.⁵⁷

El objetivo primordial de las cartas medievales era la libertad y, como contrapartida, la consecuente limitación del poder; desde entonces los valores filosófico-políticos supremos del individuo occidental inician una asociación consecuente con el concepto de constitución.

Con la modernidad, el concepto político de constitución se vincula a las ideas de comunidad y estado. El concepto constitución ya no sólo hace referencia a las franquicias y libertades, sino a las leyes, costumbres, tradiciones, etc. que conforman al estado. La constitución no es ya una simple limitante al ejercicio del poder político, sino principio y fin del mismo. La idea del origen del poder y su legitimidad tienen su encuadre en la constitución. La defensa de las ideas políticas es la defensa de la constitución del estado de derecho, que deviene en fundamento, origen y estructura del sistema político.

La consolidación de la categoría constitución-ciudadanía trae como consecuencia la aparición de varia dogmática, a saber: división de poderes, imperio del derecho, responsabilidad política, garantía de los derechos humanos y ciudadanos, consentimiento en una forma de gobierno, etc. Corresponde al pensamiento francés recoger esa ideología, abstraerla y por lo tanto darle visos de universalidad fundamentada en la razón.⁵⁸

Una constitución compatible con la razón necesariamente tendrá que corresponder a los derechos del individuo. Ese dogmatismo constitucionalista, difundido por la Ilustración, viene a reforzar la tradición y la práctica jurídicas, convirtiéndose en un ideario que culmina con un reciente dogma, el derecho constitucional-electoral.

De lo anterior se colige que el término derecho constitucional además de su carga política-jurídica contiene elementos de subjetividad muy marcados, que de una u otra manera se dan en el uso cotidiano de la expresión política. Efectivamente, la carga emotiva que contiene la expresión derecho político, cada vez que se aplica denota un criterio individual o de grupo respecto a otros criterios, también individuales o de grupo, de lo que se concluye que el concepto derecho constitucional no necesariamente es unánime.

De ahí que la ideología del derecho político sea una aspiración descriptiva de la constitución, elaborada mediante consideraciones ontológicas para convertir el concepto en postura y la consideración en doctrina. La ideología del derecho político es pues, una determinación primaria y axiológica, elaborada mediante consideraciones racionales para que, mediante una correlación funcional, sea posible construir postulados de condicionalidad recíproca que expliquen objetivamente las características distintivas y esenciales del derecho constitucional.

Esa carga axiológica se vuelve política y por lo tanto un problema casi inextricable para la dogmática constitucional. Los conceptos de constitución creados por los constitucionalistas son de pretendida dirección jurídica. No obstante, su noción requiere y depende de los dogmas filosófico-políticos, los cuales, por definición, casi nunca son un todo acabado; de ahí que la idea teoría del derecho político aluda a una suerte de perfil jurídico-político de los derechos del ciudadano en el derecho constitucional electoral.

El derecho político parte de dos grandes vertientes perfectamente determinadas: una, predominantemente ideológica, y la otra, marcadamente jurídico-política. La primera (la europea continental), es más un ideal que un instrumento político-jurídico; la segunda (norteamericana e inglesa), es producto de decisiones judiciales, esto es, de predominante carácter jurisdiccional.

Estas dos magnas vertientes traen a su vez como consecuencia dos específicas concepciones, (cada una con sus variantes internas) respecto del derecho constitucional: la primera es una doctrina jurídica sobre las instituciones de corte histórico-ideológico; la segunda una disciplina dogmática predominantemente de carácter jurídico. Sin embargo, ambas tienen su unificación en la teoría del derecho político del estado moderno, o mejor

dicho, del estado contemporáneo, cuya manifestación es la *ratio constituere* y la *ratio civitates*.

NOTAS

* Profesor-Investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Deriva del verbo latino *constituere* (*Constitutio, as, ere, stitui, stitutum*) el cual se forma, a su vez, de la partícula «cum» que significa con, y del verbo *statuere*, (*statuo: uis, uere, ui, utum*). Cfr. Blázquez Fraile, Agustín, *Diccionario Latino-Español*, Barcelona, Sopena, 1967, t. I.

² Cfr. *Ibidem*. t. I.

³ Cfr. *Diccionario Latino-Español*, Valbuena. Edit. Librería de CH. Bouret 1886.

⁴ *Ídem*.

⁵ *Ídem*.

⁶ Esta expresión implica la actividad legislativa por antonomasia, además de la costumbre jurídica: *ius morivus constitutum*, cfr. Berger, Adolf. *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*.

⁷ Etimología: «constitución» del latín *constitutio, onis* cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 19a. ed., Madrid, Ed. Espasa Calpe, 1970. En inglés la palabra *constitution* viene del inglés medio *constitution*, del francés medio *constitution*, a su vez, del latín *constitutio*. *Encyclopaedia Britannica*, Inc, 1971, t. I. En francés *constitution* proviene del latín *constitutio, onis*. En el siglo XII *constitution* del latín *constitutio* significa «institución» (establecimiento) en sentido jurídico, cfr. P. Robert. *Dictionnaire alphabétique et analogique de la Langue Française*, París, Presses Universitaires de France, 1953.

⁸ Cfr. Kenyon, F. G. The Atheneian Constitution en «The Works of Aristotle» ed. W. D. Ross, Oxford University Press citado por Charles H. McILwain, en *Constitucionalismo antiguo y moderno*. Edit. Nova, Buenos Aires.

⁹ *Politeia*: constitución o condición de ciudadano, derecho de ciudadanía; Estado; República (Sebastián Yarza, Florencio I, *Diccionario Griego-Español*. Barcelona, Sopena, 1964).

¹⁰ Según Paul Vinogradoff, los griegos hicieron una analogía entre la organización de la *polis* y el organismo humano. Pensaban que los dos elementos, cuerpo y alma, —el primero guiado y recogido por el segundo— tenían un paralelo con los elementos constitutivos (Cfr. Vinogradoff, Paul. *Outlines of Historical Jurisprudence*, vol. II: The Jurisprudence citado

por McIlwain, Charles H. en *Constitucionalismo Antiguo y Moderno*.

¹¹ Barker, Ernst. *Political Thought of Plato and Aristotle*, cit., p. 301.

¹² Las leyes, cap. VII, v. 817.

¹³ Para los romanos *res publica* equivale a *comitia*, cuyo significado es «el conjunto ordenado y estructurado de los ciudadanos (*cives*) que constituyen el cuerpo político».

¹⁴ Cfr. Künkel, Wolfgang. *Historia del Derecho Romano*, Barcelona, 1966, p. 25.

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ Ihering, R. von. *L'esprit du droit romain*, t. I, p. 211.

¹⁷ Ihering, R. Bon. *Op. cit.* t. I, p. 218 y ss.

¹⁸ Cfr. Gibert. R. Lex Maliciana, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona, 1974, t. xv.

¹⁹ Cfr. *Supra*, rubro I.I.

²⁰ Teoría de las dos espadas. Tesis de las investiduras (cfr. Crossman R.H.S. *Biografía del Estado Moderno*. Fondo de Cultura Económica (F.C.E.), México, 1974).

²¹ La estructura política del medioevo resulta de la adaptación del derecho romano a las condiciones feudales, bajo la influencia de costumbres locales y de la religión católica cristiana.

²² Pons Guri, José Ma. «Constituciones de Cataluña», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, t. v.

²³ Entre ellas había repúblicas *de facto*, como lo fueron Toulouse, Montpellier y Marsella, (cfr. Cheyney, Edward P., *The Down of a New Era*, 1250-1453, p. 66.)

²⁴ «Espontáneamente y por nuestra voluntad... otorgamos y por nuestra carta... la ciudad de Londres gozará todas sus antiguas libertades y... costumbres tanto en tierra como en mar. Aun más... todas las ciudades y burgos, y villas y puertos, gozarán de sus libertades y... costumbres». (*Magna Carta*: 1 y 13. The Great Charter of English Liberty, granted by king John at Runnymede, June 15, 1215).

²⁵ Pons, Guri, José María. *Op. cit.*, p. 233.

²⁶ *Ídem*.

²⁷ Cfr. Burdeau, Georges. *Traité de science politique*, t. IV, p. 48.

²⁸ Burdeau, Georges, *op. cit.*, t. IV, p. 52.

²⁹ Rushworth, *Historical Collections*, VII, 1936, cit., por

McIlwain, Charles H., *Constitucionalismo antiguo y moderno*, cit., p. 40.

³⁰ Las leyes fundamentales son aquellas garantizadas por la *jurisdictio* y que se encuentran establecidas por escrito en ciertas cartas (Carta Magna) y en las costumbres del reino (*Common Law*).

³¹ Cfr. McIlwain, Charles H. *Op. cit.* pp. 61 y 55.

³² Gregorie, Pierre., lib. I, XVI, XIX, Lyon, p. 4, 5, citado por McIlwain Charles H. *op. cit.*

³³ Giolitti, Antonio: «Giovanni Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche, Turín, Giulio Einaudi», 1974 (reimpresión de la edición de *Biblioteca di cultura giuridica* de 1943).

³⁴ Suárez, Francisco. *Delegivus* L. I, 7, 5.

³⁵ Cfr. Heller, Hermann. *Teoría del Estado* (4.A El Poder del Estado como Unidad de Acción Política pp. 256-267) Editorial F.C.E. México, 1974.

³⁶ Vid. Mirándola, *Pico de la dignidad del hombre (hominis dignitatis)*, Ed. Ramón Llaca y Cía. México, 1996.

³⁷ The Mayflower Compact (1620). *United States Constitutions*. Constitution of the State of California 1879 and Related Documents, p. 13.

³⁸ Cfr. Kecskemeti, P. «El Pensamiento político en Norteamérica», citado por Mayer, J. P., *Trayectoria del pensamiento político*, p. 262.

³⁹ Poose, Ben Perley, *The Federal and State Constitutions of the United States*, Washington, 1877, t. I, p. 931; citado por Georges, Burdeau, *op. cit.* t. IV, p. 77.

⁴⁰ Los filósofos del derecho natural proponen la separación entre derecho natural y religión, para fundar el derecho de las comunidades políticas en la voluntad humana. La naturaleza a la que se refieren estos autores es la «naturaleza del hombre»; así, para Grocio es la naturaleza del hombre de donde deviene el principio fundamental del derecho natural —*naturalis juris mater est ipsa natura human...* (De Jorebelli *ac pacis*. *Prolegomenaio*).

⁴¹ Entiéndase como tal, el establecimiento, interpretación y aplicación de la norma fundamental a una comunidad política determinada.

⁴² Podría considerarse a este pensador como el autor intelectual de la revolución de independencia de los Estados Unidos de América.

⁴³ Cfr. Kohn-Bramstedt, «La sociedad y el pensamiento político en Francia», pp. 140-151.

⁴⁴ Esta concepción de la Ilustración francesa contiene, por primera vez, no un pensamiento nacional, sino universal.

⁴⁵ Cfr. J.P. Mayer, R.H.S. Crossman *et. al.* *Trayectoria del Pensamiento Político*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1985, pp. 144-195.

⁴⁶ «No hay más que una sola ley que, por su naturaleza, exige un consentimiento unánime: es el pacto social». Rousseau, J. J. *Contrat Social ou Principes de droit politique*, IV, 2.

⁴⁷ «... El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno» (artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

⁴⁸ *De l'Esprit des Lois*. XI, 6.

⁴⁹ Cfr. Burdeau, Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, 1974, p. 176.

⁵⁰ *Ídem*, p. 277.

⁵¹ Cfr. Burdeau, Georges, *Traité de science politique*, t. IV, pp. 96-98.

⁵² Grocio, *De iure belli ac pacis*, I, 1, 4; Pufendorf, *De iure nature et gentium*, I, 1, 19 y III, 5, 1.

⁵³ Cfr. Joseph Raz, en *Practical Reason and Norms*. Londres, McMillan, 1975, pp. 49-106.

⁵⁴ Un ejemplo elocuente de la teoría del derecho político como acto crítico-ideológico lo encontramos en la formulación jurídico-político-dogmática del derecho positivo. También son ejemplo las doctrinas que dan los tribunales electorales cuando deciden, en uno u otro sentido, respecto de la aplicación de una disposición constitucional.

⁵⁵ La «costumbre filosófica o moral». *Ethopoeia*: figura retórica con la que se describe la vida y costumbres... (Quintiliano).

⁵⁶ La constitución como categoría histórica adquiere para sí el prestigio que el derecho tenía entre los griegos y el carácter de *res publica* entre los romanos.

⁵⁷ Skinner, Quentin. *Los fundamentos del Pensamiento Político-Moderno*. Editorial F.C.E. 1985, pp. 91-215.

⁵⁸ Las libertades inglesas son derechos inherentes al hombre y por tanto anteriores al estado.

Partidos, campañas políticas y medios de comunicación: las nuevas modalidades de la democracia

Gabriela Vargas Gómez*

SUMARIO: I. Introducción. II. Las campañas electorales. III. El acceso a los medios de comunicación. IV. Los partidos políticos y los medios de comunicación en México. V. Las innovaciones en la reforma de 1996 como respuesta a las demandas partidistas. VI. Los retos jurídicos actuales de las campañas electorales en México. VII. Conclusiones.

I. Introducción

Uno de los temas que ha llamado la atención con mayor intensidad durante los últimos años, no sólo dentro de nuestra sociedad, sino en otras latitudes y más aún dentro del ámbito político, es aquel que se refiere precisamente al papel de los medios de comunicación en el mundo contemporáneo.

La discusión no es nueva, a partir de la expansión y modernización de dichos medios, los debates sobre sus alcances e influencia adquirieron mayores dimensiones. Surgieron entonces múltiples teorías durante las últimas décadas, ya sea para exaltar la benevolencia de los medios por permitirle a las masas acceder al conocimiento o ya para prevenir los efectos devastadores de una sociedad expuesta de manera cotidiana a la influencia de éstos.¹

El impacto de los medios en la vida del ciudadano común no ha pasado desapercibido por los actores políticos, quienes han visto, especialmente en el caso de la televisión, la posibilidad de llegar al electorado de una manera más rápida y eficiente, pero también al mismo tiempo, más superficial.

Lo anterior nos lleva a considerar la relevancia del papel de los medios de comunicación y su relación con los diversos actores políticos que hacen uso de ellos para transmitir actualmente sus mensajes, siendo la actividad de los partidos políticos y sus líderes, una de las principales fuentes de información de dichos medios.

Este papel adquiere mayor relevancia si concebimos a éstos como la fuente primaria de información del ciudadano común que en conjunto constituye la opinión pública, misma que si bien no es determinada en su actuación por los medios masivos, es influenciada en gran medida por la información generada por éstos. Nadie puede negar que la radio y la televisión se han ido conformando en vehículos de una gran potencia, alcance y eficacia en la proyección de las personalidades de los candidatos y en la promoción de las ideas, lo que ha transformado radicalmente el ámbito y estilo de las campañas políticas.

Esta función de los medios en el ámbito político, así como la ligereza con que llegan a manejar este tipo de información, ha sido objeto de crítica por diversos intelectuales como Giovanni Sartori, quien tras analizar la definición de democracia como un gobierno de opinión considera que «... esta definición se adapta perfectamente a la aparición de la videopolítica. Actualmente, el pueblo soberano opina sobre todo en función de cómo la televisión le induce a opinar. Y en el hecho de conducir la opinión, el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea».²

Actualmente los partidos políticos están ciertos de la importancia de ganar presencia ante la opinión pública y saben que los medios de comunicación son la vía más rápida e idónea para llegar a los electores. Sin embargo, no todos ellos tienen la misma posibilidad ni la capacidad para hacerlo y es ahí donde radica el desequilibrio para la competencia electoral que hace la diferencia entre ganadores y perdedores, y entre un sistema de partido hegemónico y uno pluripartidista.

Ello ha conllevado necesariamente a plantear el papel de los medios como entes en vinculación estrecha con instituciones de diversa naturaleza, entre las que destacan necesariamente las políticas, religiosas y sociales, siendo las primeras los principales actores y materia prima con que los medios establecen sus agendas de actividades y sus prioridades de información.

II. Las campañas electorales

En la actualidad, los partidos políticos han sustituido paulatinamente el tradicional acercamiento con la sociedad a través de mítines y eventos públicos, por mensajes televisivos y radiofónicos, dando mayor peso a lo que actualmente conocemos como mercadotecnia electoral y que no es otra cosa, sino el conjunto de herramientas de las que se vale una campaña electoral, durante un período determinado, para lograr el impacto deseado en el electorado.

En las democracias pluralistas contemporáneas una campaña electoral comprende dos aspectos básicos: por un lado, lo que en general se conoce

como actividades de proselitismo político y, por otro, la campaña electoral a través de los medios de comunicación.

Sin embargo, ha sido esta última modalidad la de mayor interés por parte de los partidos políticos, ya que la mayoría de los ciudadanos viven las campañas electorales a través de los medios. A modo de ejemplo vale la pena citar los datos arrojados por un estudio sobre las elecciones canadienses de 1993, mismos que indicaban que el 87% de los canadienses identificaban la televisión, la radio o los periódicos como su principal fuente de información sobre las elecciones, contando la televisión por sí misma con el 50% de las respuestas. En contraposición, sólo el 10% de los canadienses declararon haber asistido a reuniones o concentraciones políticas, haber trabajado por un candidato o haber exhibido carteles en su propiedad.³

La dimensión que han adquirido las campañas políticas en los medios de comunicación tanto impresos como electrónicos, así como el comprobado impacto que llega a tener en las preferencias electorales, ha conducido necesariamente a debatir sobre el marco legal que ha de regular las condiciones en que las distintas fuerzas políticas pueden acceder a los mismos.

Ante todo resulta importante garantizar el acceso a la radio y a la televisión, tanto en los países en que domina la presencia estatal de la radioteledifusión (como por ejemplo en algunos países de Europa), como en aquéllos en que los medios de comunicación son de propiedad privada.

Los criterios para asignar los espacios son muy diversos y varían según los países. Se puede hacer por el número de candidatos postulados, por la fuerza de que dispongan los partidos en las asambleas parlamentarias, o por la cantidad de votos obtenidos en la última elección. En el caso de países en que los medios de radio y televisión son explotados por empresas privadas, las cuales pueden vender espacios comerciales a candidatos y a partidos para su propaganda electoral, se trata de garantizar que ofrezcan un tratamiento igualitario para todos los candidatos.

En un análisis comparativo, el jurista Pedro Planas⁴ señalaba que, por ejemplo, en Estados Unidos se han adoptado una serie de procedimientos que tienden a garantizar una relativa igualdad en este aspecto. Al respecto se pueden citar las denominadas cláusulas de tiempo igual y la de honestidad. Según las emisoras están obligadas a conceder a todos los candidatos las mismas condiciones de publicidad, tales como costos, tiempo de emisión, etc., sin conceder ventajas especiales a ninguno en particular. La cláusula de la honestidad obliga a las emisoras a llevar una

política informativa imparcial.

Es importante señalar que para hablar de verdadera competencia y libertad de un proceso electoral en este ámbito, debe asegurarse, como se ha señalado reiteradamente, no sólo que los votantes puedan ejercer su derecho en un ambiente de libertad, igualdad y sin presiones. También se requiere permitir y garantizar tanto la organización como la participación de opciones políticas y candidatos diferentes, de manera que pueda verificarse un grado aceptable de competencia. Esto significa que el elector tenga al menos la posibilidad de escoger entre dos o más opciones.

Asegurar las condiciones para una verdadera competencia política conlleva garantizar, entre otros aspectos: mecanismos equitativos de registro de organizaciones políticas, en especial de partidos, y procedimientos democráticos de postulación e inscripción de candidatos, por una parte; por la otra, garantizar que esas organizaciones y candidatos puedan acceder al electorado en un ambiente de libertad e igualdad de oportunidades. De ahí la importancia política del marco legal que regula el acceso de los partidos políticos a los medios y el apego de éstos a los lineamientos establecidos para tal efecto.

Dada la importancia política de la campaña electoral, la mayoría de las legislaciones electorales latinoamericanas más recientes incluyen en su contenido disposiciones específicas y detalladas al respecto. En algunas no sólo la campaña es definida con precisión, sino que también se determina su duración, fijándose de manera expresa las fechas de inicio y término así como las actividades que pueden llevarse a cabo durante la misma y las garantías que se ofrecen para que ello sea posible.

Respecto a la reglamentación de las campañas electorales, el jurista Julio Brea Franco⁵ ha señalado tres condiciones que a su juicio deben ser garantizadas:

a) Asegurar un régimen de libertades, en especial las políticas, es decir, libertad de expresión, información y reunión para todos los partidos, grupos y personalidades;

b) Mantener la neutralidad e imparcialidad de los entes públicos que puedan influir en los resultados de las elecciones, y

c) Dirigir la acción de los medios a disposición de los candidatos, esto es, promover la igualdad de oportunidades.

El primer principio es una condición de fondo para la celebración de elecciones competitivas, ya que es un hecho que se requiere de la existencia de un régimen amplio de libertades públicas que debe estar presente no sólo antes y durante las elecciones, sino que debe ser permanente en el país. La carencia de estas libertades nulifica la posibilidad de llevar a cabo elecciones democráticas y auténticas.

En cuanto al segundo principio, no debe perderse de vista que dada la gran cantidad de recursos de que dispone el gobierno, en especial el poder ejecutivo, asegurar institucionalmente que éste no participe o favorezca a los candidatos de su preferencia, es un aspecto vital para la celebración de elecciones competitivas.

Respecto al tercer principio y considerando que lo que se pretende es lograr una igualdad de oportunidades y que los recursos guarden cierta proporción con el apoyo popular con que cuenta cada una de las opciones concurrentes, los aspectos más reglamentados en las leyes electorales suelen ser fundamentalmente dos:

a) Facilitar el acceso a los medios de comunicación de masas, y

b) Ofrecer subvenciones o financiamiento público a los partidos para que puedan instrumentar su campaña política en los medios de comunicación.

Reafirmando estos principios, Martín Lauga,⁶ por su parte, ha señalado que las condiciones que rijan una campaña electoral deben asegurar la vigencia de tres aspectos interrelacionados: las libertades políticas, la neutralidad e imparcialidad de los organismos públicos (expresados en el principio legal de la no discriminación) y la igualdad de oportunidades. Por una parte, la existencia de un grado aceptable de competencia es una condición fundamental para que el elector pueda elegir al menos entre dos opciones. Por otra parte, para que queden garantizadas condiciones de competencia política auténtica es indispensable asegurar, asimismo, que las organizaciones participantes en una elección estén en libertad e igualdad de oportunidades para acceder al electorado.

En cuanto a las condiciones para la realización de la campaña, el autor ha señalado que en varios países latinoamericanos existen diversos intentos de regular la cuestión de la imparcialidad de los órganos estatales durante el desarrollo de la campaña electoral. En este sentido, junto a la prohibición de utilizar recursos estatales para fines partidistas, algunas legislaciones buscan además limitar de distintas formas el proselitismo político de los funcionarios públicos, prohibiéndolo de manera expresa como es el caso de Bolivia, Chile, Guatemala, Perú y Uruguay; exceptuando de la prohibición a ciertos funcionarios (en Costa Rica, los diputados y los regidores municipales); precisando el espacio o tiempo, o uno y otro en que los funcionarios tienen prohibido dedicarse a actividades político-electorales (en Honduras, el titular del poder ejecutivo, secretarios y subsecretarios de estado, no pueden asistir a reuniones de carácter político-electoral durante las horas y días de trabajo). El Salvador, adicional a

ello, prohíbe de manera expresa la publicación de contrataciones e inauguraciones de obras públicas, en todos los niveles de gobierno desde 30 días antes de las elecciones.

Es necesario precisar que esta normatividad se refiere esencialmente a los funcionarios que pueden tener una injerencia mayor sobre los procesos electorales: los magistrados del tribunal encargado de supervisar el proceso electoral y sus empleados, así como los miembros de la policía y de las fuerzas armadas.

Respecto al período y duración de la campaña, se ha observado una tendencia general a detallar en forma positiva la duración de ésta, estableciendo su fecha de inicio y de término.⁷ Sólo en Argentina, República Dominicana y Uruguay no se aclaran la fecha de inicio ni la duración de la campaña electoral. En Perú, si bien no se indica el inicio de la campaña, se precisa el plazo durante el cual los partidos políticos pueden acceder de manera gratuita a los medios de difusión para realizar propaganda electoral. En las distintas legislaciones los plazos varían entre 30 días y seis meses, llegándose a diferenciar, incluso, por la elección de los distintos órganos representativos.

En lo concerniente a las actividades tradicionales de proselitismo político, en algunos países se exige la solicitud de un permiso por escrito a las autoridades competentes con antelación a la celebración de reuniones políticas en lugares públicos, a fin de prevenir la violencia política durante la campaña electoral.

En otros países, durante el plazo de la campaña electoral sólo se permite realizar actos y manifestaciones públicos que estén auspiciados por los partidos políticos registrados y se prohíbe la celebración de más de un acto público simultáneamente en un mismo lugar.

Debido a la consecuente relación de los votos con el acceso al poder, se deriva la importancia de que las campañas electorales se regulen de manera que todos los contendientes puedan verse beneficiados.

III. El acceso a los medios de comunicación

En cuanto al acceso a los medios de comunicación, la campaña implica tres aspectos básicos: la oportunidad de los partidos y candidatos para comunicar sus ideas a la población a través de éstos, la manera en que los medios cubren la campaña y seleccionan la información para su transmisión y, finalmente, los programas de educación ciudadana a través de dichos medios. No es por demás señalar que los dos últimos aspectos no han merecido mayor interés, particularmente en el caso de los países latinoamericanos.

Respecto a la oportunidad por parte de los partidos políticos y candidatos de comunicar sus ideas a la población, en la mayor parte de Latinoamérica existe una densa regulación al respecto, distinguiéndose normas básicamente sobre las siguientes cuestiones:

1. El tipo de los medios: públicos o privados.
2. Las condiciones de acceso (gratuito, parcialmente gratuito-régimen mixto-o de pago).
3. La distribución del tiempo o espacio disponible o ambos entre los contendientes en la elección.
4. El momento de emisión de los espacios otorgados a los partidos o contratados por ellos.

A nivel jurídico, se observa que en algunas regulaciones prevén un régimen diferenciado según se trate de medios estatales o privados tanto en cuanto al acceso como a la distribución del espacio/tiempo disponible. En otras regulaciones se ha optado por no diferenciar, estableciendo un mismo régimen para ambos tipos de medios.

En el segundo punto se han buscado soluciones intermedias: el acceso gratuito a los medios de difusión puede limitarse a un período menor que el destinado a la campaña electoral (Colombia); el carácter gratuito del acceso puede abarcar sólo un tipo o algunos de los medios de difusión considerados (por ejemplo, los medios de difusión estatales), permitiéndose o prohibiéndose la contratación pagada en otros (Brasil); y puede limitarse el total de propaganda político-electoral que debe ser emitida o publicada por los medios de información, como sucede en Panamá.

Respecto al tercer punto, la distribución del tiempo o del espacio disponible, el problema consiste en otorgar a las fuerzas políticas relevantes un tiempo adecuado, de tal forma que estén en condiciones de difundir un mensaje efectivo a la población. De ello la necesidad de establecer criterios claros e imparciales respecto a los partidos políticos y candidatos para el acceso a los medios, además de elaborar un método justo para la distribución del tiempo disponible.

En cuanto a esta distribución, se han visualizado dos soluciones básicas: otorgar cantidad de tiempo/espacio fija e igual a cada participante, y el otorgamiento de un tiempo/espacio proporcional según la fuerza electoral, reservándose una cantidad de tiempo variable para nuevas fuerzas políticas. En cuanto a la distribución de espacio para nuevas fuerzas políticas, a veces se establece que reciba el mismo tiempo/espacio que aquel con menos votos o representación parlamentaria, mientras que en otros se le concede un determinado tiempo/espacio fijo. Una vez que se distribuyó el tiempo, hay que determinar el orden de aparición de los partidos políticos.

IV. Los partidos políticos y los medios de comunicación en México

Los reclamos de los partidos políticos en México han girado en mayor o menor medida alrededor de estos principios y valdría la pena hacer un poco de historia al respecto. El momento histórico que vivió México durante la década de los sesenta y setenta, y que se caracterizó primordialmente por la emergencia de grupos sociales que encontraron cabida posteriormente en nuevos partidos políticos,⁸ dio lugar a nuevas exigencias por parte de éstos en cuanto a sus prerrogativas.

Es en este contexto que el entonces presidente Luis Echeverría promulga la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973, en la que se estableció un capítulo de prerrogativas de los partidos políticos, incluyendo en él las de exención de impuestos, franquicias postales y telegráficas, y acceso a la radio y televisión durante los períodos de campaña electoral.

Posteriormente, la ley de 1977 modificó el orden de dichas prerrogativas y las amplió: tener acceso a la radio y la televisión (incluso en períodos no electorales), disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales, contar en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades electorales durante las jornadas respectivas, gozar de exención de impuestos y derechos, y disfrutar de las franquicias postales y telegráficas en los términos de la ley.

Las posteriores reformas de 1977, 1987 y 1990 no significaron mayor cambio, y el debate sobre este punto no adquirió mayor relevancia; incluso la campaña de 1988 denotó inequidad en su cobertura, y favoreció notablemente al Partido Revolucionario Institucional, como puede observarse en la siguiente gráfica:

Comportamiento en radio y televisión Campaña 1988*

Partido	Tiempo total
PRI	83.14%
PAN	3.25%
PRD	1.62%

*Porcentaje de tiempo total en pantalla durante la campaña. Noticieros 24 Horas y Día a Día.⁹

Tras el primer debate televisivo en México, histórico por sus características, ya que por primera vez reunió a los candidatos presidenciales de las tres principales fuerzas políticas para la elección de 1994, quedó manifiesto el gran impacto que éste tuvo en la población y, por consecuencia, en las tendencias partidistas de ese momento, colocando al Partido

Acción Nacional en la segunda posición, según lo revelaron posteriores encuestas.

Este acontecimiento dio lugar a que los partidos políticos, conocedores de los efectos de su presencia marginal en los medios, colocaran nuevamente en la agenda de la reforma electoral modificaciones a sus prerrogativas, destacando entre sus peticiones precisamente la de lograr una mayor equidad en lo que a acceso a medios se refiere.

La discusión no se circunscribió a ello, y las

otras fuerzas políticas contendientes como el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo, el Partido Demócrata Mexicano, el Partido Socialista y el Partido Comunista, denominados «partidos minoritarios», denunciaron la marginación de que habían sido objeto, exigiendo un espacio para sus propios debates, así como un incremento de su presencia en los medios de comunicación, ya que hasta ese momento y como lo señalan las siguientes gráficas, la cobertura continuaba siendo inequitativa.

Campaña de 1994
Primer monitoreo del 22 de junio al 5 de julio de 1994
(porcentajes)

PARTIDO	GLOBAL	TELEVISIÓN	RADIO
PRI	41.0	35.4	44.2
PAN	17.8	15.6	19.1
PRD	18.7	14.6	21.1
PT	8.7	6.9	9.8
PVEM	3.3	7.0	1.1
PPS	2.9	6.0	1.0
PDM	2.8	5.7	1.2
PFCRN	2.5	4.8	1.2
PARM	2.2	4.0	1.2

Fuente: Aguirre, Pedro; Becerra Ricardo, *et al. Una reforma electoral para la democracia: Argumentos para el consenso*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995.

Condensado del 22 de junio al 16 de agosto de 1994

PARTIDO	GLOBAL	TELEVISIÓN	RADIO
PRI	33.4	30.8	35.0
PAN	19.7	16.3	21.7
PRD	23.7	19.5	26.1
PT	7.7	9.0	6.9
PVEM	5.3	8.3	3.4
PPS	2.2	3.9	1.2
PDM	3.4	5.1	2.4
PFCRN	2.7	3.9	2.0
PARM	1.9	3.2	1.1

Fuente: Aguirre Pedro; Becerra, Ricardo, *et al. Una reforma electoral para la democracia: Argumentos para el consenso*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995.

V. Las innovaciones de la reforma de 1996 como respuesta a las demandas partidistas

Finalmente, tras continuos debates y en un contexto de mayor negociación política, fue aprobada la reforma electoral en 1996, misma que buscó dar respuesta, en la medida de lo posible, a las demandas de los partidos, ocupando el acceso a los medios un lugar destacado.

Esta reforma amplió significativamente la asignación del tiempo gratuito para las fuerzas políticas, agregando a las 250 horas de radio y las 200 en televisión (tiempo que se refiere a la elección presidencial y que se reduce a la mitad en elecciones estrictamente legislativas), la adquisición por parte del Instituto Federal Electoral (IFE) de 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos cada uno, incrementando la cantidad de tiempo permanente en los medios electrónicos, que pasaron de 108 (en 1994) a 906 (en 1997). Cabe destacar que en materia de acceso a los medios, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE) sí distingue entre elección presidencial y elecciones

intermedias, señalando que en ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial, o el 12% cuando se elija a los integrantes del Congreso de la Unión. Asimismo, además de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente los partidos en condiciones de igualdad, las fuerzas políticas que cuentan con representación en ambas Cámaras del Congreso ahora tienen derecho a tiempos gratuitos y adicionales,¹⁰ como lo muestra la siguiente gráfica:

En cuanto a la distribución de tiempos de las campañas electorales, éstos ya no se distribuyeron de manera proporcional a la fuerza electoral de cada partido (como en 1994), sino bajo el mismo mecanismo que para la distribución del financiamiento público, es decir, bajo la fórmula 30/70. Esta fórmula, para el caso de los medios masivos, distribuye el tiempo de transmisión y el número de promocionales de los partidos 30% en forma igualitaria, y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral.¹¹ Para el caso de los partidos sin representación en el Congreso de la Unión, se estableció que éstos tendrán derecho a un 4% del tiempo total asignado.

Total de programas permanente de los partidos políticos durante los procesos electorales de 1994 y 1997 radio y televisión

Partido	1994 del 30 de mayo al 17 de agosto			1997 del 7 de abril al 27 de junio		
	Número total de emisiones	Duración	Total de tiempo al aire	Número total de emisiones	Duración	Total de tiempo al aire
PAN	48	15'	720'	453	15'	6,795''
PRI	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PPS	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PRD	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PC	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PARM	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PDM	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PT	48	15'	720'	453	15'	6,795'
PVEM	48	15'	720'	453	15'	6,795'
Total global	432		108 hrs. (6,480)	3,624		906 hrs (54,360)

Fuente: Informe de la Dirección de Prerogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, 1997.

En lo que a este apartado se refiere pareciera que ha habido avances sustantivos; sin embargo, el hecho que esta distribución se fundamente en el mismo principio que del financiamiento público, trae consigo que siga prevaleciendo inequidad en la competencia, ya que es precisamente en los montos asignados para gastos de campaña donde se ven favorecidos los partidos mayoritarios teniendo, por consecuencia, mayores oportunidades de contratar espacios en los medios y de incrementar así su presencia ante la opinión pública.¹²

También se incorporó la obligación de que los tiempos de Estado destinados a los mensajes de los partidos políticos se transmitan en horarios de «mayor audiencia» (artículos 44, 46 y 48 del COFIPE), además de los lineamientos generales respecto a la información o difusión de las campañas electorales. Sin embargo, debe mencionarse que hay ausencia de instrumentos y mecanismos confiables y públicos, independiente a los medios, que permitan conocer su audiencia, circulación y penetración real en la sociedad, además de que la medida se ve limitada al no establecerse ninguna sanción en caso de incumplimiento de la misma.

Otra modificación fue establecer la prohibición de anuncios gratuitos o pagados por interpósita persona en beneficio o perjuicio de partido alguno, así como la obligación por ley, de identificar de manera indubitable al patrocinador del mensaje.

Se introdujo la regulación de las tarifas aplicables a la propaganda política en tiempos de campaña, señalando el COFIPE que éstas no serán superiores en costo a las de la publicidad comercial; disposición similar a la que encontramos en el Derecho Electoral comparado latinoamericano en donde, particularmente en el caso de Colombia, los concesionarios de servicio de radiodifusión están obligados a transmitir la propaganda política a una

tarifa inferior a la mitad de la comercial. Cabe señalar que la modificación al COFIPE no consigue evitar la discriminación, ya que no indica sanciones en caso de incumplimiento, ni prohíbe que los medios, mediante el otorgamiento de descuentos de sus tarifas a ciertos partidos, puedan discriminar a otros.¹³

En cuanto a las atribuciones de la «Comisión de Radiodifusión» del Instituto Federal Electoral (IFE): *a)* se eliminó la obligación de este instituto de producirle los programas de radio y televisión a los partidos, lo que parece adecuado, conservándose eso sí la de difusión, así como el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes ante los concesionarios; *b)* el IFE es responsable ahora de determinar las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de transmisiones; *c)* se agregó una nueva competencia, la de llevar a cabo monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos, así como acerca del grado de objetividad de éstos en el manejo de las noticias. Esta medida, ya realizada *de facto* en 1994, es una de las principales modificaciones debido al efecto positivo que la misma viene teniendo sobre el comportamiento de los medios; otra innovación es que la Secretaría Ejecutiva del IFE, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos, solicitará a los medios impresos los catálogos de sus tarifas, poniéndolos a disposición de los partidos en la misma fecha prevista para la entrega de los catálogos de radio y televisión.

Por otro lado, y a fin de dar respuesta a la constante demanda para que los medios de comunicación sean más objetivos en la cobertura que otorgan a los distintos partidos, el IFE realiza actualmente un monitoreo para evaluar el tratamiento periodístico que reciben los distintos partidos, que si bien no tiene carácter coercitivo, sí pretende mostrar ante la opinión pública las tendencias partidistas de la radio y la televisión en la transmisión de la información electoral, tal como lo señalan los siguientes cuadros:

Monitoreo del 16 de marzo al 12 de abril de 1997

Radio

- Objetividad
- Número de notas no adjetivadas, favorables y desfavorables para cada partido

Partido	Notas sin comentario	Aprueba	Desaprueba
PRI	229	2	20
PAN	235	4	34
PRD	162	2	6
PT	57	0	1
PVEM	86	0	7
PPS	39	0	0
PDM	29	1	2
PC	59	1	2
TOTAL	896	10	72

Fuente: Informe de la Dirección General de Comunicación Social del Instituto Federal Electoral, IFE (1997).

Monitoreo del 16 de marzo al 12 de abril
Televisión

- Objetividad
- Número de notas no adjetivadas, favorables y desfavorables para cada partido

Partido	Notas sin comentario	Aprueba	Desaprueba
PRI	141	9	6
PAN	153	9	1
PRD	115	8	3
PT	51	1	2
PVEM	105	1	0
PPS	31	2	3
PDM	63	2	0
PC	54	3	2
TOTAL	713	35	29

Fuente: Informe de la Dirección General de Comunicación Social del Instituto Federal Electoral, ife (1997).

Una última modificación que vale la pena señalar, ha sido la regulación del derecho de aclaración, que puede ser ejercido por los partidos políticos, candidatos o coaliciones en radio y televisión, ante los medios de comunicación durante las campañas electorales, cuando consideren que éstos han deformado hechos o situaciones referentes tanto a sus actividades como a sus atributos personales (artículo 186 del COFIPE). Sin embargo, la aclaración está circunscrita a las campañas y no se prevé una instancia y una facultad encargada de hacer cumplir a los concesionarios.

A pesar de estas modificaciones se ha insistido, y con miras a las elecciones del año 2000, en la necesidad de que los medios de comunicación atiendan en sus noticiarios a la totalidad de las opciones políticas, las cuales recientemente han acordado de manera conjunta «los lineamientos generales aplicables a los noticieros de radio y televisión, respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos o coaliciones», con el objetivo de que todos los actores involucrados ofrezcan y difundan con equidad la información relativa a la campaña de este proceso electoral.¹⁴

Los lineamientos partidistas han destacado los siguientes aspectos:

- Analizar los puntos de vista de todos los contendientes en los programas de análisis y confrontación de posiciones políticas.
- Establecer una clara diferencia entre la nota informativa y comentarios o alusiones que editorialicen sus contenidos.
- Especificar cada vez que se transmite un programa, entrevista o evento comprado por los partidos o coaliciones, así como inserciones pagadas por éstos y que se transmitan durante la emisión de noticias.

- Establecer un mecanismo fluido de comunicación con los medios, que permita estar en condiciones de aclarar información en los espacios noticiosos en los que se pueda emitir alguna nota que afecte la campaña de algún candidato.

- Brindar especial atención al proceso de grabación, selección y edición de las imágenes que se incorporarán al texto informativo, a fin que los electores reciban, en la medida de lo posible, la información sobre las diferentes campañas en el mismo formato.

- Privilegiar las propuestas de los candidatos por encima de las alusiones a su vida privada, en la medida que ésta no tenga implicaciones para el interés público.

Los partidos políticos, por su parte, se han comprometido a emitir oportunamente la información relevante sobre sus campañas a los medios a fin de que estos procuren una cobertura equitativa que se asemeje a la intensidad que cada participante aplique a su campaña.

VI. Los retos jurídicos actuales de las campañas electorales en México

En realidad, si observamos únicamente las transformaciones en la legislación electoral, podríamos señalar que ha habido avances, y si a ello agregamos los porcentajes que muestran los monitoreos realizados por el IFE durante el pasado proceso electoral de 1997, podríamos atrevernos a decir que la equidad se ha logrado.

Sin embargo, y como se señaló anteriormente, el financiamiento público otorgado a cada partido, determina la posibilidad de que una fuerza política pueda contratar más espacios en los medios que otra, ya que la limitación en gastos de campaña se reduce a porcentajes y no montos que es precisamente donde

prevalece la diferencia abismal entre los recursos de un partido y otro.

En relación con lo anterior podemos observar cómo, a excepción del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN), que han incrementado considerablemente su presencia en los medios masivos, la población desconoce a los demás partidos que integran el espectro político, creando de manera virtual un sistema en donde sólo tres partidos tienen posibilidad de rotación del poder, negando a los partidos minoritarios ganar presencia ante la opinión pública, lo que impide una real competencia electoral y, por consecuencia, la consolidación de un régimen democrático.

Respecto al uso electoral de la obra pública, aún quedan algunas lagunas, ya que pese a que la mayoría de las demandas partidistas fueron incorporadas a la nueva legislación electoral, aún queda pendiente sancionar la promoción de obras públicas previa jornada electoral, práctica asumida por el Partido Revolucionario Institucional desde sus orígenes y que, si bien el IFE intentó frenarla a través de un exhorto durante las elecciones de 1997, éste no prosperó por no ser facultad de este organismo el hacer este tipo de pronunciamientos, según lo señaló en su momento el Tribunal Electoral.

En el caso de México, las nuevas tecnologías, así como las precampañas, apenas están irrumpiendo en el ambiente político de manera formal, y su introducción a los procesos electorales aún está limitado legalmente. Existen entidades, como Chihuahua, donde levantar encuestas el día de las elecciones está expresamente prohibido por los consejos o institutos electorales.

En general, todas las legislaciones electorales en México prohíben la difusión pública de las encuestas desde ocho días antes de las elecciones y hasta el cierre oficial de las casillas (que comúnmente es a las 18:00 horas), pero en algunos estados la prohibición señala no difundir información «hasta que la autoridad electoral dé a conocer resultados», como sucede en Durango y Aguascalientes. Esta situación también ha generado debates por considerar que las encuestas son parte de las campañas y pueden inducir el voto; sin embargo, han surgido voces que señalan que limitar la difusión de esta información contradice el artículo 7° constitucional en lo que se refiere a la libertad de prensa.

Como puede observarse, la discusión sobre el marco jurídico que ha de regular las prerrogativas de los partidos políticos, campañas y medios de comunicación, apenas se está conformando, a diferencia de otros países, que como España, y pese a su reciente proceso de democratización, ya

cuentan con un ordenamiento jurídico que contempla el acceso de las formaciones políticas a los medios de comunicación de manera muy precisa.¹⁵

Sin embargo, los avances han sido considerables hasta el momento y conforme éstos se van consolidando, simultáneamente se van abriendo nuevas interrogantes que buscan en el marco jurídico encontrar una respuesta que les permita competir en condiciones más justas a los distintos actores políticos.

En México, como todos sabemos, el derecho a la información se encuentra fundamentado en el artículo 6° de la Constitución, en virtud de la adición de 1977, misma que establece: «El derecho a la información será garantizado por el Estado». Sin embargo, actualmente nuestro país enfrenta una recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos, que en su informe anual de 1998, en su capítulo 10 numeral 670, urge al Estado mexicano a «que promueva la revisión de la legislación reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana en una forma abierta y democrática, a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva». Dentro de los fundamentos de la recomendación, en el numeral 187, la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifiesta: «La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también condición *sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad a la hora de ejercer sus opiniones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.»¹⁶

VII. Conclusiones

Actualmente, y como consecuencia de las innovaciones tecnológicas, así como las distintas modalidades que el quehacer político ha asumido durante los últimos años, se han colocado en la mesa de debates nuevos planteamientos sobre las modernas herramientas de las que la sociedad y el gobierno se valen en su tránsito hacia la democracia, tales como el uso de internet en actividades proselitistas, la pertinencia del uso de encuestas, el conteo rápido, el uso del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), las encuestas de salida y la regulación en gastos de precampañas electorales, ante la premura de los partidos políticos por posicionarse ante el electorado.

Por otro lado, y asumiendo en sentido amplio el acceso a los medios de comunicación como una manifestación de apertura que coadyuva a la consolidación de un sistema democrático, no debe soslayarse la importancia de los movimientos políticos y agrupaciones, que en el caso de México, no han sido objeto de ningún pronunciamiento por las diversas fracciones parlamentarias, para que éstos también tengan acceso por lo menos a los medios de comunicación social del Estado, como existe en otras legislaciones de reciente innovación como la colombiana, la cual distingue incluso entre divulgación política y propaganda electoral, otorgando a la primera un sentido más educativo que propagandístico, aspecto que equilibra el interés fugaz y electorero en que muchos de los partidos políticos se ven envueltos, dejando de lado a aquél que en su nombre pronuncian discursos, generan campañas y le convidan a apoyarles, perdiendo de vista que es precisamente éste el que le da sentido a un sistema democrático: el ciudadano.

Asimismo, el tema de las encuestas también ha generado una serie de controversias en diversos países acerca de sus usos y difusión. Sin embargo, en otras latitudes es un tema rebasado, ya que como lo señaló recientemente el presidente del Consejo General del IFE, maestro José Woldenberg «... fue la legislación francesa de 1977 quien sentó las bases para el trabajo de una Comisión de Sondeos; más tarde Bélgica desarrolló la idea de los criterios mínimos que permiten validar la calidad de las encuestas políticas; luego España y Portugal se agregarían a la llamada opción tuitiva (es decir, que guarda, defiende o ampara), para la regulación de los sondeos. A la Comisión de Sondeos Francesa le han seguido la Alta Autoridad para la Comunicación Social en Portugal, la Comisión de Sondeos en Bélgica y las nuevas atribuciones de la Junta Electoral Central en España. Todos estos órganos tienen una autonomía orgánica y funcional, e incluyen la potestad sancionadora de las infracciones producidas en la materia».¹⁷

El uso de las páginas *web*, por su parte, impone nuevos retos que no impactan sólo al ámbito político, sino también al económico y al educativo. A modo de ejemplo vale la pena señalar que una cuarta parte de la población estadounidense entra en línea por lo menos una vez a la semana, y una

quinta parte entra a las noticias en línea en el mismo período, lo que le ha convertido en una fuente de comunicación común en este país y por consecuencia, en un nuevo medio de comunicación. Sin embargo, hay otros países que no tienen tanto acceso, como en partes del sur de Europa, Francia, Grecia, España, China, Rusia o México, donde la proporción de uso es de un dos por ciento.¹⁸

Si bien es cierto que el uso de la *web* permite un proceso real de comunicación, es decir, donde emisor y receptor participan de manera recíproca, también es cierto que es una tecnología que se encuentra limitada por los costos económicos que implica, lo que le convierte en un medio efectivo pero de poco alcance, siendo una minoría de ciudadanos quien puede involucrarse más en política, al tener la posibilidad de cuestionar e intercambiar sus puntos de vista a través de dichas páginas con sus representantes.

Es importante señalar que estos planteamientos nos atañen a todos, pues no sólo implica un proceso comunicativo en el cual los partidos, las instituciones de gobierno, los concesionarios y las distintas agrupaciones civiles forman parte; pues más allá de analizar los alcances, limitaciones y retos que plantean los medios de comunicación en los procesos electorales, en el trasfondo de la discusión se encuentra la interrogante de la modalidad que está asumiendo la participación política del ciudadano ya que, paradójicamente, nunca se había visto inmerso en esa gran vorágine de información política como hoy y, a la vez, tan desinformado y apático a involucrarse de manera más directa en acciones sociales que le representen una satisfacción personal al tiempo de mejorar su calidad de vida.

Finalmente, no debemos perdernos en visiones instrumentalistas que pueden opacar la razón de ser del quehacer político, cuya principal responsabilidad es la defensa constante de la libertad y la justicia que tienen, en el derecho a la libertad de prensa e información, uno de sus principales baluartes, lo que los convierte al mismo tiempo en pilares del sistema democrático que actualmente estamos construyendo en muchos países de Latinoamérica, ya que la democracia es un proceso que debe renovarse cotidianamente en todas las esferas del quehacer humano en lo individual y social y, por consecuencia, en todas las latitudes en donde este se desarrolla y participa.

NOTAS

* Jefe de Unidad de Investigación y Análisis de la Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Para profundizar en el origen de estos debates puede consultarse la obra de Umberto Eco, *Apocalípticos e integrados ante la cultura de masas* (traducción de Andrés Boglar). Barcelona-España, Ed. Lumen, 1975, 403 pp., en donde el autor describe con mayor detalle las corrientes de pensamiento maniqueístas que se suscitaron a partir de la irrupción de los medios de comunicación en la vida moderna.

² Sartori, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. España, Taurus, 1998, p. 66.

³ Kingsley, Jean-Pierre. «El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación», *Conferencias sobre temas electorales contemporáneos*, IFE, 24 de junio, 1997.

⁴ Planas, Pedro. «El acceso de los partidos a los medios de comunicación social», *Conferencias sobre temas electorales contemporáneos*, IFE, 23 de junio, 1997.

⁵ Brea Franco, Julio. «Campañas electorales», *Diccionario electoral*, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1989, p. 76.

⁶ Lauga, Martín. «La campaña electoral: publicidad/propaganda, período, prohibiciones», en Nohlen, Dieter *et al. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 1998, p. 434.

⁷ El estudio comparado que hace el autor comprende los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁸ Cabe señalar que en 1971 son liberados los presos del movimiento del 68 y la Unión Nacional Sinarquista se convierte en el PDM.

⁹ Arredondo Ramírez, Pablo. «Los medios de comunicación en la lucha político-electoral» en *Así se calló el sistema: comunicación y elecciones en 1988*. México, Universidad de Guadalajara, 1991, 268 pp.

¹⁰ Estas modificaciones están plasmadas a detalle en el artículo 47 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, pp. 38-39.

¹¹ Véase el artículo 41 párrafo segundo base II inciso *a*) de la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹² Al respecto, el artículo 49 fracción VIII inciso *b*) del actual COFIPE señala: En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará, para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

¹³ Véase artículo 47 fracciones 5 y 6 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, p. 39.

¹⁴ De conformidad con lo establecido en el artículo 48 párrafo 10 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, el 15 de diciembre de 1999 se reunieron las autoridades del IFE, los integrantes de la Comisión de Radiodifusión del propio Instituto y los representantes de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para que el director ejecutivo de Prerogativas entregara al presidente de la Cámara el documento que integra dichos lineamientos.

¹⁵ En la legislación española se ha dado en llamar «precampaña electoral» al derecho de las formaciones a expresar libremente sus opiniones y programas durante todo el proceso electoral. Dentro de la denominada «precampaña» se ha de considerar lícito cualquier acto de las fuerzas políticas siempre que no contenga una expresa y directa petición del voto.

¹⁶ Corral, Javier. «Partidos, medios y elecciones», en *Este País*, No. 98-mensual, mayo de 1999, pp. 23-28.

¹⁷ Woldenberg, José. «Las encuestas electorales como instrumentos de confianza» en *Este País*. No. 101-mensual, agosto 1999, p. 6.

¹⁸ Norris, Pippa. «La intervención de los medios en los procesos electorales», *Seminario Internacional sobre Partidos Políticos, Medios de Comunicación y el Proceso Democrático*, Instituto Federal Electoral, 4 de febrero, 1999.

Voto en el extranjero

Carlos Alberto Urruty*

*SUMARIO:** I. Naturaleza del sufragio. II. Nacionalidad y ciudadanía. III. Nacionalidad, ciudadanía y derecho al sufragio. IV. La normativa uruguaya. V. Conclusiones.*

I. Naturaleza del sufragio

El sufragio no constituye un derecho individual. Basta para demostrarlo un examen comparativo de los caracteres del sufragio y de los derechos individuales. Todo derecho individual consiste en la facultad de cada individuo de desarrollar, con entera independencia, su propia actividad en prosecución de los fines esenciales de la vida. El sufragio es el medio de elegir los funcionarios públicos, de constituir los centros de autoridad destinados a regir los intereses públicos, de organizar las garantías de la libertad civil y atribuye a cada ciudadano un poder sobre todos los demás. El derecho individual puede manifestarse ampliamente, aun cuando el hombre no forme parte de una sociedad política. El sufragio nace y muere con la sociedad política; fuera de ella no existe para el hombre y no es posible siquiera concebirlo.

Los derechos individuales son ejercidos por los hombres con entera libertad. La ley los declara, los consagra y los garante determinado al mismo tiempo el círculo de acción de cada individuo y los límites de acción de cada derecho. Pero dentro de esos límites el individuo se desenvuelve con absoluta libertad. El ejercicio del sufragio está sujeto, en cambio, a la reglamentación más severa y minuciosa. El ciudadano no vota cuando quiere y de la manera que le parece. El día y la hora en que debe hacer uso del sufragio, la forma en que debe emitir su voto, las condiciones en que debe presentarse a depositar en la urna su lista de candidatos, todos los detalles, aun los más insignificantes del ejercicio del sufragio están previstos y reglamentados por la ley. Por otra parte, mientras que el hombre cuando ejerce sus derechos individuales sólo afecta de una manera directa sus propios intereses, cuando concurre por medio del sufragio a la formación de los poderes públicos, su acción tiene por exclusivo objeto la dirección de los intereses sociales. Mientras que el hombre nacido en el extranjero se encuentra en el goce de todos los derechos individuales, sin limitación alguna, desde el instante en que pisa el territorio de la República, sólo puede hacer uso del sufragio cuando adquiere la calidad de ciudadano,

esto es, cuando entra a formar parte de la sociedad política. Resumiendo: Los derechos individuales los posee el hombre por su sola calidad de hombre, son inherentes a su naturaleza, constituyen los atributos de su personalidad. El sufragio, en cambio, sólo corresponde al individuo como miembro de la sociedad política (Justino Jimenez de Aréchaga. *La Libertad Política*. Fragmentos de un Curso de Derecho Constitucional, edición oficial, 1906, pp. 5, 6 y 7).

En todos los pueblos regidos por instituciones libres, el sufragio se ha reconocido a los ciudadanos como **un derecho inherente a su calidad de miembros de la sociedad política**. Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación, dice la Constitución uruguaya y como tal elector y elegible en las condiciones y formas que se designarán. El sufragio es **un derecho político**. Cuando los ciudadanos votan para constituir los poderes públicos no ejercen un derecho de carácter personal, sino que concurren como elementos componentes del organismo social a ejercer una función encomendada a la soberanía. Se trata de una función de la sociedad y cuando el ciudadano vota lo hace sólo a título de miembro de ella. Cuando se establece que el sufragio es un derecho inherente a la calidad de ciudadano es porque la expresión ciudadano designa al hombre, no bajo el aspecto de ser individual y autónomo, sino como elemento componente de la sociedad y, en consecuencia, como miembro de la soberanía nacional.

Definimos la soberanía como el poder que la sociedad tiene de regirse a sí misma, de constituir y organizar el Estado. Si los derechos políticos derivan de la soberanía, su ejercicio es jurídicamente obligatorio para los ciudadanos, como elementos componentes del organismo social. Para ser más precisos, estos derechos políticos deberían ser calificados como **deberes políticos**.

La autoría de los conceptos desarrollados hasta aquí, que compartimos en su totalidad, pertenece al profesor de Derecho Constitucional doctor Justino Jiménez de Aréchaga y están contenidos en la obra mencionada anteriormente.

II. Nacionalidad y ciudadanía

Para la definición del tema que estamos tratando es de fundamental importancia distinguir ambos conceptos.

a) La nacionalidad

La mayoría de la doctrina concibe a la nacionalidad como un vínculo natural, no creado por el derecho, sino simplemente reconocido por él, que liga a un individuo con una comunidad estatal y que produce consecuencias jurídicas, especialmente en el orden internacional.

En general los países de inmigración atienden al lugar de nacimiento (*jus soli*) cuando deben decidir cuál es ese vínculo natural que determina la nacionalidad. Por el contrario, el criterio que prima en los países de emigración que procuran mantener vinculados al Estado de sus padres a quienes abandonan su territorio, es atender al vínculo natural derivado de la sangre (*jus sanguinis*).

Es indiscutible el derecho de cada Estado de dictar las normas que regulan el estatuto de la nacionalidad y, por tanto, de determinar quiénes son sus nacionales. Pero ese derecho no es irrestricto. Para que la legislación interna de cada Estado deba ser admitida por los demás es necesario que esté en concordancia con los tratados internacionales, la costumbre internacional y los principios generales de derecho generalmente admitidos en materia de nacionalidad. Así lo establece expresamente la Convención de La Haya de abril de 1930.

Derechos y deberes que emanan de la nacionalidad

Dependen, por supuesto, de lo que establezca la legislación de cada Estado. El análisis de la legislación comparada permite, sin embargo, señalar como principales derechos reconocidos a los nacionales, el de no ser expulsados del territorio del Estado a que pertenecen o de ser recibidos en él si fueran expulsados de otro Estado y el derecho al amparo diplomático, es decir, a la protección del Estado del cual se es nacional cuando se encuentra en el exterior del mismo.

Como deberes generalmente admitidos, que derivan de la condición de nacional, se señalan el de lealtad que obliga a prestar el servicio militar y a abstenerse de la comisión de actos que se tipifican como constitutivos de traición a la patria.

b) La ciudadanía

Concepto. Repito, por considerarla inobjetable, la definición de ciudadanía que aprendí de mi profesor de Derecho Constitucional el doctor Justino Jiménez de Aréchaga (el nieto del que cité al analizar el punto vinculado a la naturaleza del sufragio). «Es una calidad jurídica que habilita al individuo para participar en la vida política del grupo otorgándole ciertos derechos e imponiéndole ciertos deberes».

La ciudadanía se distingue nítidamente de la nacionalidad. Se trata de dos conceptos técnicamente diferentes. La nacionalidad, como lo expresamos, atiende al vínculo natural que liga a un individuo con un Estado (en función del lugar de nacimiento o de la sangre), procura asegurar la protección diplomática y el deber de lealtad al Estado e interesa no sólo al derecho interno sino, también, y muy especialmente, al derecho internacional.

La ciudadanía, en cambio, es un concepto estrictamente jurídico, que sólo interesa al derecho interno y tiende a determinar cuál es el grado de participación que corresponde a los habitantes de un Estado en la vida política del grupo.

Porque se trata de dos conceptos diferentes, encontramos que, en la generalidad de los Estados se puede ser nacional sin ser ciudadano y, a la inversa, se puede ser ciudadano siendo extranjero. Quienes no han adquirido todavía la ciudadanía por no haber alcanzado la edad requerida para su ejercicio, o la han visto suspendida por haber sido declarados incapaces o estar sufriendo una sentencia de condena, son nacionales aunque estén privados de la ciudadanía.

No es indispensable la condición de nacional para que el derecho reconozca la ciudadanía a una persona. No puede negarse, sin embargo, que la nacionalidad atribuye a quien la posee, una cierta vocación jurídica a la ciudadanía, lo cual es lógico ya que el nacional comúnmente, se encuentra naturalmente ligado a la comunidad estatal a la cual pertenece.

Derechos y deberes que derivan de la ciudadanía

El conjunto de estos derechos y deberes, que denominamos el «status» de ciudadano, procura asegurar a la persona a quien se atribuye tal status, una participación activa en el funcionamiento de la asociación política de la cual es miembro. Los derechos inherentes a la condición de ciudadano reconocidos en general por la doctrina y el derecho comparado son: **el de elegir** (*jus suffragi*) y **el de ser electo** (*jus honoris*). Existen, asimismo, derechos que pueden considerarse secundarios o no inherentes a la calidad de ciudadano, como el que otorga la posibilidad de

ser llamado a los empleos públicos o el que les reconozca preferencia en la oferta de trabajo.

III. Nacionalidad, ciudadanía y derecho al sufragio

Analizados los conceptos de nacionalidad y ciudadanía y la naturaleza del derecho al sufragio, estamos en condiciones de responder a las siguientes interrogantes: El individuo que, habiendo nacido en el territorio de la República, abandona el país y se domicilia en el extranjero, ¿tiene derecho a intervenir en la elección de los poderes públicos? ¿Deben los extranjeros ser admitidos al ejercicio de los derechos políticos?

La población de todos los Estados de América está constituida con una masa considerable de extranjeros desde que todas las repúblicas del continente han abierto sus fronteras a una importante corriente migratoria procedente, sobre todo, de Europa. Esos extranjeros gozan de la misma condición civil que los nacionales. Adquieren y transfieren propiedades, sin restricción de clase alguna. Gozan, al igual que los nacionales, de la libertad de trabajo, de cambio, de pensamiento, de asociación, de enseñanza y de conciencia. Están sometidos a las mismas leyes, sus intereses y sus derechos se ven afectados del mismo modo por las decisiones que se adoptan en la sociedad que han pasado a integrar. Los intereses generales de esa sociedad ejercen la misma influencia sobre los intereses personales de los miembros de la comunidad, sean estos nacionales o extranjeros. Esa sociedad constituye un organismo formado por un conjunto de individuos, sometidos a las mismas leyes y estrechamente unidos por vínculos de intereses y necesidades comunes. La igualdad de derechos civiles entre nacionales y extranjeros, consagrada ampliamente por las leyes de todos los Estados americanos, implica necesariamente la igualdad de derechos políticos, desde que estos no son más que una garantía de los primeros. El pueblo en las sociedades americanas está formado, en gran parte, por los extranjeros domiciliados en su territorio. Si se les privara del derecho a participar en la elección de los poderes públicos, sus derechos civiles quedarían desprovistos de garantía. No estarían asegurados por un gobierno que se ha constituido sin su participación. Como lo expresa el publicista norteamericano Joel Tiffany, citado por Jiménez de Aréchaga, «compondrían una gran masa de opinión, de intereses, de elementos sociales y morales, subordinada a la prepotencia de un pequeño grupo investido, a la manera de los antiguos patricios romanos, con el derecho pleno de la ciudadanía».

Se concluye de lo expresado que no es la nacionalidad sino la ciudadanía la fuente de los derechos políticos. Es el hecho de ser miembro de la sociedad, de poseer derechos civiles y tener participación en los intereses sociales cuya garantía y administración se confían al Estado lo que otorga al individuo el derecho a intervenir en las funciones de soberanía y participar en la elección de los poderes públicos. Como lo expresa magistralmente Jiménez de Aréchaga: «el extranjero que se domicilia en nuestro país, incorporándose por ese hecho a nuestra sociedad, siendo afectados sus derechos civiles por la acción de los poderes públicos de la misma manera que los de los nacionales, y adquiriendo, como miembro de la comunidad, participación en los intereses colectivos, debe concurrir a la formación de los gobiernos que van a tutelar y administrar esos derechos e intereses».

Si no es la nacionalidad la fuente de los derechos políticos. Si el derecho a intervenir en la elección de los poderes públicos deriva del hecho de ser miembro de la sociedad, de poseer derechos civiles y participar en los intereses sociales que el Estado debe administrar y garantizar, **se concluye fácilmente que el individuo nacido en el territorio de la República, que ha abandonado el país y se ha domiciliado en el extranjero, no tiene el derecho de intervenir en esa elección, porque, no obstante su nacionalidad, ha dejado de formar parte de la sociedad política que antes integraba.**

Nacionalidad y ciudadanía son dos condiciones individuales completamente distintas. La ciudadanía no procede de la nacionalidad, sino de la calidad de miembro de una sociedad política determinada. La nacionalidad es un estado permanente de los individuos que no sufre alteración alguna cualquiera que sea el punto de la tierra que habiten; la ciudadanía es, por el contrario, variable y se altera con los distintos domicilios que adquieren los hombres en las diferentes sociedades en que se encuentra dividida la humanidad (Jiménez de Aréchaga, ob. cit. pp. 78-79).

IV. La normativa uruguaya

1. La Constitución de la República

El artículo 1° de la Constitución define la República Oriental del Uruguay como la asociación política de todos los **habitantes** comprendidos dentro de su territorio. Esta norma encuentra su fuente en la Constitución de 1918. La precedente Constitución de 1830 definía también al Estado Oriental como asociación política pero hablaba de los «ciudadanos» y no de los habitantes como las posteriores.

Nuestro constituyente, al definir el Estado como «asociación política» se afilió a la teoría contractualista sostenida por Rousseau y, en general,

por la mayoría de los autores del siglo XVIII. Esta teoría fue expresamente recogida en la Constitución de Massachusetts, que ejerció primordial influencia en nuestros primeros constituyentes. Conforme con ella «el cuerpo político está compuesto por una asociación voluntaria de individuos; es un contrato social por el cual el pueblo entero conviene con cada ciudadano y cada ciudadano conviene con el pueblo entero que todos serán gobernados por ciertas leyes para beneficio común». Con base en ese contrato social, Rousseau distingue en el individuo que integra esa asociación política una doble calidad: **la de ciudadano** que le permite participar en la formación de la voluntad común que ha de regir el grupo y **la de súbdito** que lo transforma en sujeto pasivo de las normas creadas por el gobierno del grupo.

En la Constitución de 1918 se sustituye en el artículo 1° la expresión ciudadanos por la de «habitantes». No es ajena a tal modificación la crítica formulada a dicha disposición por Alberdi en sus «Bases». Sostenía Alberdi que el Estado Oriental no es sólo la asociación política de los ciudadanos. Es más que esto. Son los 20 mil extranjeros avecindados allí, que sin ser ciudadanos, poseen ingentes fortunas y tienen tanto interés en la prosperidad del suelo oriental como sus ciudadanos mismos.

La de ser habitante del país es la condición de hecho que permite hacer exigible el cumplimiento por parte del individuo de los deberes que emanan de la doble calidad a que aludía Rousseau.

Si como **ciudadano** tiene derecho a participar, aunque sea indirectamente, en la creación del orden jurídico que ha de regir la vida del Estado y proteger sus legítimos intereses, en tanto **súbdito** pasa a ser sujeto pasivo de ese mismo orden jurídico que ha contribuido a crear. Esta sumisión al orden jurídico, el hecho de verse alcanzado por él, es la contrapartida del derecho a participar en la formación de la voluntad común que ha de sancionar ese orden jurídico.

La referencia al «**habitante**» del territorio de la República en la definición contenida en el artículo 1° encuentra correspondencia en el resto del articulado de la Constitución. En efecto:

- Son los habitantes de la República los titulares de los derechos, deberes y garantías consagrados en la Sección II.

- La persona nacida fuera del territorio de la República a la que se reconoce la calidad de ciudadano natural por ser hijo de padre o madre uruguayo, sólo adquiere esa calidad por el hecho de **avecinarsse** en el país e inscribirse en el Registro Cívico.

- La residencia habitual en el país constituye una condición indispensable para el otorgamiento

de la ciudadanía natural o del derecho al sufragio al extranjero.

- Conforme al artículo 81, en tanto la nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, esa naturalización ulterior es, en cambio, causa de pérdida de la ciudadanía legal. Ese artículo agrega que basta para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía con avecinarsse en la República e inscribirse en el Registro Cívico. Se reitera, por consiguiente, que el estar avecindado en el país es condición para el ejercicio de los derechos cívicos.

2. La ley que organiza el registro electoral

La ley de 9 de enero de 1924 creó un sistema orgánico independiente de los demás poderes de gobierno con plena autonomía funcional, al cual encomendó la formación, calificación, archivo y custodia del Registro Cívico Permanente. La ley de elecciones sancionada al año siguiente (el 16 de enero de 1925), puso a cargo de ese conjunto orgánico el contralor del procedimiento tendiente a permitir que el cuerpo electoral exprese su voluntad, la recepción de los sufragios y la proclamación del resultado de la elección y de los candidatos electos.

Esa creación institucional, calificada por los propios legisladores que la concibieron, como «una especie de poder del Estado», se integra con órganos permanentes (Corte Electoral y sus dependencias administrativas y Juntas Electorales) y con órganos transitorios (Comisiones Receptoras de Votos). Ya desde su creación ese conjunto orgánico se caracteriza por su intensa centralización bajo la dirección de la Corte Electoral a la cual, en forma expresa, se atribuye la superintendencia sobre todos los organismos electorales.

A partir de 1934, la existencia de ese sistema orgánico creado legalmente adquiere rango constitucional. Es la norma fundamental la que, bajo el título «De la Justicia Electoral» contempla la existencia de la Corte Electoral, define su composición y forma de integración, determina expresamente sus cometidos y le otorga competencia privativa y excluyente para conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales y para juzgar las elecciones de todos los cargos electivos, los actos de plebiscito y de referéndum.

¿Cuáles son esos actos y procedimientos electorales cuyo conocimiento se ha encomendado en forma exclusiva a la Corte Electoral?

El proceso electoral se inicia con la incorporación de los individuos al Registro Electoral y culmina con la proclamación de los candidatos electos, para reiniciarse después de los comicios, con la reapertura del período inscripcional. Son, por consiguiente, actos y procedimientos electorales tanto los que se derivan del ejercicio directo del sufragio, como los que

habilitan para emitirlo. La incorporación de una persona al Registro Electoral es, sin lugar a dudas, un acto electoral de enorme trascendencia desde que, en tanto constituye la condición que permite a un integrante de la asociación política el ejercicio de sus derechos cívicos, resulta básico para el desarrollo normal del proceso electoral. De la pureza observada en la organización de este acto depende, en grado sumo, la confiabilidad de todo el sistema electoral.

Se infiere de lo afirmado que es contrario a la Constitución uruguaya encomendar a cualquier órgano público, ajeno al creado específicamente por el constituyente para cumplir con ese cometido, la recepción de inscripciones en el Registro Cívico o Registro Electoral o la elaboración de listas provisionales de electores, puesto que una y otra actividad constituyen actos electorales.

La ley que organiza el Registro Electoral regula los requisitos necesarios para la inscripción y exige al solicitante: prueba de ciudadanía, de identidad, de vecindad y de residencia. Mediante la prueba de vecindad la persona que pretende inscribirse debe demostrar que tiene su residencia habitual en la jurisdicción inscripcional a la que procura incorporarse.

Mediante la prueba de residencia debe demostrar que reside en el país desde tres meses antes de la fecha de la inscripción.

Consecuente con esta exigencia se incluyen entre las causales de exclusión que pueden hacerse valer en el correspondiente juicio el no haber residido durante un término de tres meses en el país al tiempo de la inscripción.

Resulta claro, por consiguiente, que de acuerdo con la ley que organiza nuestro Registro Cívico, es condición indispensable para incorporarse a dicho Registro estar residiendo en el país al tiempo de la inscripción. Esa exigencia es coherente con la de estar vecinado en el país contenida en la Constitución y, en último término con la de ser habitante del territorio de la República para formar parte de la asociación política, conforme con la definición de Estado que proporciona el artículo 1° de la norma fundamental.

Es, por otra parte, la residencia en el territorio del país el factor que sirve de base a la organización del Registro Cívico. La serie de tres letras que se adjudica al solicitante en el acto de la inscripción responde a ese factor (la primera letra corresponde al departamento en que reside, la segunda a la zona de ese departamento y la tercera al distrito electoral en donde tiene su morada). En función de esa serie de letras se ordena y clasifica su expediente inscripcional, se determina su inclusión en el padrón de habilitados para votar y se confecciona el plan circuital asignándole el lugar en que le corresponde votar.

3. La ley de elecciones

Esta ley regula con extrema minuciosidad la organización y desarrollo del acto eleccionario. En la etapa previa establece en forma detallada el procedimiento para la elaboración de los planes circuitales que tienen carácter departamental la elección por las juntas electorales de los lugares en que han de funcionar las comisiones receptoras y de las personas que han de integrarlas, las características que deben reunir los locales de votación y la remisión a cada junta de los cuadernos de hojas electorales del respectivo departamento, precintadas por circuito. Preceptúa asimismo los elementos que cada junta electoral debe remitir a cada comisión receptora entre los que corresponde destacar, por la trascendencia que tienen para la emisión del voto, el padrón y el cuaderno de hojas electorales correspondiente a los habilitados para votar en el respectivo circuito.

No se admite la emisión del voto fuera del Departamento.

En el desarrollo de la votación la regulación legal es igualmente minuciosa. Si se analiza el procedimiento detenidamente, se observa que algunos de los trámites que parecen innecesarios constituyen la solución que ha encontrado el legislador para erradicar prácticas que viciaban el pronunciamiento popular (por ej. la tirilla y la maniobra del voto circulante).

De las múltiples garantías que contempla ese procedimiento se destacan dos que pueden considerarse los pilares en que reposa todo el sistema: las normas que posibilitan la presencia de los delegados partidarios durante todo el desarrollo de la votación y especialmente, durante la realización del escrutinio primario y las que preceptúan la obligación de llevar a cabo ese escrutinio inmediatamente de concluida la votación y de entregar copia del acta, que consigna el resultado de la elección en el circuito a los delegados que la soliciten.

Desde que la Comisión Receptora de Votos se instala, la ley reconoce a los delegados partidarios el derecho de controlar y observar su actuación dejando constancia en acta de sus observaciones. Es a los delegados a los únicos que se reconoce el derecho de registrar en el circuito las hojas de votación que han de ser depositadas en el cuarto secreto. Los delegados pueden observar a los sufragantes por las causales previstas en la ley, entre las cuales reviste particular importancia la que prevé que quien exhibe la credencial no sea su titular. Tienen derecho, finalmente, a presenciar el escrutinio y a pedir una copia del acta que documenta el resultado. La realización del escrutinio en presencia de los delegados partidarios y la entrega a éstos de la copia del acta de escrutinio constituyen la garantía sustancial de la pureza del acto eleccionario, dada la intangibilidad que la Ley de Elecciones otorga a la mencionada acta. Resulta

prácticamente imposible conciliar la observancia del procedimiento previsto por la ley para cada una de las etapas de la votación (previas, concomitantes y posteriores), con la emisión del voto en el extranjero. No puede, por otra parte, pretenderse que los partidos políticos designen delegados para controlar el desarrollo de la elección y los escrutinios en cada lugar de la tierra en que puedan estar residiendo ciudadanos del país.

En ausencia de los delegados desaparece el principal elemento de fiscalización previsto en nuestro régimen electoral.

V. Conclusiones

1. Si el sufragio es un derecho político. Si es la ciudadanía y no la nacionalidad la fuente de los derechos políticos. Si es el hecho de ser miembro de la sociedad, de poseer derechos civiles y tener participación en los intereses sociales cuya garantía y administración se confían al Estado lo que otorga al individuo el derecho a intervenir en las funciones de soberanía y a participar en la elección de los poderes públicos, se concluye que quien es nacional de un país, si lo ha abandonado y se ha domiciliado en el extranjero, no tiene derecho a intervenir en esa elección porque, no obstante su nacionalidad, ha dejado de formar parte de la sociedad política que antes integraba.

2. Estimo, además, que otorgar a un individuo residente en el extranjero la posibilidad de elegir representantes implica reconocerle, a través de ellos, la facultad de crear un orden jurídico al cual, por no ser habitante del país, no ha de quedar sometido. En la dicotomía ciudadano-súbdito a que hacía referencia Rousseau, supondría conferir a determinados individuos sólo los derechos emergentes de la primera condición, la de ciudadanos, sin la contrapartida de los deberes derivados de la segunda, la de súbditos.

Comparando su situación con aquélla en que se encuentran los que habitan el territorio de la República, sujetos por ello a las normas jurídicas que han de dictar los gobernantes que elijan, aparecía vulnerado el principio de igualdad de las personas expresamente consagrado en todas las constituciones de los países democráticos.

3. En lo que al derecho uruguayo se refiere, resulta claro que la inscripción en un Registro de Electores en el Exterior y la emisión del voto fuera del territorio del Estado no armoniza con uno de los principios básicos en que se sustenta la organización de nuestro Registro Cívico Permanente que es, al mismo tiempo, determinante de la organización y desarrollo de la elección. Ese principio básico está constituido por la exigencia de que quien aspira a adquirir el ejercicio de sus

derechos cívicos resida en el país y esté vecinado en la jurisdicción electoral en que desea quedar incorporado.

Esta exigencia legal encuentra su respaldo constitucional en las diferentes normas que supeditan el ejercicio de los derechos ciudadanos al vecinamiento en el país y, más concretamente, en el artículo 1° de la norma fundamental que reconoce como miembro de la asociación política a quien habita en el país.

4. El atribuir a los representantes diplomáticos o consulares —que son funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo— la facultad de recibir solicitudes de inscripción en el Registro Cívico, de elaborar listas provisionales de electores o de recibir sufragios, colide con las disposiciones constitucionales que atribuyen a la Justicia Electoral el conocimiento de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales.

5. La emisión del voto en el extranjero resulta inconciliable con la observancia de las garantías que acompañan su emisión ante las comisiones receptoras de votos y sobre todo con la inmediatez del escrutinio una vez cerrada la votación y su realización en presencia de los delegados partidarios, garantía básica y sustancial de la pureza del acto eleccionario regulada en forma minuciosa y satisfactoria por nuestro legislador.

* Presidente de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay.

NOTA

** Este trabajo fue presentado en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad de Quintana Roo, que tuvo lugar los días del 22 al 25 de marzo en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo.

Cuba frente a sus elecciones

Beatriz Guerrero Morales*

SUMARIO: I. Introducción; II. Últimos procesos electorales de la Asamblea Nacional y Consejo de Estado del Poder Popular (1993 y 1998): a) Actos preparatorios de las jornadas electorales, b) Elecciones locales, c) Elecciones generales; III. Breve análisis de la actual Ley Electoral; IV. Conclusiones.

I. Introducción

En las sociedades actuales, la participación de sus integrantes en los procesos de formación y ejercicio del poder público constituye un elemento fundamental para su desarrollo democrático, lo que variará de un país a otro en función de su historia, desarrollo socioeconómico y cultura política.

Ante los grandes cambios generados en tiempos recientes en varios estados del mundo, resulta de interés estudiar aquellos que se han resistido a dichos cambios, no obstante la reformas que se hayan realizado a sus constituciones y leyes secundarias. Tal es el caso de Cuba, quien ha llevado a cabo los últimos procesos electorales¹ (1992 y 1998) bajo la luz de un nuevo marco constitucional y legal aprobado en 1992.

En la República de Cuba se había mantenido vigente la Constitución de 1976 sin sufrir cambios, siendo hasta las recientes reformas de 1992 cuando se perfeccionan los órganos de gobierno dando mayor representatividad y autoridad a sus instituciones así como mayor participación de la población.

El actual sistema electoral cubano es el resultado de los debates del IV Congreso del Poder Popular y de la reforma constitucional de 1992 que concluyeron con el perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de los órganos del poder.

Reformas constitucionales de 1992

Los días 10, 11 y 12 de julio de 1992 la Asamblea Nacional del Poder Popular,² órgano legislativo cubano, celebró el XI período ordinario de sesiones tras varios meses de análisis y estudios se propuso la modificación de 34 artículos y la actualización de otros 42, de los 141 que componían la Carta Magna, buscando adecuar su texto a las circunstancias actuales del país.

Luego de tres días de intensos debates se aprobó la reforma constitucional de 1992 atribuyendo a la nueva Ley Electoral las reglas para la participación de los ciudadanos, tanto en las

elecciones como en los referendos a celebrarse en ese Estado, hasta en tanto no haya disposición en contrario,³ el carácter laico del Estado, la libertad religiosa, el carácter constitucional de los Consejos Populares⁴ y la extensión del mandato de las asambleas provinciales a cinco años.

Ley Electoral del 29 de octubre de 1992

El nuevo texto legal electoral ratifica el principio democrático «el pueblo es quien nombra a los candidatos» y establece, con base en las experiencias electorales vividas, las modificaciones que tratan de resolver los inconvenientes presentados durante la aplicación de la ley anterior.

La actual legislación electoral nace en la reunión de la Asamblea Nacional del Poder Popular⁵ llevada a cabo el 29 de octubre de 1992 en la que se discutió el proyecto. Esta legislación contempla el perfeccionamiento del Sistema Electoral Cubano, así como la elección mediante el voto directo y secreto de los candidatos a diputados a la Asamblea Nacional y delegados a las Asambleas Provinciales, terminándose así con la elección indirecta que llevaban a cabo los delegados de circunscripción.⁶

Con el nuevo marco electoral en la República de Cuba se regula la elección de todos los integrantes de los órganos de gobierno tanto nacionales como locales, para lo cual cuenta con todo un sistema de jurisdicción en materia electoral en los niveles nacional, provincial y municipal integrado por diversas comisiones como lo son la Comisión Electoral Nacional, Comisiones Electorales Provinciales, Comisiones Electorales Municipales, Comisiones Electorales de Circunscripción, Comisiones Electorales de Distrito y Comisiones Electorales Especiales⁷ que cubren todas las instancias en donde son elegidos los servidores públicos con el voto de los electores a través de la distribución de competencias a cada una de ellas, como podrá observarse en capítulos posteriores.

La creación de las referidas comisiones electorales obedece a la división político-administrativa de la República de Cuba en las provincias⁸ de Pinar del

Río, Ciudad Habana, La Habana, Matanzas, Cienfuegos, Villa Clara, S. Spíritus, C. de Ávila, Camagüey, Las Tunas, Holguín, Granma, Santiago de Cuba, Guantánamo e Isla de la Juventud, así como en sus 169 municipios.⁹

En cuanto a la integración de estas comisiones, es conveniente mencionar que la designación de los ciudadanos cubanos que formaran parte de la Comisión Electoral Nacional la realiza el Consejo de Estado, las de las Comisiones Provinciales, la Comisión Nacional, la de las Comisiones Municipales, las Comisiones Provinciales, las de las Comisiones de Circunscripción y de Distrito el Consejo de Estado y las de las Comisiones Especiales de la Comisión Nacional.

Por otra parte, con la ratificación del principio «el pueblo es quien nombra a los candidatos» y ante la existencia de un partido único todos los candidatos son propuestos por las masas de los trabajadores a través de órganos encargados de la elaboración y presentación de los proyectos de candidaturas de delegados a las Asambleas Provinciales, Municipales y de diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, conformados con representantes de la Central de Trabajadores, de los Comités de Defensa de la Revolución, de la Federación de Mujeres Cubanas, de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, de la Federación Estudiantil Universitaria y de la Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media, designados por las direcciones nacionales, provinciales y municipales respectivas, a solicitud de las Comisiones Electorales Nacional, Provinciales y Municipales. La ley electoral exige nominar en cada circunscripción a dos candidatos como mínimo y no más de ocho.¹⁰

En la elección participarán todos aquellos cubanos, hombres y mujeres, incluyendo a los miembros de los institutos armados, que hayan cumplido 16 años de edad, que se encuentren en capacidad de ejercer los derechos electorales que les reconoce la Constitución y la ley, refiriéndonos tanto a la participación del voto pasivo como al activo, pues para ser candidato basta que se haya propuesto por méritos laborales, científicos, de ayuda, etcétera.

II. Últimos procesos electorales de la Asamblea Nacional y Consejo de Estado del Poder Popular (1993 y 1998)

a) Actos preparatorios de las jornadas electorales

a) Como actos preparatorios del día de la elección el Consejo Nacional¹¹ designó a los cubanos que integrarían la Comisión Electoral Nacional¹² para que organizaran, dirigieran y validaran los procesos electorales.

b) Posteriormente se integraron las Comisiones Electorales Provinciales¹³ que organizaron, dirigieron y controlaron los procesos electorales en la provincia.

c) Las Comisiones Municipales¹⁴ elaboraron el registro de electores del municipio, supervisaron la organización de los procesos para la nominación de candidatos a Delegados a las Asambleas Municipales además de supervisar los escrutinios en su territorio.

d) Las Comisiones Electorales de Distrito¹⁵ se encargaron, entre otras actividades, de realizar en el distrito electoral el escrutinio en las elecciones de delegados a la Asamblea Provincial y de diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular informando sus resultados a la Comisión Electoral Municipal.

e) Las Comisiones Electorales de Circunscripción¹⁶ que organizaron, dirigieron y presidieron las asambleas de nominación de candidatos, designaron a los miembros de las mesas de los colegios electorales¹⁷ y garantizaron la ejecución de los escrutinios.

f) Los electores propusieron a los candidatos y se sometió a votación abierta (a mano alzada) aprobándolos como nominados. Cabe mencionarse que para la nominación de los candidatos se tomaron en cuenta los méritos de capacidad.

g) Las fotos y las biografías de los nominados se expusieron en lugares visibles.

h) Las Comisiones de Candidaturas,¹⁸ integradas con los representantes de las organizaciones de masas en el nivel municipal, provincial y nacional, elaboraron y presentaron los proyectos de candidaturas de delegados a las asambleas provinciales y de diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular.

La selección de los candidatos resultó una ardua labor considerando el gran número de cubanos que fueron propuestos teniéndose que seleccionar sólo a 589 candidatos a diputados para la Asamblea Nacional del Poder Popular.

b) Elecciones locales

En el proceso electoral de 1992-93 los días 20 y 27 de diciembre de 1992¹⁹ se llevaron a cabo las elecciones de los delegados de circunscripción, a efecto de que con posterioridad quedaran conformadas las Asambleas Municipales.

De la elección resultaron 13,865 delegados de circunscripción, quienes conformaron 169 Asambleas Municipales.²⁰

Asimismo, en el proceso electoral de 1997-98 el 19 y el 27 de octubre de 1997²¹ se llevó a cabo la

elección de 14,533 candidatos a delegados de circunscripción, votando el 97.59% de los electores equivalente al 70% del total de la población.

Como resultado de estas elecciones fueron reelegidos el 49.54% de los delegados, es decir 6,656.²²

c) Elecciones generales

1. Proceso electoral 1992-93

El 24 de febrero de 1993 se llevaron a cabo las elecciones acudiendo a las urnas el 99.57% de la población apta para ejercer el voto, eligiendo a los candidatos propuestos.

De la votación resultaron electos los 589 candidatos a diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular quienes ocuparan los encargos por un período de cinco años.²³

2. Proceso electoral 1997-98

El 11 de enero de 1998 acudieron a las urnas a emitir su voto el 98% de los electores en más de 33,000 colegios electorales²⁴ eligiendo a 601 diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular y 1,192 delegados a las 14 Asambleas Provinciales por mandatos de cinco años.

Cabe mencionarse que la recepción de la votación y el escrutinio y cómputo de los votos fue observado por los escolares.

Nuevas autoridades

Como resultado de las elecciones de 1992-93 el 15 del marzo de 1993 quedó instalada la Asamblea Nacional del Poder Popular, misma que fue sustituida por las últimas elecciones de 1998, quedando instalada la actual Asamblea el 24 de febrero de 1998.

Instalada la Asamblea Nacional del Poder Popular eligieron a su Presidente, Vicepresidente y Secretario, de entre sus miembros, por un período legislativo de cinco años.²⁵

Una vez instalada la Asamblea Nacional del Poder Popular se elige al Consejo de Estado,²⁶ por la propia Asamblea, de entre los diputados, resultando reelectos por unanimidad de votos²⁷ Fidel Castro Ruz como presidente y Raúl Castro Ruz como primer vicepresidente.

Mediante el voto unánime, secreto y directo de los 595 diputados presentes en representación de todo el pueblo cubano, Fidel Castro Ruz fue reelecto por un nuevo mandato de cinco años al frente del Estado, al igual que Ricardo Alarcón Quesada como presidente del

Parlamento (Asamblea Nacional del Poder Popular), Jaime Crombet Hernández-Baquero, vicepresidente y Ernesto Suárez Méndez como secretario.

La integración de la actual Asamblea Nacional está formada por 166 mujeres y 435 hombres con una edad promedio de 45 años, seleccionados de entre más de 60,000 propuestas hechas por la población, sus organizaciones de masas y sus dirigentes del Poder Popular en un proceso que incluyó a más de 1'600,000 consultas realizadas a personas por las comisiones de candidaturas.

La Asamblea Nacional se compone de trabajadores de la producción y los servicios, investigadores y científicos, deportistas, intelectuales, artistas, militares, dirigentes políticos, religiosos, representantes del Poder Popular.

Mientras que el Consejo de Estado como órgano de la Asamblea Nacional del Poder Popular que la representa entre uno y otro período ordinario de sesiones, ejecuta sus acuerdos y cumple sus demás funciones, está integrado por 31 personas, 14 de ellas de nuevo ingreso. Habiendo sido reelectos Fidel Castro como presidente del mismo, el primer vicepresidente Raúl Castro y el resto de los vicepresidentes, comandante Juan Almeida Bosque, general Abelardo Colomé Ibarra, secretario del Comité Ejecutivo de Ministros, Carlos Lage, el primer secretario del Partido Comunista, Esteban Lazo, José Ramón Machado Ventura y José Miyar Barruecos.

III. Breve análisis de la actual ley electoral

Por su significación en el presente trabajo y a efecto de plantear algunas consideraciones en torno al Sistema Electoral Cubano se analizará brevemente la actual legislación cubana, resultado de las reformas constitucionales de 1992, bajo las cuales se han llevado a cabo los dos últimos procesos electorales.

La Ley Electoral se compone de los siguientes títulos:

Título I. Del derecho al sufragio

Título II. De la jurisdicción electoral

Título III. Del registro de electores

Título IV. De las comisiones de candidaturas

Título V. De la formación y presentación de las candidaturas de delegados a las asambleas municipales y provinciales y de diputados a la Asamblea Nacional

Título VI. De las elecciones

Título VII. De la constitución de las asambleas del Poder Popular

Título VIII. Del modo de cubrir los cargos electivos vacantes en los órganos del Poder Popular

Título IX. Del referendo

Título X. De la ética electoral

Título XI. De lo ilícito electoral

Título XII. Del archivo de los documentos y de la custodia de los bienes utilizados en los procesos electorales y de referendo.

Además de contener un título preliminar, disposiciones especiales, transitorias y un título final.

De un breve análisis del contenido de cada uno de los títulos anteriores tenemos lo siguiente:

Título I. Del derecho al sufragio

Establece las características del voto en el Sistema Electoral Cubano, señalando que es libre, igual y secreto, además de precisar que cada elector tiene derecho a un solo voto.

Señala que el sufragio activo es el derecho de todos los cubanos que hayan cumplido 16 años de edad, hombres y mujeres, que se encuentren en capacidad de ejercer los derechos electorales, incluyendo a los miembros de los institutos armados. Asimismo, establece otros requisitos como son el que sean residentes permanentes en el país por un período no menor de dos años antes de las elecciones, estar inscritos en el Registro de Electores del Municipio y en la relación correspondiente a la circunscripción electoral del lugar donde tiene fijado su domicilio o en la lista de una circunscripción electoral especial que presente en el Colegio Electoral, «carné de identidad» o el documento de identidad de los institutos armados a que pertenezca.

También prevé el derecho al sufragio pasivo para todos los cubanos, hombres o mujeres, incluidos los miembros de los institutos armados, que se hallen en el pleno goce de sus derechos políticos, sean residentes permanentes en el período no menor a cinco años antes de las elecciones, además de no encontrarse incapacitados por la Constitución o la ley.

Como limitaciones para ejercer tanto el derecho al sufragio activo como al pasivo señala la incapacidad mental, la privación de la libertad como sanción o pena subsidiaria, o bien, por la privación de los derechos políticos.

Título II. De la jurisdicción electoral

La organización, dirección y validación de los procesos electorales corresponde a las Comisiones Electorales en los diversos niveles: nacional, provinciales, municipales, distritales, de circunscripción y especiales, sus denominaciones son Comisión Electoral Nacional, Comisiones Electorales Provinciales, Comisiones Electorales Municipales, Comisiones Electorales de Distrito, Comisiones Electorales de Circunscripción y Comisiones Electorales Especiales.

a) Comisión Electoral Nacional²⁸ tiene jurisdicción en todo el territorio nacional y su sede en la capital de la República de Cuba. Se integra con un presidente, vicepresidente, secretario y catorce vocales. La designación de los integrantes de la Comisión la hace el Consejo de Estado, y sus miembros toman posesión de sus cargos ante su secretario.

Dentro de sus facultades se encuentran las de dictar las reglas complementarias de la Ley Electoral; establecer las normas que rigen para la organización, modificación o disolución de las circunscripciones electorales ordinarias y especiales, ajustándose para ello a lo dispuesto en la Ley Electoral; designar las personas que integran cada una de las Comisiones Electorales Provinciales y las Comisiones Electorales Especiales y expedir a los interesados las credenciales que acreditan sus designaciones; establecer los modelos de urnas, boletas, cuños de las Comisiones y Colegios Electorales, pliegos de escrutinio, actas de elección de los candidatos a diputados y delegados, certificados de elección de diputados y delegados, registro de electores y cualquier otro documento que sea necesario para realizar el proceso electoral; tramitar y resolver las reclamaciones que se interpongan contra sus resoluciones y acuerdos y, en última instancia, las que se interpongan contra las resoluciones y acuerdos de las Comisiones Electorales Provinciales; declarar la nulidad de las elecciones en una o varias circunscripciones de un Municipio, o de algún candidato, cuando se hayan incumplido las regulaciones establecidas en la Ley Electoral y disponer la celebración de nuevas elecciones.

b) Comisiones Electorales Provinciales²⁹ tienen su jurisdicción en el territorio de sus respectivas provincias y su sede en las capitales de éstas. Se integran con un presidente, vicepresidente, secretario y doce vocales. La designación de sus integrantes la realiza la Comisión Electoral Nacional dentro del término que acuerde el Consejo de Estado y determina la fecha en que estas se constituyen y toman posesión ante los respectivos presidentes de las Asambleas Provinciales del Poder Popular.

Dentro de sus facultades se encuentran: designar a las personas que integran cada una de las Comisiones Electorales Municipales correspondientes a su territorio, expedir sus credenciales y aceptar su renuncia o sustituirlos, según proceda; decidir sobre las propuestas de circunscripciones electorales sometidas a su aprobación por las Comisiones Electorales Municipales; proponer a la Comisión Electoral Nacional la creación de los Distritos Electorales en los Municipios que así proceda conforme con lo dispuesto en la Ley Electoral.

c) Comisiones Electorales Municipales³⁰ tienen jurisdicción en el territorio de sus respectivos Municipios y su sede en las cabeceras de éstos. Se

integra con un presidente, vicepresidente, secretario y catorce vocales. La designación de sus miembros las realizan las Comisiones Electorales Provinciales quienes determinan la fecha en que estas se constituyen y toman posesión de sus cargos ante los respectivos presidentes de las Asambleas Municipales del Poder Popular, dentro del término fijado por el Consejo de Estado.

Entre sus facultades son las de elaborar las propuestas de circunscripciones electorales en el territorio municipal atendiendo a las proposiciones recibidas, conforme con lo establecido en esta Ley y a las reglas dictadas por la Comisión Electoral Nacional y someterlas a la aprobación de la respectiva Comisión Electoral Provincial; designar a los integrantes de las Comisiones Electorales en las circunscripciones electorales correspondientes a su territorio, expedir sus credenciales y, en su caso, designar a los integrantes de las Comisiones Electorales de Distritos y expedir sus credenciales; elaborar el Registro de Electores del Municipio; resolver las reclamaciones que se interpongan contra los acuerdos y resoluciones de las Comisiones Electorales y de Distritos y Circunscripciones, susceptibles de impugnación; entregar a las Comisiones Electorales de Circunscripción los símbolos nacionales, las urnas, boletas y demás documentos necesarios para efectuar las elecciones y referendos; realizar el cómputo de los votos en las elecciones de delegados a la Asamblea Provincial y de Diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular; proclamar la elección de los delegados a las Asambleas Municipal y Provincial del Poder Popular y de los Diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular que resulten electos, inscribirlos y expedirles los certificados de su elección; practicar el escrutinio municipal en caso de referendo e informar de inmediato el resultado de la votación a las Comisiones Electorales de los niveles superiores.

d) Comisiones Electorales de Distrito³¹ tienen jurisdicción en el territorio de sus respectivos distritos y su sede en los locales habilitados al efecto. Se integran con un presidente, secretario y cinco vocales. La designación de sus integrantes la realiza el Consejo de Estado quien determinan la fecha en que toman posesión de sus cargos ante la respectiva Comisión Electoral Municipal.

Entre sus facultades se encuentran las de realizar en el Distrito Electoral el escrutinio en las elecciones de delegados a la Asamblea Provincial y de diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular e informar sus resultados a la Comisión Electoral Municipal.

e) Comisiones Electorales de Circunscripción,³² tienen jurisdicción en sus respectivas circunscripciones electorales y su sede en los locales

habilitados al efecto. Se integran con un presidente, un secretario y tres vocales. Sus integrantes son designados por el Consejo de Estado.

Algunas de las facultades se encuentran las de organizar, dirigir y presidir las asambleas de nominación de candidatos a delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular; hacer pública la lista de electores de cada Colegio; resolver las exclusiones e inclusiones de cualquier persona en el Registro de Electores, según proceda, luego de consultar con la Comisión Electoral Municipal; subsanar los errores que se adviertan en las anotaciones; garantizar que los Colegios Electorales estén oportunamente ubicados y acondicionados y divulgar su localización; designar a los miembros de las Mesas de los Colegios Electorales de su circunscripción, cuidando que estos sean electores de la misma; realizar el cómputo final de la votación cuando exista más de un Colegio Electoral en la circunscripción.

f) Las Comisiones Electorales Especiales tienen su jurisdicción en sus respectivas demarcaciones, tienen sus sedes en los locales habilitados al efecto. La integración y funcionamiento de estas Comisiones las regula la Comisión Electoral Nacional.

g) Colegios Electorales³³ son los órganos encargados de realizar el escrutinio una vez que concluye la votación y se crean en número necesario dependiendo del número de electores.

h) Mesas Electorales³⁴ se integran con un presidente, secretario, vocal y dos suplentes designados por la Comisión Electoral de Circunscripción.

El quórum de las Mesas Electorales lo constituyen tres de sus miembros, y en caso de que no exista el quórum, el miembro o los miembros que hayan concurrido designarán de entre los electores presentes a los sustitutos que falten.

La Mesa y el Colegio Electoral se extinguirán una vez que hayan cumplido sus funciones y su presidente haya entregado a la Comisión Electoral de Circunscripción los resultados de la votación y demás documentos utilizados en el proceso electoral o de referendo.

Título III. Del Registro de Electores

En cada Municipio existe el Registro de Electores en el que se inscriben todos los ciudadanos cubanos con capacidad legal para ejercer el derecho al sufragio.

La existencia de errores en las inscripciones en el Registro de Electores, la exclusión o la inclusión de una persona, puede solicitarse o reclamarse por el interesado, su representante o un familiar.

También los electores deberán notificar sus cambios de domicilio para mantener actualizado el Registro de Electores, acudiendo a la Comisión Electoral de Circunscripción o Municipal que corresponda a su nuevo domicilio.

Título IV. De las Comisiones de Candidaturas

Siguiendo el principio «el pueblo es quien nombra a los candidatos», para la propuesta de los candidatos existen órganos encargados de la elaboración y presentación de los proyectos de candidaturas de delegados a las Asambleas Provinciales, Municipales y de diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, conformados con representantes de la Central de Trabajadores, de los Comités de Defensa de la Revolución, de la Federación de Mujeres Cubanas, de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, de la Federación Estudiantil Universitaria y de la Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media, designados por las direcciones nacionales, provinciales y municipales respectivas, a solicitud de las Comisiones Electorales Nacional, Provinciales y Municipales.

Asimismo, se prevé constitucionalmente que si alguna organización de masas carece de representación en algún municipio, se designará un representante por la dirección provincial correspondiente.

a) Comisión de Candidaturas Nacional

Sus miembros toman posesión de sus cargos en la fecha que fija la Comisión Electoral Nacional.

Tiene como actividad preparar y presentar las candidaturas a diputados a la Asamblea Nacional; a presidente, vicepresidente y secretario de la Asamblea y a presidente, primer vicepresidente, vicepresidentes, secretario y demás miembros del Consejo de Estado.

b) Comisiones de Candidaturas Provinciales

Sus miembros toman posesión de sus cargos en las fechas fijadas por las Comisiones Electorales Provinciales.

Su actividad consiste en preparar y presentar a las Comisiones de Candidaturas Municipales candidatos a delegados a la Asamblea Provincial; a la Comisión de Candidaturas Nacional los candidatos a diputados a la Asamblea Nacional y los candidatos para presidente y vicepresidente de estas asambleas.

c) Comisiones de Candidaturas Municipales

Sus miembros toman posesión de sus cargos en las fechas fijadas por las Comisiones Electorales Municipales.

Preparan y presentan ante las Comisiones de Candidaturas Provinciales y de la Comisión de Candidaturas Nacional las candidaturas a delegados

y a diputados de las Asambleas Provinciales y a la Asamblea Nacional, respectivamente; candidaturas para presidentes y vicepresidentes de las Asambleas Municipales.

Título V. De la formación y presentación de las candidaturas de delegados a las Asambleas Municipales y Provinciales y de diputados a la Asamblea Nacional

Señala las áreas de nominación de las candidaturas a delegados de las Asambleas, además de establecer el procedimiento de la votación para las propuestas de los candidatos.

Título VI. De las elecciones

Establece los actos previos al día de la votación, el proceso para la recepción de la votación, la realización del escrutinio en los Colegios Electorales, las formas de proceder en caso de segunda vuelta de las elecciones y de la existencia de cargos vacantes de delegados a las Asambleas Provinciales y de diputados a la Asamblea Nacional.

Título VII. De la constitución de las Asambleas del Poder Popular

Precisa como deberán integrarse las Asambleas Nacional, Municipales y Provinciales, el quórum para llevar a cabo la primera sesión, la calificación de la validez de las elecciones de sus diputados o delegados, la designación de sus presidentes y vicepresidentes, así como la nominación y elección de los integrantes del Consejo de Estado.

Título VIII. Del modo de cubrir los cargos electivos vacantes en los órganos del Poder Popular

Prevé el procedimiento para ocupar los cargos vacantes en las Asambleas Nacional, las Municipales y las Provinciales, así como los cargos vacantes de sus presidentes, vicepresidentes y secretarios.

También establece el procedimiento para cubrir los cargos vacantes del Consejo de Estado.

Título IX. Del referendo

Establece el derecho de los ciudadanos cubanos para participar en el referendo expresando si ratifican o no los proyectos de leyes de Reforma Constitucional, precisando el procedimiento que deberá seguirse.

Título X. De la ética electoral

Precisa los principios y normas de carácter ético que regirán en los procesos electorales considerando que deberán garantizar la participación institucional de las masas populares.

Título XI. De lo ilícito electoral

Prevé el tratamiento de las infracciones a las disposiciones de la Ley Electoral, así como el establecimiento de sanciones para los infractores.

Título XII. Del archivo de los documentos y de la custodia de los bienes utilizados en los procesos electorales y de referendo

Dispone lo necesario para el envío de los bienes que se encuentren en poder de las Asambleas, así como su custodia y conservación.

IV. Conclusiones

Sin lugar a dudas la imagen que actualmente se tiene de Cuba es contradictoria, tal y como lo afirman diversos autores, ya que mientras para unos es una maravilla, para otros es algo indeseable, lo cierto es que su Constitución establece que es una república democrática en la que sus órganos representativos serán electos periódicamente, con lo que teóricamente se garantiza la alternancia en el poder y la consiguiente diversidad de gobernantes y de cambios de política, lógicamente dentro de los postulados del partido único de este estado.

Los dos últimos procesos electorales llevados a cabo para elegir a las autoridades cubanas y legitimar así sus cargos han tenido como marco legal la Ley Electoral y la Reforma Constitucional de 1992, ambos resultado de los debates llevados a cabo desde 1990 con el llamamiento al IV Congreso del Partido Popular en donde participaron los ciudadanos cubanos en múltiples asambleas.

Un avance de las reformas fue el de la elección directa de los delegados a las Asambleas Provinciales y de los delegados a la Asamblea Nacional, toda vez que con anterioridad eran elegidos o designados por los delegados de circunscripción.

Cabe mencionarse que, aun y cuando la actual ley cubana prevé la elección directa para los diputados y delegados, mantiene la elección indirecta para la elección del más importante de

los órganos de autoridad de la república, el Consejo de Estado,³⁵ quienes son elegidos por los diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular, por lo que podemos concluir que la reforma constitucional y legal fue parcial, independientemente de que sea democrática o no la elección.

En cuanto a la nominación de las candidaturas, existe un notable contraste con el pluripartidismo de la mayoría de los países democráticos, quienes después de elegir internamente a sus candidatos los dan a conocer a través de las campañas electorales, situación que está prohibida en la República de Cuba ya que los candidatos son elegidos en asambleas de barrio, normalmente organizadas por los Comités de Defensa de la Revolución o el Partido Comunista, lo que hace sumamente difícil, si no es que imposible la eventual selección de un disidente u opositor al sistema.

A mayor abundamiento, de una lectura un tanto superficial de la Ley Electoral de Cuba podría pensarse que efectivamente cumple con el derecho político que se otorga a una parte de los integrantes de una comunidad nacional para participar como electores o como elegibles, esto es, para formar parte del electorado o cuerpo electoral, o de quienes como candidatos tienen la posibilidad de llegar a convertirse en gobernantes; sin embargo, un examen más detenido nos revela que podría no darse cabalmente, ante la imposibilidad total de acceder al poder sino es por el Partido Único, como ya se dijo antes, así como por la falta de alternativas para la selección de candidatos.

Respecto a la validación de las elecciones, corresponde a las Comisiones Electorales el verificar la validez de las elecciones, así como a la Comisión Nacional Electoral, el declarar la nulidad en una o varias circunscripciones de un Municipio, o de algún candidato, cuando hayan incumplido la ley, además de disponer la celebración de nuevas elecciones. Consecuentemente, en el Sistema Electoral Cubano se carece de un órgano que imparta justicia electoral que garantice imparcialidad en sus resoluciones, lo que también pudiera ser motivo de crítica.

Por último, el gobierno cubano no ha solicitado la presencia de observadores internacionales y/o de la Organización de las Naciones Unidas, limitándose únicamente a que sus elecciones sean observadas por los niños de edad escolar así como por sus propios electores, por lo que independientemente de la labor de educación cívica que se realiza al permitir la participación de los niños, futuros electores, se reitera la unilateralidad de su política y lo que falta aún por trabajar.

NOTAS

* Profesora Investigadora de la Coordinación de Capacitación del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

¹ Elecciones para diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular y órganos superiores, toda vez que la renovación de las asambleas municipales es cada dos años y medio.

² Es el único órgano con potestad constituyente y legislativa integrada por diputados electos por el voto libre, directo y secreto de los electores cubanos. Se elige un diputado por cada veinte mil habitantes en un municipio o fracción mayor de diez mil.

³ Excepcionalmente y por acuerdo de la propia Asamblea Nacional del Poder Popular, en caso de guerra o de circunstancias que impidan la celebración normal de las elecciones, se extenderá el término de cinco años en el desempeño de los diputados de ese órgano.

⁴ Se constituyen en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales, y están investidos de la más alta autoridad para el desempeño de su funciones, representando la demarcación donde actúan y a la vez son representantes de los órganos del Poder Popular municipal, provincial y nacional, trabajan activamente por la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios y por la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población, promoviendo la mayor participación de ésta y las iniciativas locales para la solución de sus problemas.

⁵ La Asamblea Nacional del Poder Popular se integra con el número de diputados que determine la Comisión Electoral Nacional (órgano electoral equivalente al Instituto Federal Electoral en México).

⁶ Estos son postulados por el pueblo organizado en asambleas sin la intervención del partido, conforman las asambleas municipales del Poder Popular.

⁷ Son los órganos encargados de organizar, dirigir y validar los procesos electorales que se celebren a fin de cubrir los cargos electivos en los órganos del Poder Popular que en México serían las funciones que realiza el Instituto Federal Electoral en sus niveles nacional, local y distrital.

⁸ Es la sociedad local con personalidad jurídica y extensión territorial equivalente a la del conjunto de municipios comprendidos en su demarcación territorial que sirve de eslabón entre el gobierno central y el municipal.

⁹ Es la sociedad local con personalidad propia, extensión territorial y con capacidad para satisfacer sus necesidades mínimas locales.

¹⁰ Artículos 78 y 82 de la Ley Electoral Cubana de 1992.

¹¹ Órgano Superior del Poder Popular, es decir del gobierno cubano.

¹² Realiza funciones como el Instituto Federal Electoral en México.

¹³ Órganos locales del Poder Popular, el equivalente a los Consejos Locales del Instituto Federal Electoral en México.

¹⁴ Equivalente a los Consejos Distritales y Registro Federal de Electores en México.

¹⁵ Realiza funciones que realiza el Consejo Distrital en México.

¹⁶ Realizan funciones de los Consejos Locales cabecera de circunscripción.

¹⁷ Son la autoridad electoral encargada de realizar los escrutinios de las elecciones tan pronto termine la votación, remitiendo los resultados a la Comisión Electoral de Circunscripción para que practique el cómputo final, en el caso de las elecciones de delegados a la Asamblea Municipal, y el cómputo parcial en cuanto a las elecciones de delegados a la Asamblea Provincial y de diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular.

¹⁸ Se crean en los tres niveles (nacional, provincial y municipal) para elaborar y presentar los proyectos de candidaturas de delegados a las Asambleas Provinciales y de diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, y para cubrir los cargos que eligen estas y las Asambleas Municipales del Poder Popular.

¹⁹ Fueron la primera y segunda vuelta, respectivamente, toda vez que en la primera los candidatos a delegados no alcanzaron el 50%.

²⁰ Órganos superiores locales en el Sistema Electoral Cubano.

²¹ El día 19 de llevó a cabo la primera vuelta y el 27 la segunda vuelta.

²² Según los datos proporcionados por el periódico *Granma Internacional* del 2 de noviembre de 1997.

²³ Excepto en caso de guerra o de la existencia de circunstancias excepcionales que impidan la celebración normal de las elecciones.

²⁴ Equivalente a las casillas electorales en nuestro sistema electoral.

²⁵ Lapso igual al de la designación de diputado de dicha Asamblea, ya que es elegida cada cinco años.

²⁶ Está integrado por un presidente, primer vicepresidente, cinco vicepresidentes, un secretario y veintitrés miembros.

²⁷ 578 votos de los diputados presentes en la nueva Asamblea Nacional del Poder Popular.

²⁸ Este órgano realiza algunas de las funciones como el Instituto Federal Electoral en el Sistema Electoral Mexicano.

²⁹ Estos órganos tienen algunas de las funciones de Consejos Locales del Instituto Federal Electoral en el Sistema Electoral Mexicano.

³⁰ Estos órganos realizan algunas de las funciones como de Consejos Distritales, así como del Registro Federal de Electores, ambos del Instituto Federal Electoral en el Sistema Electoral Mexicano.

³¹ Estos órganos realizan algunas de las funciones de los Consejos Distritales del Instituto Federal Electoral en el Sistema Electoral Mexicano.

³² Estos órganos realizan funciones del Registro Federal Electoral y de los Consejos Electorales cabecera de circunscripción del Instituto Federal Electoral en el Sistema Electoral Mexicano.

³³ Estos órganos son el equivalente a las Mesas Directivas de Casilla en el Sistema Electoral Mexicano pero que realizan el cómputo de la votación.

³⁴ Son los órganos que reciben la votación y que para realizar el escrutinio se denominan Colegios Electorales.

³⁵ Órgano de gobierno que preside Fidel Castro Ruz desde hace aproximadamente 40 años.

Sección
Estados

Estudio comparado de las nulidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral en el Estado de Quintana Roo y en las nulidades expuestas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Alejandra Loera Ochoa*

SUMARIO: I. Introducción; II. Análisis comparado; III. Comentarios finales.

I. Introducción

Conforme con la reforma publicada el 10 de julio de 1998 en el *Periódico Oficial* del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, las causales de nulidad que establece su Ley Electoral son las mismas que contempla la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, salvo que ésta contempla una causal más que es la de «existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma».

A continuación expondremos las causales de nulidad que pueden afectar el resultado de las votaciones antes señaladas, una ley local y federal.

II. Análisis comparado

a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente;

En materia federal el Consejo Distrital realiza un recorrido por el Distrito Electoral correspondiente, dentro del cual localiza los lugares idóneos para instalar la casilla electoral, con la finalidad de ubicar el sitio idóneo para la emisión libre, secreta y directa del voto y asimismo para garantizar la seguridad y la imparcialidad de los sitios designados para la instalación de las mesas directivas de casilla, por lo consiguiente deberán observarse los requisitos contenidos en el artículo 194 del COFIPE que serán: el que exista un fácil y libre acceso; que se garantice la emisión del voto; y que no sea en casa de servidores públicos, de candidatos, fábricas o lugares destinados al culto o a partidos políticos, cantinas, centros de vicios o similares.

En la legislación local se observa un similar procedimiento, correspondiendo a los Consejos Distritales Electorales aprobar la lista que contenga los lugares de ubicación de casilla, propuesta por el Comité Técnico del Consejo Estatal Electoral.

Por lo expresado en esta causal podemos entender que existen razones justificadas para que esta instalación se realice en un lugar diferente al establecido por el Consejo Distrital (el Consejo publica una lista donde quedan señaladas las ubicaciones definitivas, artículo 195 del COFIPE, y artículo 153 de la legislación local), las razones estarán contenidas en el artículo 215 del COFIPE y el artículo 172 de la legislación local señalándose las siguientes:

a) Que no exista el local indicado en las publicaciones respectivas;

b) Que el local se encuentre cerrado o clausurado y no se pueda realizar la instalación;

c) Que advierta, al momento de la instalación de la casilla, que ésta se pretende realizar en lugar prohibido por la ley;

d) Que las condiciones del local no permitan asegurar la libertad o el secreto del voto o el fácil y libre acceso de los electores o bien, no garanticen la realización de las operaciones electorales en forma normal. En este caso, será necesario que los funcionarios y representantes presentes tomen la determinación de común acuerdo (esta causal no se encuentra establecida en la legislación estatal de la materia), y

e) Que el Consejo Distrital así lo disponga por causa de fuerza mayor o caso fortuito y se lo notifique al presidente de la casilla.

b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital respectivo, fuera de los plazos que este Código señala (en materia federal se ajustará a lo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Antes de comentar la causal que nos ocupa, así como los artículos relacionados con ella, consideramos conveniente señalar que el COFIPE en su contenido hace mención a diversos conceptos que en su momento pueden prestarse a ciertas confusiones, de esta manera, encontramos que en términos generales se habla de «el paquete que

contenga los expedientes electorales» y «expedientes de casilla».

Al respecto cabe aclarar, que se entenderán por expedientes electorales aquellos sobres, que contengan las boletas sobrantes inutilizadas, los votos válidos y nulos de cada elección, así como aquél que contenga la lista nominal de electores reservándose la denominación de expediente de casilla al que se hubiese formado con las actas de cómputo y los escritos de protesta respectivos.

Los sobres anteriormente descritos y los expedientes de cada una de las elecciones se incluirán en un paquete cuya envoltura será firmada por los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes del partido político que desearan hacerlo, garantizando con ello la inviolabilidad de la documentación que ahí se contenga.

Como se puede apreciar, el «paquete» al que hace referencia la causal que analizamos, contiene sobres y expedientes de casilla por cada una de las elecciones, mismo que deberá entregarse ante el Consejo Distrital correspondiente; es conveniente resaltar que la integración del «paquete» deberá realizarse al término del escrutinio y cómputo correspondiente en cada una de las casillas.

Al respecto la Jurisprudencia establece:

PAQUETES ELECTORALES. EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA ESTÁ OBLIGADO A HACERLOS LLEGAR BAJO SU RESPONSABILIDAD A LA AUTORIDAD COMPETENTE (LEGISLACIÓN DE SONORA). Conforme al artículo 161 del Código Electoral para el Estado de Sonora, los presidentes de las mesas directivas, bajo su responsabilidad, deben hacer llegar al Consejo Municipal los paquetes electorales y las actas a que se refiere el artículo 156 del mismo ordenamiento. De tales disposiciones se desprende que el legislador ordinario estableció los requisitos y formalidades que deben tener los paquetes electorales, y previó el procedimiento para su traslado y entrega a los Consejos Municipales respectivos, en el entendido de que unos y otros representan aspectos trascendentes para la clara y correcta culminación del proceso de emisión del sufragio, de tal manera que su observancia exacta y puntual permite verificar el apego de esos actos a los mandatos de la ley; esto es, de aquellos textos legales se advierte que el legislador estableció que la integración de paquetes y expedientes de casilla, así como su remisión y entrega a los correspondientes órganos electorales competentes para la continuación del proceso electoral en la etapa de resultados y declaración de validez de la elección, implican la transferencia de la responsabilidad y manejo del proceso electoral de un nivel, que son las mesas

directivas de casilla, al siguiente que son los consejos municipales distritales y estatales, así como el paso de un momento electoral —la jornada electoral— a otro diferente que es el cómputo municipal, todo lo cual contribuye a los propósitos de certidumbre, legalidad, objetividad, veracidad y oportunidad que son consustanciales a esta etapa. Cuando el presidente de la mesa directiva de casilla respectiva incumple con esa trascendente obligación, da lugar a que se actualice la causa de nulidad prevista en el artículo 195 fracción VI del Código Electoral para el Estado de Sonora.

Sala Superior. S3EL038/97

Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-085/97. Partido Acción Nacional, 5 de septiembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.

PAQUETES ELECTORALES. PLAZO INMEDIATO PARA SU ENTREGA (LEGISLACIÓN DE SONORA). De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161 del Código Electoral para el Estado de Sonora, los presidentes de las mesas directivas de casilla, bajo su responsabilidad, deben hacer llegar al Consejo Municipal los paquetes electorales y las actas a que se refiere el artículo 156 del propio código, dentro de los plazos que el mismo prevé contados a partir de la clausura de las casillas, señalando en su fracción I que, cuando se trate de casillas urbanas, tal obligación debe cumplirla inmediatamente, salvo los casos justificados que el propio precepto contempla. Al respecto, es importante aclarar que por «inmediatamente» debe entenderse el tiempo necesario para el traslado del paquete del lugar en que estuvo instalada la casilla al domicilio del Consejo Municipal, atendiendo a las características de la localidad, los medios de transporte y las condiciones particulares del momento y del lugar.

La legislación federal en su artículo 238 contempla tres plazos para remisión de los paquetes y expedientes de casilla, contados a partir de la hora de clausura:

- I. Inmediata cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera de distrito;
- II. Hasta las 12 horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera de distrito, y
- III. Hasta 24 horas cuando se trate de casillas rurales.

Por otra parte, el mismo artículo señala la facultad de los Consejos Distritales para ampliar dichos plazos y la logística para su recepción.

Así mismo, establece que se considerará la existencia de causa justificada para la entrega de los paquetes electorales al Consejo Distrital fuera de los plazos establecidos cuando medie caso fortuito o fuerza mayor.

En materia local el artículo 196 sólo contempla dos plazos para la entrega de los paquetes

electorales al Consejo Distrital, contados a partir de la hora de clausura.

I. Inmediatamente cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del municipio;

II. Hasta 24 horas cuando se trate de casillas rurales.

Por otra parte, el artículo 198 prevé la demora en la entrega de los paquetes siempre y cuando se considere que existe causa justificada, esto es, que los paquetes electorales sean entregados al Consejo Distrital, fuera de los plazos establecidos cuando medie caso fortuito o fuerza mayor.

El Consejo Distrital hará constar en acta circunstanciada la recepción de los paquetes electorales que se entreguen fuera de los plazos establecidos, así como las causas que lo invoquen.

- c) Realizar sin causa justificada el escrutinio y cómputo en el local diferente al determinado para la casilla por el Consejo Distrital respectivo fuera de los plazos que este Código señale.

Al respecto mencionaremos una tesis de jurisprudencia que enmarca y dilucida lo referente a esta causal:

ESCRUTINIO Y CÓMPUTO. CUANDO JUSTIFICA SU REALIZACIÓN EN LOCAL DIFERENTE, AL AUTORIZADO. La hoja de incidentes que se anexa al acta de escrutinio y cómputo, por estar signada por los funcionarios electores, es una documental pública y al administrarse con el acta de escrutinio y cómputo mencionada se da entre ellas una relación lógica que produce convicción para otorgarle valor probatorio pleno. Una vez asentado lo anterior, se debe de analizar el contenido de la hoja de incidentes, específicamente si la causa es porque se realizó el escrutinio y cómputo en local diferente al que originalmente se había instalado la casilla, para de ahí concluir si este cambio fue o no justificado, elemento que configura una causal de nulidad, puesto que para que proceda decretarla, es necesario, no solo demostrar el cambio, sino que es indispensable probar el segundo supuesto. Al respecto, cabe destacar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no contiene disposición alguna que prevea las causas justificadas por las que los funcionarios de las mesas directivas de casilla puedan realizar el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo Distrital respectivo para instalar la casilla, por lo que en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 2 *in fine*, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

en Materia Electoral, se procederá a integrar la norma conforme al método analógico considerando como principio aceptado para conformar los vacíos de la ley. De la revisión de las disposiciones de la normatividad electoral se puede encontrar una similitud entre esta situación y la prevista por el propio artículo 75, en el párrafo 1, inciso que dice: «a) instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente». Y en cuyo caso sí se encuentra prevista, la justificación para instalar la casilla en lugar distinto al originalmente señalado y que son cuando: «Se considera que existe causa justificada para la instalación de una casilla en lugar distinto al señalado, cuando: a) No exista el local indicado en las publicaciones respectivas; b) El local se encuentre cerrado o clausurado y no se pueda realizar la instalación; c) Se advierta, al momento de la instalación de la casilla, que ésta se pretende realizar en lugar prohibido por la ley; d) Las condiciones del local no permitan asegurar la libertad o el secreto del voto o el fácil y libre acceso de los electores o bien, no garanticen la realización de las operaciones electorales en forma normal. En este caso, será necesario que los funcionarios y representantes presentes tomen la determinación de común acuerdo, y e) El Consejo Distrital así lo disponga por causa de fuerza mayor o caso fortuito y se le notifique al Presidente de la casilla. 2. Para los casos señalados en el párrafo anterior la casilla deberá quedar instalada en la misma sección y en el lugar adecuado más próximo, debiéndose dejar aviso de la nueva ubicación en el exterior del lugar que no reunió los requisitos». En este sentido se considera que existen situaciones análogas entre el supuesto normativo previsto en el artículo 75, párrafo 1, inciso a), y en el inciso c) del propio párrafo y artículo, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ya que entre ambos se presentan elementos comunes: se trata de operaciones que realiza el mismo órgano electoral, y las realiza en la misma etapa de proceso electoral, son tareas que deben realizarse en el local señalado, o podrá realizarse el escrutinio y cómputo en otro local. Al existir situaciones jurídicas análogas, se deben aplicar las causas de justificación que contiene el artículo 215, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, este artículo, en su párrafo 1, inciso d), permite el cambio cuando las condiciones del mismo no permitan la realización de las operaciones en forma normal.

Sala Superior. S3EL 022/97

Recurso de reconsideración. SUP-REC-034/97 Partido Revolucionario Institucional. 16 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.

- d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 5o. y 6o. del Código local multicitado, en la que la elección de diputados y miembros de ayuntamientos a la legislación del Estado se hará cada tres años por los principios establecidos en la Constitución política del Estado y del Código local, y por lo concerniente a la elección de gobernador del Estado, esta se llevará a cabo cada seis años en los mismos términos. El Código del Estado de Quintana Roo al igual que la legislación federal previene las elecciones extraordinarias dentro de los 45 días siguientes a que expida la declaratoria de nulidad.

Por su parte, el artículo 120 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, señala que la jornada electoral se inicia a las 7:00 horas del tercer domingo de febrero del año de la elección (a diferencia del COFIPE en el que la apertura de casillas se da a las 8:00 a.m.), con los actos preparatorios y la instalación y concluye con la clausura de la casilla a las 18:00 hrs., o hasta que finalicen de emitir su sufragio los electores que se encuentren formados desde antes de las 18:00 hrs., de acuerdo con lo que señala el artículo 184 del Código Electoral local.

Los criterios expuestos por la jurisprudencia en la materia asientan que:

RECIBIR LA VOTACIÓN EN FECHA DISTINTA A LA SEÑALADA PARA LA CELEBRACIÓN DE LA ELECCIÓN. SU INTERPRETACIÓN PARA LOS EFECTOS DE LA CAUSAL DE NULIDAD. Para interpretar el alcance del artículo 287, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es importante definir lo que se entiende por «fecha», de acuerdo con el criterio de interpretación gramatical previsto por el artículo 3, párrafo 2 del citado ordenamiento legal, conforme al *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, por «fecha» debe entenderse «data o indicación de lugar y tiempo en que se hace o sucede una cosa»; por otra parte, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 174, párrafo 4 del Código de la materia, la etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del día señalado para tal efecto, y concluye con la clausura de la casilla, además de que el artículo 213, en sus párrafos 1 y 2, establece la forma en que la casilla debe instalarse, de lo que se infiere que por «fecha» para efectos de la causal de nulidad respectiva, debe entenderse no sólo el día de la realización de la votación, sino también en el horario en el que se

desenvuelve la misma, esto es, entre el lapso de las 8:00 y de las 18:00 horas del día señalado para la jornada electoral, salvo los casos de excepción previstos por el propio ordenamiento electoral.

(*Jurisprudencia No. 94, en Memoria del Tribunal Federal Electoral, 1994*)

La quinta de nuestras causales es:

- e) La recepción de la votación por personas u órganos distintos a los facultados por este Código;

En materia federal la reforma electoral en 1996 vino a simplificar la forma en la que debe integrarse una mesa directiva de casilla; recordemos que en la anterior legislación se establecían puestos específicos dentro de las mesas y suplentes para los mismos, de igual manera, se señalaban diversos horarios y diversas formas para que propietarios y suplentes, en caso de ausencia de unos u otros pudiesen integrar la mesa directiva correspondiente, a partir de las 8:15 horas del día de la jornada electoral.

Por su parte, las casillas electorales en el Estado de Quintana Roo se componen por un presidente, secretario y escrutadores de las mesas directivas de casillas nombrados como propietarios, y también existen los 3 suplentes generales, a semejanza de la integración señalada para las casillas electorales en el artículo 119.1 del COFIPE.

En cuanto al proceso de selección de ciudadanos, se realiza en base al padrón de electores, insaculando de su total de ciudadanos empadronados un mes del calendario y el siguiente, así como una letra del alfabeto, convocándolos para recibir el curso de capacitación correspondiente asignando los puestos de la mesa directiva de acuerdo con su escolaridad.

Las listas de los ciudadanos que resultaren seleccionados, se publicarán en los lugares con mayor afluencia de personas en el Distrito respectivo, y esa lista nos dará la pauta para conocer los nombres de los funcionarios facultados para recibir la votación.

De acuerdo con la reforma del 22 de agosto de 1996 del COFIPE, los suplentes generales simplifican la integración de las mesas directivas cuando no se presenten los propietarios, toda vez que dichos suplentes pueden ocupar cualquier cargo dentro de las mismas.

En la legislación de Quintana Roo se prevé en el artículo 152 un proceso similar para la selección de los funcionarios de casilla, así como en el artículo 170, de la misma ley local, las excepciones en los casos en que no se presentaran alguno o algunos de los funcionarios propietarios o suplentes.

Por su parte, el artículo 120 del COFIPE establece los requisitos para ser integrante de mesa directiva de casilla, señalando que deberá ser residente

en la sección que comprenda la casilla, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar, estar en ejercicio de sus derechos políticos, tener un modo honesto de vivir, haber participado en el curso de capacitación correspondiente, no ser servidor público de confianza con mando superior ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía, saber leer y escribir y no tener más de setenta años cumplidos al día de la elección.

Como lo señalamos en la causal anterior, el artículo 212.2 del COFIPE ya transcrito establece que los propietarios de la mesa directiva procederán a instalar la casilla a las 8:00 horas del día de la jornada electoral.

Por su parte, el artículo 213 del COFIPE nos marca el procedimiento que deberemos seguir paso a paso, de no instalarse la casilla a las 8:15 horas del día de la jornada, cabe resaltar que en primer lugar, se otorga la determinación de designar a los funcionarios necesarios a los propietarios, si no estuvieren éstos, a los suplentes, pudiendo incorporar a los electores que se encuentren presentes.

En el supuesto de no presentarse ninguno, ni propietarios ni suplentes, el Consejo respectivo tomará las medidas necesarias para llevar a cabo la instalación; asimismo, cuando por razones de distancia o de dificultad de las comunicaciones, no intervenga oportunamente el personal del IFE a las 10:00 horas del día de la jornada, los representantes de los partidos políticos ante mesas directivas de casilla designarán por mayoría a los funcionarios para integrar las casillas correspondientes, convocando a aquellos electores que se encuentren presentes.

En este último caso, se requerirá la presencia de un Juez o Notario Público para dar fe de los hechos y si no se encuentran éstos, bastará con que los representantes de los partidos políticos que estén presentes expresen su conformidad de común acuerdo; es conveniente resaltar que los nombramientos a que hemos hecho referencia en ningún caso podrán recaer en los representantes de los partidos políticos, por lo que esta actividad se entenderá reservada exclusivamente para los electores que se encuentren en la casilla para emitir su voto.

Como comentario final señalaremos, que los nombres de quienes integren la mesa directiva de casilla quedarán debidamente asentados en el acta de la jornada electoral, misma en la que se deberá establecer en todo caso, el porqué fueron nombrados como funcionarios personas diversas a las que originalmente quedaron señaladas en la publicación respectiva y que en su momento, nos servirá de base para establecer la existencia de la causal que aquí hemos analizado.

ESCRUTADORES. SU AUSENCIA TOTAL DURANTE LA FASE DE RECEPCIÓN DE LA VOTACIÓN, ES MOTIVO SUFICIENTE PARA CONSIDERAR QUE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA SE INTEGRÓ INDEBIDAMENTE. Cuando de las constancias que obran en autos se acredita fehacientemente que, ante la ausencia de los dos escrutadores, el Presidente de la mesa directiva de casilla no designó a las personas que fungirían en dichos cargos en términos del artículo 213, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y que, además, la mesa directiva de casilla funcionó, durante la fase de recepción de la votación, con la mitad de los funcionarios que la debieron haber integrado, debe concluirse que lo anterior es razón suficiente para considerar que el referido organismo electoral no se integró debidamente y, consecuentemente, se actualiza la causal de nulidad de votación recibida en casilla prevista en el artículo 75, párrafo 1, inciso e) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Sala Superior. S3EL010/97

Recurso de reconsideración. SUP-REC-012/97 y acumulado. Partido de la Revolución Democrática. 16 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis de la Peza.

- f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos que beneficie a uno de los candidatos, fórmula o planilla (y en materia federal se presenta la condicionante de que «siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación»).

En esta causal, resulta fundamental para su interpretación el establecer qué debemos entender por dolo, error y que sea determinante para el resultado de la votación; en tal virtud transcribimos dos jurisprudencias que aclaran objetivamente dichos conceptos.

ERROR O DOLO EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. ELEMENTOS QUE DEBE CONSIDERAR EL JUZGADOR PARA EL ANÁLISIS DE LA CAUSA DE NULIDAD POR. Esta causal de nulidad se compone de tres elementos: 1) Error o dolo en la computación de los votos; 2) Que ese error o dolo beneficie a uno de los candidatos o fórmulas de candidatos; 3) Que esto sea determinante para el resultado de la votación. Por lo anterior, el error debe entenderse en el sentido clásico de cualquier idea o expresión no conforme a la verdad o que tenga diferencia con el valor exacto y que jurídicamente implica la ausencia de mala fe; por lo contrario, el dolo es una conducta que lleva implícito

el engaño, fraude, simulación o mentira; por lo que el juzgador deberá analizar primeramente la situación anómala respecto a estos, y sólo indirectamente los datos sobre otros documentos como son las boletas entregadas y las sobrantes o inutilizadas que sólo serán tomadas en cuenta como indicadores adicionales y complementarios. Por lo que respecta a que el error o dolo beneficie a un candidato o fórmula, obliga al juzgador a hacer un análisis de los otros dos elementos de esta causal para determinar si hubo o no el mencionado beneficio; y por cuanto hace a que el error o dolo sea determinante para el resultado de la votación, el juzgador tiene que recurrir principalmente al análisis numérico, teniendo en cuenta que éste no necesariamente es el presupuesto definitorio.

(Jurisprudencia No. 14, en Memoria del Tribunal Federal Electoral, 1991)

ERROR O DOLO EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. CUANDO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN. El error debe entenderse como cualquier idea o expresión no conforme a la verdad o que tenga diferencia con el valor correcto y que jurídicamente implica la ausencia de mala fe; el dolo debe entenderse como una conducta que lleva implícita el engaño, el fraude, la simulación o la mentira. El error o dolo será determinante, para el resultado de la votación entre otros casos, cuando el número de votos computados en exceso, resulte igual o mayor a la diferencia numérica de los votos obtenidos por los partidos que ocuparon el primer y segundo lugar de la votación, ya que de no haber existido, el partido que le correspondió el segundo lugar podría haber alcanzado el mayor número de votos.

(Jurisprudencia No. 12, en Memoria del Tribunal Federal Electoral, 1991)

- g) Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores, excepto en los casos previstos en este Código siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación.

Respecto a esta causal comentaremos que además del caso de excepción señalada en la misma (artículo 85 LGSMIME), el COFIPE en su artículo 218.5 establece que los representantes de partidos políticos podrán ejercer su derecho de voto, en la casilla en la que estén acreditados, circunstancia que a todas luces resulta lógica, toda vez que una de las labores principales de estos representantes es vigilar la jornada electoral en su conjunto, lo

que únicamente se puede lograr permaneciendo durante la misma en la casilla correspondiente.

Ahora bien, para que dichos representantes puedan ejercer su derecho al voto, es menester que presenten su credencial para votar debiendo anotarse el nombre completo y la clave al final de la lista de electores, por lo que debe entenderse que en caso contrario, no se deberá permitir sufragar a ningún representante.

Por lo que hace al caso de excepción que se establece en el enunciado de la causal en comento, es conveniente puntualizar, que la misma se refiere a aquellos casos en que los ciudadanos han interpuesto en tiempo y forma el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y habiendo obtenido sentencia favorable a sus intereses, la autoridad señalada como responsable, por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material no pueda cumplir con los resolutivos de dicha sentencia; en esa virtud, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutivos del fallo y una identificación para que los funcionarios permitan ejercer el derecho de voto al ciudadano, en la mesa de casilla que se haya instalado en la sección correspondiente a su domicilio o en su caso, en una casilla especial en los términos del COFIPE.

De los anteriores comentarios podemos concluir válidamente que se presentarían los siguientes supuestos:

1. Que el ciudadano cuente con su credencial para votar, pero no aparezca en la lista nominal correspondiente.
2. Que el ciudadano aparezca en la lista nominal, pero no cuente con su credencial para votar.
3. Que el ciudadano no aparezca en la lista nominal y no cuente con credencial para votar.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, las resoluciones correspondientes deberán establecer su alcance en los puntos resolutivos.

Por último, para dejar claro el alcance de la causal de nulidad que se analiza, deberá acreditarse que el haber permitido que ciudadanos votasen sin credencial o sin aparecer en la lista nominal, sea determinante para el resultado de la votación, lo que necesariamente conllevaría el análisis de la diferencia numérica de los votos obtenidos por los partidos que ocuparon el primero y el segundo lugar de la votación.

- h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada.

En relación con esta causal, los artículos 198, 199 y 200 del COFIPE establecen los derechos y obligaciones de los representantes de los partidos políticos.

En la legislación de Quintana Roo se observa la otorgación de iguales derechos y obligaciones a los representantes de partidos políticos en los artículos 106, 107 y 180 de la ley local.

Los partidos políticos tienen derecho a registrar en tiempo y forma a: fórmulas y listas, y hasta trece días antes de la elección, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente por cada casilla y un representante general por cada diez casillas urbanas o uno por cada cinco casillas rurales.

Por lo que deberán acreditarse con sus nombramientos, y portarán durante toda la jornada electoral un distintivo con el emblema del partido al que pertenezcan o representen, en el que aparezca la leyenda visible «Representante», misma que portarán el día de la elección.

Los representantes de los partidos políticos tendrán derecho a recibir una copia legible de las actas de la jornada electoral, en caso de no haber representante de casilla, el representante general tendrá acceso a dichas actas.

Los representantes generales podrán ejercer su cargo únicamente ante las mesas de casilla instaladas en el distrito electoral para el que fueron acreditados, deberán actuar en forma individual, no podrán sustituir en sus funciones a los representantes de partido que se hubieren acreditado ante mesa directiva, pudiendo coadyuvar con ellos; no podrán asumir o ejercer las funciones de los integrantes de mesa directiva y no obstaculizarán el desarrollo de la votación en las casillas donde hagan acto de presencia.

Se podrán presentar escritos de incidentes y sólo se presentarán escritos de protesta, cuando su representante de casilla no estuviere presente al término del escrutinio y cómputo, asimismo, deberán comprobar la presencia de sus representantes de casilla y recibir la información respecto de la jornada electoral.

Los representantes de casilla tendrán derecho a participar en la instalación contribuyendo al desarrollo de las actividades de la casilla hasta su clausura, asimismo, tendrán derecho a observar y vigilar el desarrollo de la jornada electoral, a recibir copia legible de las actas, a presentar escritos de incidentes y protesta y a acompañar al presidente de la mesa directiva de casilla para hacer la entrega del paquete electoral ante el Consejo Distrital correspondiente.

Es importante señalar que los representantes del partido político que intervengan en la vigilancia de la jornada electoral, deberán firmar todas las actas que se levanten con motivo de ella, pudiendo hacerlo bajo protesta mencionando la causa que la motiva.

Por exclusión, cuando los representantes de los partidos políticos se aparten de la observancia de lo establecido por los artículos 198, 199 y 200 del COFIPE, y 162, 159, 161 de la ley local, se entenderá que existe causa justificada para que el presidente de la mesa directiva de casilla solicite que abandone la misma.

- i) Cuando se haya ejercido violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación;

El concepto de violencia física o presión es manejado por diversas ramas del derecho e incluso por sus principios generales; cabe aclarar que el Tribunal Federal Electoral derivado de la experiencia de los comicios federales, estableció los extremos que se deben acreditar para que se configure la causal que nos ocupa, en esa virtud y para la claridad en el entendimiento de la misma, nos permitimos transcribir la jurisprudencia que consideramos aplicable al caso.

VIOLENCIA FÍSICA O PRESIÓN. EXTREMOS QUE SE DEBEN ACREDITAR PARA QUE SE CONFIGURE LA CAUSAL DE NULIDAD POR. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 287 párrafo 1 inciso i) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la votación recibida en casilla será nula si se ejerce violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y que dicha violencia física o presión fue determinante para el resultado de la votación; en la inteligencia de que por «violencia física» se entienden aquellos actos materiales que afectan la integridad física de las personas y la «presión» implica ejercer apremio o coacción moral sobre las personas, siendo la finalidad en ambos casos el provocar determinada conducta que se refleje en el resultado de la votación de manera decisiva.

(Jurisprudencia No. 43, en Memoria del Tribunal Federal Electoral, 1991)

Finalmente, cabe hacer el comentario de que para acreditar que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación, se deberá estar al análisis de la diferencia numérica de los votos obtenidos por los partidos que ocuparon el primer y segundo lugar de la votación.

- j) Se compruebe que se impidió, sin causa justificada, ejercer el derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación, y

En el análisis de esta causal, el elemento relevante lo constituye el hecho de que sea determinante para el resultado de la votación, por lo que de nueva cuenta manifestamos que para acreditar dichos extremos, habrá de estar a la diferencia numérica de los votos obtenidos por los partidos que ocuparon el primer y segundo lugar de la misma.

Al respecto remitiremos al lector a las jurisprudencias números 12 y 14 en la *Memoria* de 1991, las cuales han quedado debidamente transcritas y aclaran objetivamente dicho concepto.

Finalmente, debemos comentar que las causas de justificación observables para impedir el derecho al voto por las legislaciones en estudio son:

1. No contar con credencial para votar;
2. No aparecer en la lista nominal de electores;
3. Contar con credencial para votar con muestras de alteración o que no pertenezca a quien la presenta;
4. Estar privado de sus facultades mentales;
5. Estar intoxicado o bajo el influjo de enervantes, y
6. Presentarse embozado o armado.

- k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

Respecto de esta causal es importante señalar que se trata de una causal genérica, cuya inclusión data de noviembre de 1996 y de la cual se tiene la experiencia vertida en la siguiente tesis relevante:

NULIDAD DE ELECCIÓN. VIOLACIONES SUSTANCIALES QUE SON DETERMINANTES PARA EL RESULTADO DE LA ELECCIÓN (LEGISLACIÓN DE SAN LUIS POTOSÍ). De acuerdo con el artículo 181 fracción II de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, ha lugar a la nulidad de la elección cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demuestre que las mismas son determinantes para su resultado. Para que se surta este último extremo de la llamada causal genérica de nulidad, basta con que en autos se demuestre fehacientemente que se han vulnerado principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones, lo cual se actualiza cuando fueron las propias autoridades encargadas de preparar,

desarrollar y vigilar la elección de que se trata quienes originaron y cometieron dichas violaciones sustanciales.

Sala Superior. S3EL 041/97

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-036/97. Partido de la Revolución Democrática. 11 de septiembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.

Los efectos de la nulidad decretada por el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo respecto de la votación emitida en una casilla o de una elección en un municipio o distrito electoral se comprende exclusivamente a votación o elección se haya hecho valer el recurso de inconformidad.

Son causales de nulidad de una elección de diputados de mayoría relativa en un distrito electoral:

1) Cuando una o algunas de las causas señaladas en el artículo anterior, se acrediten en el 20% o más, de las casillas o no se instalen las casillas en un 20% o más de las que corresponden al distrito y consecuentemente la votación no hubiera sido recibida.

2) Son causas de nulidad en la elección de gobernador cuando algunas de las causales de nulidad señaladas con anterioridad se acrediten en el 20% o más de las casillas del Estado o no se instalen las casillas en el 20% o más de las que correspondan a la entidad y consecuentemente la votación no hubiera sido recibida.

Sólo podrá ser declarada nula la elección en un municipio, en un distrito electoral o en la entidad cuando las causas de nulidad previstas por este Código hayan sido plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la elección.

Los partidos políticos no podrán invocar en su favor en ningún recurso, causas de nulidad, hechos o circunstancias que el propio partido dolosamente haya provocado.

Las resoluciones de nulidad que dicte el Tribunal Electoral en las elecciones de gobernador del Estado, sólo tendrán efectos en las casillas electorales que fueren impugnadas.

En todo caso, las resoluciones correspondientes se remitirán al Consejo General del Consejo Estatal Electoral para el ejercicio de la facultad que le confiere la fracción XXVII del artículo 75 de este Código.

Tratándose de la inelegibilidad de candidatos a diputados o regidores de representación proporcional que deban atribuirse a un partido político, tomará el lugar del declarado no elegible el que le sigue en la lista correspondiente del mismo partido.

III. Comentarios finales

Finalmente, del estudio antes expuesto se concluye que ambas legislaciones contemplan los

mismos supuestos, y realmente en ambos casos las nulidades siguen siendo «una sanción inherente a todo acto jurídico celebrado sin observar las reglas establecidas por la ley, para asegurar la defensa de un interés privado».¹

Sin embargo, las nulidades en materia electoral sólo podrán ser decretadas por la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia, con excepción de los supuestos en donde los integrantes de las mesas de casilla están facultados para anular el voto respecto de las boletas depositadas en la urna, en el supuesto de que el elector no tachó en forma idónea el emblema del partido político, coalición o emblema de los partidos políticos coligados de su preferencia.

NOTAS

* Profesora investigadora de la Coordinación Académica del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

¹ Lutzesco, Georges. *Teoría y práctica de las nulidades*, 2a. ed. traducción de Manuel Romero Sánchez y Julio López de la Cerda, México, Editorial Porrúa, S.A. 1993, p. 332.

Sección de bibliohemerografía

- I. Reseñas bibliohemerográficas*
- II. Bibliografía temática
sobre práctica parlamentaria*

GÓMEZ FRÖDE, Carina
Introducción a la Teoría Política
Editado por Rodolfo Wratny Castro,
México, D.F. 1999, 296 pp.

En el año 1993, la comunidad de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México concluyó una ardua etapa de trabajos y estudios técnico-pedagógicos, encaminados a formular un novedoso Plan de Estudios para la carrera de Licenciado en Derecho, con el propósito medular de forjar profesionales jurídicos del más alto nivel académico, con un dominio pleno de la ciencia del Derecho y con una formación multidisciplinaria integral que posibilitara el desarrollo eficaz de una práctica jurídica con plena conciencia de papel que juega el abogado en la sociedad mexicana.

El énfasis en la formación integral del alumnado explica la relevancia concedida al estudio de la Teoría Política como asignatura obligatoria en el mencionado Plan de Estudios. A través de este curso, se posibilita al estudiante la interpretación y análisis de los fenómenos políticos conforme con sus circunstancias históricas y geográficas, además de fortalecer la cultura indispensable en los futuros abogados respecto de las doctrinas políticas clásicas y contemporáneas, así como sus métodos y técnicas de investigación.

El rediseño pedagógico de la asignatura de Teoría Política reclamó al mismo tiempo de apoyo bibliográfico actualizado. Es evidente que el nuevo programa de estudios de la materia vería mermada su eficacia si los alumnos no contaran en forma paralela con trabajos académicos diseñados principalmente para satisfacer las complejas necesidades del proceso enseñanza-aprendizaje respectivo, para lo cual, si bien conservan su importancia obras de consulta escritas con anterioridad al nuevo Plan, se hacen empero indispensables fuentes bibliográficas de calidad, novedosas, actualizadas y que solventen plenamente los requerimientos didácticos del alumno.

En este contexto podemos ubicar el trabajo que hoy se reseña. *Introducción a la Teoría Política*, escrito por la licenciada Carina Gómez Fröde.

La autora es abogada egresada de la Facultad de Derecho de nuestra máxima casa de estudios, y cuenta con estudios de especialización en Derecho de la Propiedad Industrial en Japón. En la misma

Facultad, desde 1988 es maestra por oposición en la materia, y profesionalmente se ha desempeñado desde 1986 como directora general de Lex Abogados, S.C.

La obra que nos ocupa, diseñada a semejanza del programa oficial de la materia, se encuentra organizada acorde con una secuencia lógica y didáctica, en cuatro grandes apartados o unidades temáticas, a efecto de ofrecer un panorama esencial del conocimiento político. Este propósito se explicita desde el prólogo mismo de la obra, donde se subraya la intención de la autora, de presentar una «... revisión general de los principales temas y tópicos que se refieren no sólo a los fenómenos y comportamientos políticos contemporáneos, sino también a los temas generales de teoría política y de metodología de la ciencia política».

La primera unidad, intitulada «Objeto de la Ciencia Política», contiene una aproximación a cuestiones epistemológicas, conceptuales y metodológicas fundamentales.

A manera de un instrumental indispensable para la comprensión de la materia, la autora establece primeramente la delimitación política entre gobernantes y gobernados, pues de sus interrelaciones emana aquella influencia volitiva sobre el destino de una colectividad que conocemos como el fenómeno del poder político, y su máxima forma de organización institucional, el Estado. Estos planteamientos conducen asimismo a dilucidar la factibilidad de ser conocidos científicamente, esto es, la disputa epistemológica de la Teoría Política en tanto que es una ciencia social con métodos de investigación propios, y su diferenciación respecto de las ciencias naturales. Todo ello es abordado por la licenciada Gómez Fröde en forma clara e inteligente.

Como evidencia de la objetividad en su investigación, la autora incluye en esta primera unidad una exposición de las corrientes contrapuestas del pensamiento político que mayormente han contribuido a modelar las producciones teóricas en la materia. Por un lado, partiendo del origen de la teoría de los sistemas, se describen los modelos de análisis propios de la tradición anglosajona, el estructuralismo, y su complemento, el funcionalismo, los cuales recurren a la descripción concreta, y por la otra parte, expone los

señalamientos de un modelo sustantivo, el marxismo, el cual privilegia el análisis filosófico.

La segunda unidad, denominada «Modelos de Organización Política Contemporáneos», comprende una distinción entre las formas en que se manifiesta la autoridad y el fenómeno de la dominación, sus expresiones institucionales de Estado y de Gobierno, así como sus tipologías contemporáneas.

En esta unidad, la autora da comienzo a su estudio abordando un concepto casi inexplorado por la Teoría Política, el de autoridad, y lo consolida apoyándose lúcidamente en una característica no siempre presente, la legitimidad, tan relevante para el campo del Derecho. En forma lógica, el ejercicio de la autoridad conduce al estudio del siguiente concepto tratado, el de la dominación, es decir, el ejercicio de la supremacía política sobre un territorio y los individuos que lo habitan.

Ambas, tanto la autoridad como la dominación, se han erigido históricamente en instituciones propias no sólo de la Teoría Política, sino también del Derecho: el Gobierno, el Estado.

Del primero, la licenciada Gómez Fröde analiza su abundante tipología: monarquía y república, presidencialismo y parlamentarismo, los regímenes partidistas unitarios y pluralistas, amén de las combinaciones que de estas formas de gobierno se han alcanzado. Del segundo, encontramos igualmente una descripción de su tipología principal, que comprende a los estados feudal, estamental, absoluto y el adaptado por nuestra nación, el representativo.

El lector encontrará sumamente útil la descripción, breve pero explícita, de fenómenos y doctrinas contemporáneos que sustentan el estudio del Gobierno y del Estado. En este sentido, el liberalismo y el capitalismo posindustrial, atemperados por el modelo del Estado Social de Derecho, contribuyen a la comprensión de la tradición política de Occidente y su éxito histórico en la última década del siglo xx. El comunismo y el socialismo se justifican como modelos no del todo descartados, e indispensables para compenetrarnos en el pasado inmediato de la humanidad. Y finalmente, el fascismo nos recuerda errores históricos, trágicos en su fanatismo y, por ello, de estudio indispensable si no se desea volver a repetirlos.

La tercera unidad, denominada «Medios Reales de Dominación», aborda las diversas corrientes teóricas que se han formulado para explicar los factores reales de poder, así como descripciones de cinco relevantes mecanismos de dominación.

Al tratar los factores reales de poder, la autora no sólo expone, sino además aporta argumentos

críticos, acerca de los enfoques positivistas de Maurice Duverger, que consideran elementos de naturaleza cultural, biológica, geográfica, psicológica, socio-económica y demográfica, todos ellos de apariencia objetiva, pero cuyos postulados pueden prestarse a manipulaciones o, al menos, a cuestionables interpretaciones, y que sin embargo, dada la amplitud de los escenarios planteados, resultan útiles a la autora para cimentar lúcidos análisis sobre una serie de instituciones, tanto periféricas como inmersas en el aparato estatal, que palpablemente ejercen diversos grados de autoridad y poder políticos: la burocracia, los grupos de presión, los partidos políticos, el ejército y las empresas transnacionales.

De entre todas ellas, por obvias razones, llama poderosamente mi atención el apartado dedicado a los partidos políticos y a consideraciones complementarias sobre la idea de la democracia. Un aporte destacado de la licenciada Gómez Fröde que revela una auténtica vocación académica, consiste en apuntar en términos sencillos y llanos el principal objetivo de los partidos políticos, esto es, la consecución del poder político y el control del gobierno o, más acertadamente, del aparato estatal. El texto no incurre en rodeos timoratos o disculpatorios al abordar esta finalidad de los partidos políticos, pues es claro, como se señala en las páginas respectivas, que la lucha de estas instituciones estimula las capacidades del sistema político en que actúan, cuando su éxito se sustenta en el apoyo libre del electorado, con lo cual, los partidos de hecho aportan legitimidad, foros de diálogo, estabilidad y, al mismo tiempo, posibilidades pacíficas de transformaciones y relevos de la autoridad.

Finalmente, la cuarta y última unidad, intitulada «Política, Desarrollo y Subdesarrollo», examina el fenómeno del poder político en los países posindustriales, estudiando por igual las dos caras de la misma moneda: las potencias desarrolladas y su poder de negociación política, así como las características de los países subdesarrollados y las teorías formuladas para explicar su situación de dependencia.

Indefectiblemente, un análisis de esta naturaleza requiere abordar las relaciones de lo que podríamos calificar la potencia más exitosa del siglo xx, los Estados Unidos de América, lo cual lleva a cabo la autora subrayando las dos vertientes de competencia más destacadas: por un lado, la competencia ideológica con la extinta Unión Soviética que marcó la prolongada Guerra Fría y, por otra parte, la actual competencia económica con Europa Occidental y el Pacífico Asiático, cuyo desenlace no es tan fácilmente predecible.

En este punto, la autora advierte el paradójico escenario presente en el que por igual se expande el proceso de la globalización de los mercados y del

intercambio industrial, paralelamente a la tendencia marcada de la regionalización en torno de los tres polos hegemónicos de nuestros días, Alemania en la región europea. Japón en la región Asia-Pacífico, y los Estados Unidos en la región de Norteamérica, con la notoria ventaja de este último proporcionada por la superioridad militar y económica heredada de su triunfo en la Guerra Fría. Asimismo, el texto repara acertadamente en la necesidad de que el proceso de globalización supere sus características excluyentes que privan de las ventajas a los países en vías de desarrollo, y propone que el mismo evolucione hacia una tendencia incluyente, en la cual las sociedades menos afortunadas dejen de cargar con el peso de la expansión de los mercados y de la concentración del capital.

El libro reseñado no sólo destaca por el interés de la temática ya mencionada, sino también por la riqueza de su consulta bibliográfica, en la que abundan oportunas citas a autores tan destacados

y actuales como, entre otros, Giovanni Sartori, Max Weber, Maurice Duverger, Nicos Poulantzas y Norberto Bobbio.

Aunando a lo anterior, la valía de la obra que nos ocupa se acrecienta con el auxilio pedagógico de humorísticos cartones políticos y de imaginativas propuestas de actividades didácticas y cuestionarios, presentados todos estos en forma amena a investigadores, profesores y alumnos de esta asignatura, por lo cual le auguro una extensa difusión en las bibliotecas de todos los lectores atraídos por la complejidad de la política, a la vez que formulo mi esperanza de que esta sea sólo la primera de muchas obras con que nos regale la brillante capacidad de la licenciada Gómez Fröde.

*Edmundo Elías Musi **

* Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Nohlen, Dieter
Sistema de gobierno, sistema electoral
y sistema de partidos políticos:
opciones institucionales a la luz
del enfoque histórico-empírico
*México, 1999; 200 pp. **

Esta obra contiene seis conferencias que Dieter Nohlen, profesor de la Universidad de Heidelberg, Alemania, ha dictado en los últimos años en México y Costa Rica, en eventos auspiciados tanto por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL), como por el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En la primera conferencia se desarrolla la interrelación entre sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos, que a decir de Nohlen, constituyen los elementos sustanciales para conformar un sistema político, su estructura y su dinámica. A lo largo del texto el autor se refiere a las opciones que ofrecen estas tres instituciones políticas, distinguiendo el carácter específico de cada una de ellas y su rol en el contexto político institucional.

En la segunda y tercera conferencia, el profesor define su posición, en el marco del debate llevado a cabo con otros académicos, acerca de *presidencialismo vs parlamentarismo*, enfatizando sin duda la controversia. Tanto en una como en otra no se mencionan los pros y contras de dichas formas de gobierno, sino que se atiende más bien a cuestiones conceptuales y metodológicas fundamentales para la opción científica por una u otra. Tema de mucho interés para un gran número de países latinoamericanos que, sobre todo en los últimos años, se han enfrentado a crisis de estabilidad política que los ha llevado a cuestionar la vigencia del sistema presidencial de gobierno y a mirar hacia un modelo parlamentario.

En las siguientes conferencias la tesis central es que los sistemas electorales se desarrollan más rápidamente que la capacidad analítica y conceptual de la ciencia política, y se brinda un análisis general de su desarrollo en el contexto de la tercera ola de democratización. Al analizarlos desde una perspectiva internacional llaman la atención las diferencias en el proceso de configuración del sistema electoral. América Latina se caracteriza por el predominio de la restauración, entre cuyas

variables está el presidencialismo y la habitual poca importancia que se le da a factores institucionales; para Europa Occidental, por el contrario, se constata una mayor valoración de las instituciones y la presencia de sistemas parlamentarios; mientras que para Europa del Este el aspecto «poder político» es el que ofrece mayor potencial explicativo. Llegando a la conclusión de que es más bien el modelo, el tipo de transición y sus características peculiares las que ofrecen las variables explicativas para el tipo de sistema electoral elegido.

Finalmente, en la sexta conferencia, se tratan de manera pormenorizada las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales, aportando criterios para su evaluación, señalando al final la necesidad de renovar nuestro status teórico sobre los sistemas electorales comparados y los desafíos que de aquí surgen para la Ciencia Política.

Es pertinente destacar que todas las conferencias se caracterizan por un enfoque común que Nohlen denomina histórico-empírico. Enfoque que Sofía Monsalve y Susana Sottoli contrastan comparativamente con los trabajos que Giovanni Sartori publicó en la misma época, facilitando al lector, a manera de epílogo, la determinación topográfica de ambas reflexiones.

La aportación del profesor al estudio de los fenómenos políticos en América Latina constituye una contribución intelectual significativa a la ciencia política comparada contemporánea. Nohlen es especialista en instituciones políticas y experto en temas electorales. En los últimos años se le ha brindado la oportunidad de manifestarse acerca de la configuración del orden político en América Latina, fundamentalmente ha tratado dos temas: el sistema de gobierno y el sistema electoral; en relación con el primero se ha enfocado hacia el presidencialismo en Latinoamérica, y por lo que respecta al segundo, ha enfatizado la clarificación de las múltiples funciones de los sistemas electorales, principalmente la optimización de la representación, la gobernabilidad y la participación, así como de las interrelaciones existentes entre sistemas electorales, sistemas de partidos y tipos de sistemas políticos.

Esta obra será útil para los que buscan el enriquecimiento de la cultura política y electoral, e imprescindible para aquellos estudiosos de la ciencia política y el derecho constitucional, desde una perspectiva comparativa.

Yolli García Álvarez *

* Coedición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fundación Friedrich Naumann-Stiftung.

* Profesora Investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Bibliografía temática sobre práctica parlamentaria

ACOSTA ROMERO, Miguel. «Notas acerca de las reformas constitucionales», pp. 551-589, en *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Porrúa, 1992, 589 pp.

— *Las mutaciones de los estados en la última década del siglo xx: necesidades de nuevas constituciones o actualizaciones y reformas de las vigentes: Ensayo de derecho constitucional comparado*. Mexico, Porrúa, 1993, 626 pp.

Actas constitucionales mexicanas [1821-1824]: Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, varía p. Serie A. Fuente b). Textos y estudios legislativos; 51.

AGUILAR SÁNCHEZ, Mario Gilberto. «Jeremías Bentham: En los orígenes del reglamento parlamentario», pp. 75-114, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios* [v. 1 no. 2], México: Cámara de Diputados, 1991.

ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis. *La diputación permanente de las cortes en la historia constitucional española*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1992, 559 pp. Serie IV. Monografías; 19.

ARAGÓN REYES, Manuel. «El control parlamentario como control político», pp. 3-35, en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio: en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, 3 v. Serie E. varios; 41.

— «La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales», pp. 129-143, en *El parlamento y sus transformaciones actuales*. España: Tecnos, 1990, 394 pp.

ARTOLA, Miguel. *Partidos y programas políticos: 1808-1936*, España, Alianza, 1991, 2 v.

AVRIL, Pierre. «Estructura y servicios de apoyo para el trabajo legislativo: los auxiliares de la labor legislativa», pp. 195-212, en *Coloquio internacional «El Poder Legislativo en la actualidad»* [1994: México, D.F.]. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Cámara de Diputados. LV Legislatura, 1994, 326 pp. Serie G. Estudios doctrinales; 162.

BAGEHOT, Walter. «The House of Commons», pp. 36-46, en *Legislatures*. Great Britain, Oxford University, c1990, 1992, 336 pp.

BAILEY, Christopher J. «Congress and legislative activism», pp. 115-137, en *Developments in american politics*, London: MacMillan, 1992, 394 pp.

«Balance de la reforma política», pp. 3-12, en *Quórum*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, 1993, 66 pp.; 19.

BARAHONA R., R. *La comunidad y el parlamento centroamericanos*. San José, Costa Rica: Flacso, 1989, 74 pp. Cuadernos de Ciencias Sociales; 20.

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. «El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa», pp. 11-61, en *Revista de Estudios Parlamentarios* [v. 1 no. 1]. México: Cámara de Diputados, 1991.

BAYONA ROCAMORA, Antoni. *El derecho a legislar en el estado autonómico*. Madrid, Esp.: Tecnos: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1992, 225 pp.

BENTHAM, Jeremy, 1748-1832. *Tácticas parlamentarias*. Madrid, Esp.: Congreso de los Diputados. Secretaría General. Dirección de Estudios y Documentación, 1991, 289 pp. Textos Parlamentarios Clásicos; 1.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. «Estructura y servicios de apoyo para el trabajo legislativo»,

pp. 159-172, en *Coloquio Internacional «El poder legislativo en la actualidad»* [1994: México, D.F.]. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Cámara de Diputados. LV Legislatura, 1994, 326 pp. Serie G. Estudios doctrinales; 162.

— *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, [reimpr. 1995], 438 pp. Sección de obras de política y derecho.

BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid, Esp.: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, 172 pp. Colección Estudios Constitucionales.

BLONDEL, Jean. «Legislative behaviour: some steps towards a cross-national measurement», pp. 186-207, en *Legislatures*. Great Britain: Oxford University, c1990, 1992, 336 pp.

El Bundesrat alemán: el segundo cuerpo legislativo, Bonn, R.F.A., Bundesrat, relaciones públicas, 1985, 44 v.

Cámara de Senadores [México]. LIII Legislatura. *El Senado Mexicano: por la razón de las leyes*. México: Cámara de Senadores de la República Mexicana, 1987, 3 v. Historia del Senado Mexicano.

CAMPOSECO, Miguel Ángel. *Ordenamientos legislativos: textos concordados*, México, el autor, 1985, 207 pp.

CANO BUESO, Juan. *El derecho de acceso a la documentación de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*. Madrid, Esp.: Congreso de los Diputados, 1996, 291 pp. Serie IV. Monografías; 29.

CARBO, Teresa. *El discurso parlamentario mexicano entre 1920 y 1950: un estudio de caso en metodología de análisis de discurso*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: El Colegio de México, 1995, 2 v.

— «Sobre por qué hacer un estudio de discurso parlamentario en un régimen presidencialista», pp. 215-251, en *El estudio de la cultura política en México: perspectivas disciplinarias y actores políticos*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1996, 446 pp. Pensar la cultura.

CASAR, María Amparo. *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina: un estudio comparado*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. División de Estudios Políticos, 1998, 36 pp. Documento de trabajo; 83.

CAZORLA PRIETO, Luis María. *Las cortes generales: ¿parlamento contemporáneo?* Madrid, Civitas, 1985, 171 pp. Cuadernos Civitas.

— «Problemas de la organización y el funcionamiento de los parlamentos actuales», pp. 339-353, en *El parlamento y sus transformaciones actuales*. España, Tecnos, 1990, 394 pp.

The Commons under scrutiny. London: Routledge, 1988, 270 pp.

Congreso de la Unión [México]. *La Cámara de Diputados. Primer período ordinario de sesiones septiembre-diciembre*. México: el Congreso, 1985, 301 pp.

Congreso del Estado de Jalisco [México]. *Memoria: primer año de ejercicio constitucional: 4 marzo de 1992-14 marzo 1993*. Guadalajara, Jal.: el Congreso: Universidad de Guadalajara, 1993, 243 pp.

CRICK, Bernard. «The reform of parliament», pp. 275-285, en *Legislatures*. Great Britain, Oxford University, c1990, 1992, 336 pp.

CROO, Herman-Frans de. *Parlement et gouvernement: problèmes institutionnels a travers une session parlementaire*, Bruxelles, Belg.: Établissements Émile Bruylant, 1965, 204 pp. Centre Interuniversitaire de Droit Public.

Curso de técnica legislativa Gretel: Grupo de Estudios de Técnica Legislativa. Madrid, Esp.: Centro de Estudios Constitucionales, 1989, 323 pp. Cuadernos y debates. Serie de técnica legislativa I; 14.

CHARDENAGOR, André. *Razón de ser del parlamento*, México: Cámara de Diputados, 1981, 122 pp. Serie estudios parlamentarios; 3.

Debate la reforma del Senado [1994: Madrid, Esp.]. *La reforma del Senado*. Madrid, Esp.: Senado: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, 456 pp. Cuadernos y debates; 53.

Encyclopedia of the american legislative system: studies of the principal structures, processes,

and policies of congress and the state legislatures since the colonial era. New York: Charles Scribner's, 1994. 3 v.

FLORIDIA, Giuseppe G. *El regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*. Milano, Ita.: A. Giuffrè, 1986, 554 pp. Collana degli annali della Facoltà di Giurisprudenza dell' Università di Genova; 57.

FREMONT, Jaques. «Una introducción al parlamentarismo canadiense», pp. 24-29, en *El elector*, México: Foro de política constructiva, 1993. 72 pp.; 1.

FRISCH PHILIPP, Walter; GONZÁLEZ QUINTANILLA, José Arturo. *Metodología jurídica en jurisprudencia y legislación*. México: Porrúa, 1997, 267 pp.

GARCÍA MORILLO, Joaquín. «Algunos aspectos del control parlamentario», pp. 247-252, en *El parlamento y sus transformaciones actuales*. España: Tecnos, 1990, 939 pp.

GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción. *El procedimiento legislativo*. Madrid, Esp.: Congreso de los Diputados, 1987, 324 pp. Serie iv. Monografías; 10.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. «Las comisiones del Congreso de la Unión en México», pp. 81-85, en *Coloquio internacional «El poder legislativo en la actualidad»* [1994: México, D.F.]. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Cámara de Diputados. LV Legislatura, 1994, 326 pp. Serie G. Estudios doctrinales; 162.

HAINSWORTH, Paul; LOUGHLIN, John. «Coalitions in the new french regions», pp. 149-171, en *Political parties and coalitions in european local government*. London: Routledge, 1989, 311 pp. Bradford studies in european politics.

HARTLEY, T.E. *Elizabeth's parliaments: queen, lords and commons 1559-1601*. Manchester: Manchester University Press, 1992, 184 pp.

Historia parlamentaria mexicana: crónicas. México: Instituto de Investigaciones Legislativas, 1983. 2 v. Serie documental; 2.

Historia parlamentaria mexicana: sesiones secretas 1825-1828. México: Instituto de Investigaciones Legislativas, 1984, 384 pp. serie documental; 3.

IMPE, Herman van. *Le régime parlementaire en Belgique*. Bruxelles, Bel.: Centre Interuniversitaire de Droit Public: Établissements Émile Bruylant, 1968, 270 pp. Collections du Centre Interuniversitaire de Droit Public.

Italia. Senado della Repubblica. *Disposizioni regolamentari per la verifica dei porteri*. Italia, Servizio delle prerogative e immunità ufficio della verifica dei poteri, 1992, 115 pp.

Jornadas de la Asociación de Letrados de Parlamentos [4ª : 1996, Santiago de Compostela, Esp.]. Parlamento y justicia constitucional: iv jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Barcelona; Pamplona, Esp.: la asociación: Aranzadi, 1997, 630 pp.

Jornadas: la técnica legislativa a debate [1993: Cantabria, Esp.]. *La técnica legislativa a debate*. Madrid, Esp.: Tecnos: Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1994, 330 pp.

JUDGE, David. *The parliamentary state*. London: Sage, 1993, 236 pp.

KELLY, Guillermo. «El refrendo de los decretos promulgatorios», pp. 39-59, en *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*. México: Miguel Ángel Porrúa: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Federación Nacional de Abogados, 1986, 218 pp.

LAUVAUX, Philippe. *Parlamentarisme rationalisé et stabilité du pouvoir executive*. Bruxelles, Bélgica: Bruylant, Centre de Droit Public de l' Université Libre de Bruxelles, 1988, 304 pp.

LEES, John D. «Reorganización y reforma en el Congreso: respuestas legislativas a cambios sociales y políticos», pp. 51-71, en *Instituciones políticas norteamericanas en la década de los 70's*, México: El manual moderno, 1980, 204 pp.

LÓPEZ GARRIDO, Diego. «Las funciones político-directivas de los parlamentos», pp. 354-359, en *El parlamento y sus transformaciones actuales*. España, Tecnos, 1990, 394 pp.

LUJAMBIO IRAZABAL, Alonso. *Mesa directiva y comisión de gobierno: una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. División de Estudios Políticos, 1998. 49 pp. Documentos de trabajo; 86.

MAC GREGOR, Josefina. *La XXVI Legislatura: un episodio en la historia legislativa de México*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas, 1983. 150 pp. Serie investigaciones históricas; 1.

MACFARLAND, Andrew S. *Los grupos de presión en el congreso norteamericano, Common cause*. México: Gernica, 1987, 332 pp.

MANZELLA, Andrea. *El parlamento*. México: Instituto Investigaciones Legislativas, 1987, 381 pp. Serie estudios parlamentarios.

MAUS, Didier. «La nouvelle législation française sur la transparence financière de la vie politique», pp. 57-72, en *Campagnes electorales principe d'égalité et transparence financière. L'encadrement juridique de la vie politique*. París, Francia: *Economica*, 1989, 156 pp.

MEDINA RUBIO, Ricardo. *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Civitas: Universidad de Alicante, 1994, 119 pp. Cuadernos Civitas.

México. Congreso. Cámara de Diputados. LIV Legislatura. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Poder Legislativo Federal, 1988, 6 v.

México. Congreso Constituyente [1916-1917]. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917*. México: Instituto de Estudios de Historia de la Revolución, 1960, 2 v.

México. Congreso. Cámara de Diputados. Primer período ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional noviembre-diciembre 1989: *Memoria*. México: Cámara de Diputados, 1990, 281 pp.

MEZEY, Michael. «Classifying legislatures», pp. 149-176, en *Legislatures. Great Britain*, Oxford University, c1990, 1992, 336 pp.

MILLER, William Galbraith; CLARKE, Harold; HARROP, Martin. *How voters change: the 1987 british election campaign in perspective*. Great Britain: Clarendon; Oxford, 1990, 304 pp.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. «El parlamento europeo», pp. 49-83, en *Estudios parlamentarios: revista de política y derecho parlamentario* [v. 1, n° 1]. México, Centro de Estudios Parlamentarios; Cambio XXI fundación mexicana, 1992.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. «Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina», pp. 93-124 en *Revista de Estudios Parlamentarios* [v. 1 no. 1]. México: Cámara de Diputados, 1991.

ORTIZ ORTIZ, Héctor Israel; RODRÍGUEZ CERNA, Fernando. Breviario de la obra legislativa de la quincuagésima quinta legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión 1991-1994, México, H. Cámara de Diputados. LV Legislatura, 1994, 114 pp.

PACKENHAM, Robert A. «Legislatures and political development», pp. 81-96, en *Legislatures*. Great Britain, Oxford University, c1990, 1992, 336 pp.

Parlement et gouvernement: le partage du pouvoir. Firenze, Italia, Institut Universitaire Européen, 1979, 191 pp.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. El Congreso de la Unión: integración y regulación. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, 270 pp. Serie E: varios; 81.

PEÑA, Rosa María de la. «Algunas consideraciones comparativas sobre el proceso de la decisión parlamentaria», pp. 127-165, en *Revista mexicana de estudios parlamentarios* [v. 1 no. 3]. México, Cámara de Diputados, 1991.

PÉREZ CARRILLO, Agustín; NETTEL D., Ana Laura. *Modelo de política legislativa: aplicación al caso del aborto en México*. Mexico: Trilla: Universidad Autónoma Metropolitana, 1982, 64 pp.

PÉREZ ROYO, Javier. «La actividad legislativa del gobierno», pp. 209-216, en *El parlamento y sus transformaciones actuales*. España: Tecnos, 1990, 394 pp.

PÉREZ SERRANO, Nicolás. «Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario», pp. 177-238, en *Revista mexicana de estudios parlamentarios* [v.1 n° 2]. México: Cámara de Diputados, 1991.

PHILIP, Loïc. «La multiplicité des controles de la régularité de l'élection présidentielle», pp. 97-144, en *Campagnes electorales principe d'égalité et transparence financière. L'encadrement juridique de la vie politique*, París, Francia, *Economica*, 1989, 156 pp.

PITARCH, Ismael E. «La función del impulso político en los parlamentos de las comunidades

autónomas», pp. 311-335, en *El parlamento y sus transformaciones actuales*. España: Tecnos, 1990, 394 pp.

PRATS CATALA, Joan. *La reforma de los legislativos en América Latina: un enfoque institucional*. Valencia, Esp.: Tirant lo blanch, 1997, 231 pp. Gobernabilidad y desarrollo.

Proceso legislativo: iniciativas presentadas en la LV Legislatura al Congreso de la Unión 1991-1994. México: Cámara de Diputados. Comité de biblioteca: Sistema integral de información y documentación, 1994, 216 pp. Cuadernos de apoyo; 29.

PUNSET BLANCO, Ramón. «El senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible», pp. 186-197, en *El parlamento y sus transformaciones actuales*, España: Tecnos, 1990, 394 pp.

QUIROGA LAVIE, Humberto. «El derecho parlamentario en la ciencia jurídica», pp. 1-15, en *Derecho parlamentario iberoamericano*. México: Porrúa; Cámara de Diputados: Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987, 1987.

— «La necesidad de funcionalizar al poder legislativo», pp. 1031-1036, en *Memoria del Congreso iberoamericano de derecho constitucional*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987. 2 v. Serie G: Estudios doctrinales; 103.

— «La reorganización funcional del Congreso», pp. 125-152, en *Revista de estudios parlamentarios* [v. 1 no. 1]. México: Cámara de Diputados, 1991.

RAIGOSA SOTELO, Luis. «Las comisiones parlamentarias en el Congreso mexicano», pp. 167-198, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios* [v.1 no. 3]. México: Cámara de Diputados, 1991.

RAMELLA, Pablo A. «Comisiones investigadoras del Congreso», pp. 639-652, en *Estudios en homenaje al doctor Fix-Zamudio: en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988. 3 v. Serie E. varios; 41.

«Reglamento del parlamento federal alemán», pp. 303-361, en *Revista mexicana de estudios parlamentarios* [v. 1 no. 2]. México: Cámara de Diputados, 1991.

REMINGTON, Thomas F. «Parliamentary government in the USSR», pp. 175-204, en *Perestroika-era politics: the new soviet legislature and Gorbachev's political reforms*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 1991, 246 pp. Contemporary soviet politics.

REMION, Feli-M. *Le conseil d'état: ses compétences, son avenir*. Bruxelles, Bélgica: Bruylant, 1990, 264 pp.

Reunión Nacional de Magistrados [1ª: 1993: México, D.F.]. *Análisis de la reforma constitucional y legal en materia político electoral*. México: Tribunal Federal Electoral. Coordinación de Capacitación y Centro de Documentación, 1993, 1 v.

ROBINSON, Robert. «Coalitions and political parties in sub-national governments: the case of Spain», pp. 240-274, en *Political parties and coalitions in european local government*. London: Routledge, 1989, 311 pp. Bradford studies in european politics.

RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. «El doble período de sesiones y la reducción del plazo entre la elección y toma de posesión del presidente», pp. 47-65, en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*. México: Porrúa, 1987, 259 pp.

SALMON, Jacques. *Conseil d'état: contentieux de l'indemnité contentieux de l'annulation*. Bruxelles, Bélgica: Bruylant, 1987, 497 pp.

SEMPE MINVIELLE, Carlos. *Técnica legislativa y desregulación*. México: Porrúa, 1997, 259 pp.

— *Técnica legislativa y desregulación*. México: Porrúa, 1998, 277 pp.

SEPÚLVEDA IGUINIZ, Ricardo. *Derecho parlamentario constitucional mexicano*. México: Themis, 1999, 200 pp. Colección obras monográficas.

SERNA DE LA GARZA, Jose María. *Derecho parlamentario*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas: McGraw-Hill, 1997, 85 pp. Serie A) fuentes B) textos y estudios legislativos; 104. Colección panorama del derecho mexicano: Serie jurídica.

SILVA, José Afonso da. «El proceso legislativo como objeto del derecho parlamentario», pp. 85-107, en *Derecho parlamentario iberoamericano*. México: Porrúa; Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987, 1987.

TÉLLEZ ESPINOZA, Marco Antonio. *Estructura y funcionamiento de los parlamentos europeos y los congresos latinoamericanos*. México: Tribunal Federal Electoral, 1992, 34 pp.

TOSI, Silvano, -1987. *Derecho parlamentario*. México: Miguel Ángel Porrúa: H. Cámara de Diputados. LVI Legislatura, 1996, 335 pp.

Union Interparlementaire [Suiza]. *Les parlements dans le monde: recueil de données comparatives*. Bruxelles, Bélgica: Bruylant, 1986, 2 v.

VENEGAS TREJO, Francisco. «Evolución constitucional de México y crónica del Congreso Constituyente de 1917», p. 531-549, en *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Porrúa, 1992, 589 pp.

VIESCA FAYA, Jacinto. *Leyes federales y Congreso de la Unión: teoría de la ley mexicana*. México: Porrúa, 1991, 146 pp.

Sección
documental

*Balance del IX Curso Interamericano
de Elecciones y Democracia
Democracia política y electoral en América Latina
y el Caribe ante el nuevo siglo*

*Luis Alberto Cordero, J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo
y Jacqueline Peschard**

SUMARIO: I. Los procesos de cambio democrático en América Latina y el Caribe: 1980-2000. II. La construcción de la sostenibilidad democrática. Los sistemas electorales y sus impactos en los sistemas políticos. III. Rutas de desarrollo para la democracia política y electoral en el nuevo siglo.

I. Los procesos de cambio democrático en América Latina y el Caribe: 1980-2000

Luis Alberto Cordero¹

Los casos de México, América Central,
el Caribe, Región Andina y Cono Sur

Este primer módulo tuvo como propósito realizar un repaso de los procesos de cambio en las distintas regiones de América Latina ofreciendo una diversidad de enfoques teóricos y metodológicos de abordaje del tema. Para ello, se dividió originalmente las presentaciones en cuatro subregiones: la subregión de América Central, la subregión del Caribe, la subregión Andina, la subregión del Cono Sur y el caso particular de México. Hay que mencionar que finalmente, pese a todos los esfuerzos realizados, no se contó con el enfoque analítico que incorporara el balance de la subregión del Cono Sur.

En un segundo bloque de exposiciones los académicos Carlos Vilas y Luis Aguilar realizan aportes, desde distintas perspectivas sobre las condiciones objetivas para el desarrollo de los procesos de cambio democrático, el primero, y sobre la gobernabilidad y la consolidación, el segundo.

El caso de México

Exposición de José Woldenberg

Como resultado de este análisis el expositor propone que el proceso de democratización en México se concentró en una amplia reforma del sistema electoral, como condición de base para propiciar el proceso de apertura y reforma política, factor que lo diferencia del resto de América Latina.

Según el enfoque del ponente, la consolidación del sistema de partidos mexicano responde a un proceso histórico de sucesivas fases de apertura cada vez mayor hacia la democracia, poniendo su énfasis en los factores internos de la democracia mexicana que, puesto en perspectiva, se ha traducido en un proceso de reformas electorales que permitieron,

primero, la consolidación y desarrollo nacional de los partidos políticos y, posteriormente, la construcción de un conjunto de leyes y de instituciones democráticas.

Este proceso, no exento de negociaciones políticas alcanzaron los siguientes logros concretos que pueden constatar en la composición del órgano de autoridad superior que permite un trabajo independiente y autónomo, en marcos regulatorios competitivos al interior del sistema, en la fórmula de integración del congreso, en la confección de los diferentes distritos del país, en las normas que rigen el financiamiento y de la fiscalización de partidos políticos, así como una mayor equidad y competitividad del sistema de los partidos políticos, en comparación con el pasado. Todo lo anterior como un factor que ha impactado en la calidad de la democracia mexicana.

El caso de Centro América

Exposición de Rubén Zamora

El exponente se refirió a los procesos de transición de cinco países de la región centroamericana: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, exceptuando a Panamá. Sus tres proposiciones iniciales son claras e identifican precisamente los rasgos comunes y diferentes que componen una subregión tan pequeña como la centroamericana. A su vez concretó los tres logros de la transición y precisó las reformas más importantes. En tercer lugar, señaló cuatro obstáculos: desigualdad de la región, el neopatrimonialismo-clientelismo, la crisis de los partidos políticos y la modernización del estado y la pérdida de autonomía económica. Concluye el autor tentativamente en que la región se encuentra en un mar de paradojas políticas como es el hecho de que a mayor autonomía política del estado hay una pérdida de autonomía económica.

El caso del Caribe
Exposición de Wilfredo Losano

El enfoque del expositor se concentró en los procesos de cambio político experimentados en dos países del Caribe: República Dominicana y Haití, y concentró su atención en la comparación entre ambos procesos, excluyendo del análisis los demás países que componen el conjunto caribeño de habla hispana y anglófono.

Para ambos casos el autor puso énfasis en precisar los factores, especialmente de carácter externo, que han sido determinantes para la construcción y consolidación de la endémica institucionalidad democrática, a pesar de una vigencia de un Estado con fuerte poder sobre las sociedades en que estos actúan, constituyendo ésta una gran paradoja. Precisamente, debido a los factores externos, los papeles de los actores políticos de ambos países han estado mediados por el contexto geopolítico internacional, inclusive concluido el período de guerra fría, cuyos dos de sus rasgos comunes y compartidos fueron: el autoritarismo y la función de gendarmería estratégica del Estado.

Completando el análisis más reciente, el autor discurre en su exposición, mediante un ejercicio de constante y hábil paralelismo entre ambos países, para mostrarnos los diversos y complejos factores sociales y políticos presentes, el papel que juegan los diversos actores, para concluir, a pesar de las diferencias, que en ambos casos, se reconoce en la dificultad de construir una cultura política, siendo este uno de los principales obstáculos para la modernización democrática. Por lo tanto, la construcción de una cultura social y la educación democrática se constituyen a la vez en algunos de los retos futuros, especialmente en el contexto haitiano.

El caso de la Región Andina
Exposición de Jaime Durán

Metodológicamente ordenado, el autor reseñó e hizo un repaso de la evolución de la formación y transición democrática en las últimas dos décadas en cada uno de los países de la Región Andina, y de las formas de cómo transitaron éstos a lo largo de este período, pudiendo mostrarnos los elementos divergentes fundacionales de la estabilidad democrática, en Colombia y Venezuela, en contraste con la presencia de regímenes caracterizados por un mayor autoritarismo en Ecuador y Perú y la inestabilidad social y política en Bolivia.

En los casos colombiano y venezolano, se comentaron profusamente los elementos fundamentales que permitieron la democracia funcional

bipartidista en ambos países, sostenido en el soporte económico, para el caso de Venezuela y el acuerdo político de las élites, entre conservadores y liberales, permitió el funcionamiento de la democracia para el caso de Colombia.

En los casos ecuatoriano y peruano el autor señaló para el primero de ellos, un funcionamiento permitido por un populismo como factor político y la explotación del petróleo como el factor económico que permitieron espacios a los regímenes de turno, algunos caracterizados por el autoritarismo. Cuando se establece una comparación con el sistema político peruano, encuentra una similitud dado que ambos se reencontraron con la democracia, pero sin mayores avances o mejorías. En ambos países las élites políticas se caracterizaron por las luchas interpartidarias a diferencia de los acuerdos mostrados en los casos colombiano y venezolano que permitieron más rápidos, perdurables y estables regímenes democráticos.

El caso boliviano, que durante muchos años fue un símbolo de la inestabilidad política en la subregión, debido a una prolongada desigualdad económica y un fuerte enfrentamiento de sus diversos actores: los sectores políticos, los poderosos sectores sindicales y los militares, concluyeron con un acuerdo político que brinda estabilidad política permitiendo hoy las condiciones para contar con mayores grados de participación y desarrollo democrático.

Paradójicamente, en la subregión andina el balance actual arroja un cambio del país otrora más inestable, políticamente hablando, Bolivia, que se ha constituido en el país más estable de la subregión como referente democrático y por otra parte, las democracias estables de la región, Colombia y Venezuela, presentan signo de interrogación sobre el futuro cercano.

Las condiciones objetivas para el desarrollo
de los procesos de cambio democrático
Expositor Carlos Vilas de Argentina

Carlos Vilas concentró su atención en las desigualdades sociales y económicas actuales de las sociedades de nuestros países latinoamericanos, acrecentadas por varios factores que las empujan hacia una perspectiva más grave.

Los rasgos constitutivos y el modo de desempeño de los regímenes políticos, según cada cual, son factores que no pueden abstraerse del contexto histórico y social, y contribuyen a determinar en mayor o menor medida las diferencias y las desigualdades económicas y sociales.

El autor llega a un número de conclusiones poco optimistas del futuro de las democracias latinoamericanas dadas las actuales condiciones. Sin

embargo, una de las señalizaciones más importantes se concentra en llamar la atención sobre las consecuencias futuras cuando señala que la globalización cierra las posibilidades de democracia y existe un creciente deterioro de la calidad de éstas, debido a que este fenómeno de lo global ha traído consigo una fragmentación del tejido social exhibiendo a determinados sectores excluidos, haciéndolos en general más vulnerables. En síntesis, existe una incompatibilidad de principio entre la globalización y la democracia, dado que el avance de la primera es a expensas de la segunda.

La gobernabilidad como condición de la consolidación democrática
Expositor Luis Aguilar de México

En una sucinta exposición, el autor se aproximó a un tratamiento conceptual diferenciado entre la gobernabilidad, entendida como capacidad de gobierno, y la gobernación, iniciando un recorrido de la historia intelectual de la gobernabilidad hasta abarcar los temas más recientes sobre el debate bajo cuyo manto se envuelve el término gobernación, como traducción del anglicismo *governance*, basa en un conjunto de etapas que van de la transición democrática a la consolidación democrática. Es en esta segunda donde se introducen las consideraciones sobre el desempeño del gobierno democrático.

El autor nos somete, con rigor metodológico, a reflexionar sobre los factores y condiciones necesarias de la gobernabilidad de la democracia y para que ésta funcione, habiendo superado las causas de la crisis por la que la democracia ha transcurrido. A su vez nos refiere a los distintos planteamientos teóricos que han intentado dar respuestas al origen, los factores y las salidas de la crisis de la democracia: teorías keinesianas, marxistas, neoliberales.

Con un enfoque más novedoso nos involucra en la perspectiva reciente en la cual se expande y se diversifica el tema de la gobernabilidad para transformarse en un asunto de gobernación entendida como el ejercicio del gobierno, o sea los métodos, los instrumentos y estilos de cómo se gobierna a una sociedad, cómo se coordina, regula e integra, mediante el establecimiento de relaciones entre el gobierno y los ciudadanos y las distintas formas de organización societal y las relaciones que emergen para presentar demandas, encuadrar conflictos, integrar intereses, resolver problemas, formar consensos, exigir atención, garantías, reclamar oportunidades, etc.

Conclusiones finales

1. A modo de cierre, diré que los expositores de este módulo permitieron concretar un balance general y actualizado sobre la situación de la región. Por una parte, un estado de la situación de las condiciones y del estado de la democracia en el sistema latinoamericano, exponiendo casos de países según las distintas subregiones, permitiendo percibir que elementos comunes y las diferencias existentes no sólo entre un conjunto de países de una misma región, sino también entre los países de una y otra subregión, cuando han devenido de la transición a la consolidación democrática.

2. Al evidenciar los elementos comunes y principales diferencias: no se puede hablar de una sola transición, sino que cada una de las subregiones e incluso un país (o un conjunto de ellos) se caracteriza por cadencias, niveles de intensidad y profundidad diferentes. Existe una coincidencia en los casos presentados y las posteriores exposiciones magistrales en coincidir en las paradojas de que frente a un ambiente más democrático existen restricciones de los gobiernos y, en general, de las instituciones públicas (gobernabilidad), para hacer uso de su autonomía política y económica y un mayor distanciamiento o alejamiento entre los representantes y los representados y el conjunto de relaciones que se establecen entre los gobernantes y la sociedad civil (gobernación).

3. Coinciden los autores en el deterioro y aumento de las desigualdades sociales con el devenir de la globalización y la apertura económica a pesar de un aumento de la consolidación democrática en la región latinoamericana y a un mayor incapacidad del Estado para responder adecuadamente a las necesidades de los diversos grupos de la sociedad civil. Y es que en realidad, en América Latina y el Caribe no sólo se dio una transición política —del autoritarismo a la democracia—, sino también una transición de modelo económico —de economías cerradas a otras crecientemente abiertas—, de modelo de Estado —de una intervencionista a otro de perfil crecientemente liberal— y en el caso de América Central, la que considero más decisiva, es la transición de la guerra a la paz. Dado esto, la democracia no sólo carga con la responsabilidad de satisfacer el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y ciudadanas, sino las expectativas económicas, sociales y culturales de las sociedades en transición. Es por eso que cuando se le pregunta a los ciudadanos de la región si creen en la democracia, la mayoría indican que es el mejor sistema político; pero también afirman que la democracia no sirve. Pareciera que en nuestra región primero vinieron los derechos políticos, pero aún no han llegado los derechos civiles.

4. Existen un conjunto diverso de tareas pendientes en el proceso de democratización que permiten la gobernabilidad y la gobernanza de nuestros países, para lo cual parece indispensable no solo reforzar los aspectos institucionales que permitan procesos legítimos, sino el ejercicio del

gobierno; no sólo las decisiones del ejecutivo, sino también el desempeño de la administración pública; no sólo las relaciones entre los poderes públicos, sino las relaciones existentes entre éstos y los ciudadanos; no sólo las instituciones formales y la sociedad civil, sino las prácticas del gobierno con los ciudadanos.

II. La construcción de la sostenibilidad democrática. Los sistemas electorales y sus impactos en los sistemas políticos

J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo²

²Quiero agradecer a los organizadores de este curso, a CAPEL, al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, su muy atenta invitación a participar en este curso, lo cual, aunado al gusto de compartir la mesa con la doctora Peschard y el licenciado Cordero me honra sobremanera.

Por otro lado, quiero establecer que también me sorprende mucho esta invitación y en especial, la petición de que haga un balance sobre el módulo 2, en el que se debatieron las cuestiones teóricas y empíricas, relativas a la influencia entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos, pues no soy ni científico social ni politólogo. Soy abogado, dedicado a la judicatura en la materia electoral, mi balance de la influencia que ejerce el diseño institucional o legal, sobre el sistema de partidos y finalmente sobre el sistema político, no podría más que ser cien por ciento iuspositivista y se limitaría a concluir que el diseño jurídico institucional del sistema electoral ejerce una influencia total en la conformación del sistema de partidos.

En efecto, esta conclusión resulta muy natural. Parto de dos premisas: primero, el derecho es un instrumento para provocar conductas, y segundo, el legislador es completamente racional, por lo tanto, el legislador al introducir un sistema, por ejemplo, de mayoría en la elección presidencial y de representación proporcional pura en la elección de la Asamblea Legislativa, pretende producir una pluralidad democrática y si no lo logra, desde el punto de vista jurídico, sería tratado como un acto ilícito, casi como un delito, como una violación normativa más que como una desviación de un modelo. Seguramente no fue por esta razón por la que me pidieron hiciera yo este balance final, sino que seguramente lo hicieron como cortesía a la institución de la que formo parte. Con esta advertencia trataré de hacer mi mejor esfuerzo para cumplir con la tarea que me encomendaron.

El balance que haré será muy sencillo, y lo dividiré en dos partes: primero presentando el balance del estado actual de la teoría política en relación con el tema de las influencias de los

sistemas electorales y los sistemas de partidos, según nos lo han descrito nuestros expositores y, por otro lado, presentaré el análisis del estado real de los sistemas electorales en América Latina, estableciendo las conclusiones a que han llegado los panelistas, respecto a si se han producido los efectos esperados mediante su institucionalización, e incluiremos finalmente las propuestas, respecto a la mejora, tanto de los arreglos institucionales como de la investigación en la materia.

En la parte teórica el maestro Mauricio Merino estableció perfectamente lo que nosotros en el término jurídico conocemos como la *litis*, es decir, fijo el debate. Nos comentó cómo en un inicio, es decir, a partir de los años cincuenta pensadores como Duverger y Sartori, pretendieron establecer leyes en el sentido de regularidades comprobables, respecto de la influencia que ejercía el diseño institucional del sistema electoral y sobre la realidad de los sistemas de partidos, así como su influencia en las cuestiones de gobernabilidad, y nos manifestó que contra esta posición original se habían levantado autores como Nohlen que retaban las conclusiones anteriores.

Fijado el tema del debate con un gran nivel analítico, Nohlen, Sabsay, Mateo, Murillo y Alcántara enfrentaron con evidencias empíricas lo impreciso de las leyes clásicas de Duverger y Sartori. Escuchamos cómo se desenmascaraba de alguna manera el método utilizado por estos autores, estableciendo que el mismo en realidad siempre fue deductivo, lógico y racional, producto más bien de la gran inteligencia y profundidad racional de sus autores, más que producto de la observación científico-empírica, requisito de la moderna ciencia social.

En efecto, la crítica reiterada se centró en que a través del análisis de algunos pocos casos, como podrían ser el inglés, el francés, el norteamericano y el alemán, no era posible establecer generalidades que explicaran las diversas realidades democráticas mundiales. Así, nuestros expositores establecieron que la única manera para poder llegar a la formulación de reglas generales, es a través de un verdadero estudio empírico de las realidades, de la aplicación rigurosa del método inductivo de la investigación, de la

construcción de un estricto andamiaje conceptual y de la introducción en el estudio del mayor número de variables posibles.

Después de construir las categorías conceptuales, requeridas para analizar el fenómeno político, categorías como la de sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partido, *Nohlen* procede a la construcción de un marco piramidal muy a la usanza alemana, tal y como la utilizaron Bierling y Kelsen, al analizar el sistema jurídico a principios de este siglo, y coloca en la gran base de la pirámide el mayor número de casos concretos vigentes.

En el segundo nivel de la pirámide, se deben construir abstractamente generalizaciones, si bien no absolutas, sí suficientes para poder aglutinar y explicar el mayor número de casos posibles.

Nohlen nos habla de que ha podido identificar al menos 20 tipos de sistemas electorales, estableciendo finalmente, que estos tipos pueden ser relacionados con alguno de los dos principios que a manera de género se encuentran en la cúspide de la pirámide. Como observamos, la construcción de modelo piramidal corresponde de alguna manera al viejo método aristotélico de definición conocido como de género y de diferencia específica. Cabe decir que *Nohlen* propone la construcción de una pirámide similar para el caso del análisis del sistema de partidos.

Ahora bien, cuando llega el tiempo de las predicciones, relativas a los impactos que teóricamente se deben de producir por la influencia de lo institucional en la estructura de los partidos y en la gobernabilidad, *Nohlen* demuestra su verdadera calidad de científico social. En efecto, reconoce los límites de sus propuestas, pues advierte que no existe una relación única de dependencia del sistema de partidos con el sistema electoral; reconoce además que para un análisis exitoso de estos impactos, sería necesario analizar muchos más elementos funcionales contenidos en el propio sistema electoral y otros que no pertenecen al mismo y que se relacionan más con la conducta (dice él, con cuestiones actitudinales) de los partidos políticos, así como, que sería necesario introducir la variable relativa al diseño del sistema político, como podría ser el presidencialismo. En conclusión, reconoce que el impacto e influjo entre los sistemas electorales y de partidos es difícil de predecir, con los instrumentos de análisis actual, parece haber en su mente una reserva, una prudente incredulidad sobre las bondades de sus hallazgos científicos.

El doctor Daniel Sabsay, utilizando el mismo método empírico, determina que si bien se han adoptado e introducido sistemas electorales europeos en América Latina, con el objeto de

producir ciertos efectos, el desconocimiento de la compleja realidad social y cultural, por parte de los introductores de este sistema, ha creado distorsiones y efectos perversos, contrarios a los que estaban destinados originalmente.

El doctor Mateo parte de la idea de que el sistema electoral, es decir la institucionalidad, es una variable con efectos diferenciados, es decir, no con efectos monocausales sobre el sistema de partidos y la gobernabilidad, y que no es posible, por lo tanto, concluir que el sistema electoral tenga una preponderancia sobre el sistema de partidos, que en realidad si se quiere determinar por qué en nuestras latitudes existe una crisis de partidos, no es suficiente el análisis del arreglo institucional, sino que se requiere más bien de un estudio de las cuestiones endógenas, de la vida partidaria que poco tienen que ver con el diseño de ingeniería institucional.

El profesor Murillo, a través de un análisis dialéctico, establece que existe una retroinfluencia entre el sistema político y el diseño institucional, y también pone en duda que las reformas electorales produzcan cambios sustanciales en el tipo de partidos que estaba vigente antes de la misma, es decir, concluye que en muchos casos el sistema de partidos actúa como causa y el sistema electoral no es más que un efecto del mismo.

Manuel Alcántara reitera, al igual que sus colegas, que son necesarios más estudios empíricos descriptivos de los casos latinoamericanos. Sostiene que en realidad la institucionalización del sistema democrático ha provocado la institucionalización de los partidos políticos y que los estudios sobre sistema electoral y sistema de partidos deben tomar no solo en cuenta la variable normativa, sino que es necesario introducir en estos análisis la variable histórica al igual que la sociológica.

Después de esta breve síntesis, en que espero no haber distorsionado demasiado el pensamiento de sus autores, llego a la conclusión de que todos ellos coinciden en abandonar los estudios demasiado simples, realizados en las primeras etapas, y que en el estado actual de la investigación política es necesario no sólo identificar el mayor número de variables posibles, sino además, es necesario realizar el estudio de todos los casos posibles y aun así, no es posible establecer leyes, ni aun abstracciones con un alto grado de generalidad. A lo más que se atreven nuestros expositores es a proyectar en algunos casos abstracciones de alcance medio, o bien, producen tímidas recomendaciones o simples consejos bien informados.

Ahora bien, en cuanto a la segunda parte de nuestro balance, es decir, el estado actual real de los sistemas electorales y su impacto en los sistemas de partidos, escuchamos con mucha atención a los analistas políticos: Rosario Espinal, Enrique Molina,

Alonso Lujambio, Eduardo Núñez y Carlos Mateo. Ellos explicaron los casos del Caribe, de la Región Andina, de México, de América Central y del Cono Sur. Utilizando el cargamento metodológico producido por autores que van desde Benjamín Constante incluyendo a Linz, Sartori, Duverger, Lijphart, Bobbio, Sovatto, Mainwaring, Lasaña y otros, identifican una tendencia general que demuestra en América Latina la aceptación de la representación proporcional, identifican tipos basados en el diseño de sistemas mayoritarios, ya sea a una o dos vueltas para la elección presidencial y sistemas de representación proporcional, para la conformación de las asambleas legislativas, así como para los gobiernos municipales. También están de acuerdo en establecer que estos diseños institucionales en la mayoría de los casos tienden a fomentar el multipartidismo, introduciendo, sin embargo, elementos que maten los efectos negativos que el exceso de partidos produce sobre la gobernabilidad (como serían, por ejemplo, las segundas vueltas o el diseño de circunscripciones electorales pequeñas).

Finalmente, la mayoría de nuestros conferenciantes establecieron que al parecer los latinoamericanos hemos puesto mucha fe en nuestros diseños institucionales, se alegó inclusive que esto ha sido hasta excesivo, se dijo que esto era una moda, una manía o bien un rococó institucional, es más, se dijo que esta excesiva normatividad se podía definir como grafomanía.

También admiten que existe una disparidad en los estadios del desarrollo institucional, tanto normativo como orgánico, reconociendo que en algunos países el asunto ya no es parte de la agenda electoral y que en unos pocos países existen todavía tareas pendientes en lo institucional.

Se concluyó, sin embargo, que en la mayoría de los estudios teóricos y en la constitucionalización de los sistemas electorales se ha descuidado el contexto político y social, que tanto el sistema electoral como las instituciones electorales se han alejado de la realidad que regulan produciéndose un abismo entre la cultura política general y la calidad institucional, y que también se ha esperado demasiado de los efectos que puede producir el desarrollo institucional sobre la calidad de la representación o sobre la gobernabilidad democrática, por lo tanto, sugieren que se reconozca que el sistema electoral es sólo un medio técnico que sirve a un fin, que su estudio no debe suplantar el análisis de las cuestiones más trascendentes del sistema político y democrático.

La afirmación de la doctora Espinal, en el sentido de que la clase política es el principal obstáculo para la democracia latinoamericana, no es más que el reclamo de hacer un mayor análisis sobre la conformación y estructura de los partidos políticos. Exige la distinguida politóloga dominicana analizar variables, diversas al sistema electoral institucionalizado, así como transformar los viejos moldes de privilegios que existían, y eran, y en algunos casos siguen siendo reproducidos por el diseño institucional en nuestro medio.

Núñez y Molina demostraron empíricamente que los modelos electorales no producen los impactos para los que están diseñados, mas que en muy contados casos, y demuestran la necesidad de abandonar en materia científico-política los análisis simplistas y esquemáticos, proponen caminos y retos para nuevos análisis, que contemplen la complejidad producida por la gran cantidad de variables sociales y culturales existentes en la realidad latinoamericana.

Sirve como ejemplo de las tendencias que deben prevalecer el trabajo del consejero Lujambio, quien reconoce que abandonará el estudio del impacto de los sistemas electorales, para explicar el caso de la transición mexicana, pues reconoce que la influencia de la variable «contexto político» es más trascendente científicamente que el camino anterior.

En la misma tónica, para concluir con nuestro módulo, Carlos Eduardo Mena abandona el estudio institucional del sistema electoral que venía acostumbrándose en la ciencia política, para proponer una reflexión axiológica política, en donde el diseño del sistema electoral y su estudio se haga a través de un método teleológico en donde se incluyan conceptos como el de responsabilidad y representatividad en sentido amplio. La no introducción del análisis de estas variables puede provocar un mayor distanciamiento entre los partidos políticos y la sociedad; su advertencia para los científicos sociales no puede ser más clara: o atendemos al fin de los sistemas o bien, provocaremos su perversión y su destrucción.

En conclusión, parece ser que la calidad de científicos de nuestros expositores los lleva a la siempre presente necesidad de la justificación existencial de su tarea, la descripción del fenómeno social, el descubrimiento de sus constantes se vuelve estéril si no está encaminado al servicio del hombre, de sus más altos ideales. Por eso reclaman todos ellos que la ética discipline a la política, que la democracia produzca justicia social y que los gobiernos sean del pueblo, para el pueblo y por el pueblo.

III. La construcción sobre la sostenibilidad democrática. Los sistemas electorales y sus impactos en los sistemas políticos

*Jacqueline Peschard*³

Un recuento de los últimos veinte años muestra que América Latina pasó de la «esperanza democrática» al «desencanto democrático».³

¿Qué fue lo que pasó?

Las esperanzas cedieron a lo que realmente sucedió porque la democracia en América Latina se ha entendido como algo más que un régimen político, pues se identificó con el fundamento de una sociedad con mejores condiciones de vida y con la construcción de una cultura de la tolerancia. No se cumplieron las promesas de la democracia, a las que habría que agregar la de la elevación ética (que se esperaba reduciría la corrupción). Este error de concepción generó enormes expectativas al inicio de los procesos de transición que impidieron que se pensara que su desembocadura podría ser diferente a la democracia plena, es decir, en palabras del embajador Luis Maira, se perdió de vista la posibilidad de arribar a distintas estaciones intermedias.

Estas experiencias inconclusas de transición democrática llevaron a plantear el problema de la gobernabilidad democrática. Los cambios que se sucedieron, particularmente en la esfera internacional durante esos veinte años, colocaron a los gobiernos latinoamericanos ante el riesgo de no poder responder eficazmente:

1. El cambio del centro hegemónico internacional, y las nuevas percepciones del mundo;
2. Las grandes innovaciones tecnológicas en el terreno de la comunicación hizo que la valoración universal de la democracia redujera la posibilidad de conservación de los regímenes autoritarios que irían quedándose aislados.
3. El reajuste de los actores sociales productos de las transformaciones tecnológicas en los procesos productivos, llevó al repliegue de los actores tradicionales (obreros, campesinos...) y a la emergencia de nuevos actores, pero más dispersos y sin la centralidad política de los anteriores.
4. El debilitamiento de la soberanía nacional por las nuevas formas de integración económica y comercial de tipo regional.
5. El riesgo de intromisión militar derivada del unipolarismo.

En todo caso, lo que parece claro es que los problemas derivados de las insuficiencias democráticas están más allá de las instituciones

democráticas: se encuentran en el creciente incremento de la pobreza en América Latina y las disparidades territoriales dentro de los principales países que permiten hablar de dos Méxicos, dos Brasiles, dos Chiles, etc.

De esta posición introductoria surgió la propuesta de estudiar las estaciones intermedias en las que se encuentran los diferentes países latinoamericanos, lo cual permitiría evaluar comparativamente las experiencias inconclusas de la transición.

Organismos electorales

De los cuatro actores a los que pasó revista este tercer módulo, sin duda alguna el de los organismos electorales es el que sale mejor evaluado, porque es donde los cambios que se han generado tienen una connotación más positiva y trazan tendencias hacia un futuro de mayor certidumbre.

Los organismos electorales en América Latina se han movido hacia la construcción de sus autonomías técnica, administrativa y financiera, aunque hoy se encuentran en diferentes escalas pues hay países en donde esa autonomía financiera se traduce en un porcentaje fijo del presupuesto público.

La tendencia ha sido que:

- El ejecutivo esté fuera de la organización de las elecciones. A futuro que también esté fuera del legislativo.
- A propiciar la permanencia de los órganos vía su profesionalización.
- Las controversias electorales no se deciden mediante instrumentos políticos, sino jurídicos.
- Al ir eliminando a los partidos de dichos órganos, a fin de que sus posiciones no influyan en las decisiones de los órganos.
- Si se conjugan las tareas de registro civil, cédula de identidad y registro electoral en un mismo órgano se garantiza mayor confianza en el mismo.

¿Qué otras tareas debían desempeñar los organismos electorales, aprovechando el nivel de valoración social que han alcanzado?

1. Fiscalización de la vida interna de los partidos que ya se hace en algunos institutos políticos para impulsar su responsabilidad política ante los ciudadanos.

2. Organizar la selección interna de candidatos y resolver controversias internas de los partidos.

Es decir, se trata de pensar ahora de qué manera los organismos electorales pueden contribuir a mejorar la vida de los partidos políticos.

En relación a lo que deberían impulsar los organismos electorales para avanzar en la construcción de elecciones limpias, confiables y equitativas:

1. Impulsar la reglamentación de la participación en los medios de las contiendas electorales (que se cobre lo mismo por propaganda a cada partido, que se garantice la equidad en tiempos y gastos en los medios).

2. Algún tipo de regulación a las empresas encuestadoras (no difundir encuestas de boca de urna sino después de cerradas las mesas electorales).

3. Reducción de la duración de las campañas electorales.

Los partidos políticos

Existe un acuerdo generalizado de que los partidos políticos son necesarios para la democracia, pero también que hay un gran descontento frente a ellos, que obedece a que no se cumplieron las promesas de la democracia.

¿Cuál es el problema de los partidos políticos?

Después de su participación en los acuerdos para la transición han tenido una participación básicamente electorera que los ha ido alejando de las necesidades y anhelos de la sociedad, a la vez que los ha ido burocratizando y cerrando a los cambios externos.

Han perdido capacidad para sumar voluntades, para articular intereses a partir de una visión de futuro, porque se han centrado en el cálculo inmediato, pragmático.

No han sido capaces de reformarse internamente para capacitar a sus cuadros y encontrar nuevas fórmulas de entendimiento entre corrientes y fracciones internas.

Han surgido nuevos actores sociales como las organizaciones civiles a los que los partidos no han sabido o no han querido acercarse o incluso potenciar su impulso.

Los medios de comunicación han penetrado a fondo en la política disputándole a los partidos la función de intermediarios entre la sociedad y el Estado. Con frecuencia los partidos son rehenes de los medios masivos, compiten con ellos para

fijar las agendas políticas a nuestras sociedades.

¿Cómo atacar el desprestigio de los partidos políticos?

Introduciendo cambios a fondo en tres campos:

- El mensaje que hoy ya está alejado de cualquier construcción utópica.

- La estructura para que se democraticen internamente.

- El liderazgo que ya no se forja a partir de la propuesta de un proyecto futuro, sino de los resultados de consultas mercadológicas de popularidad y esto los ha hecho presa fácil de *outsiders*.

Vale la pena agregar que la discusión sobre los partidos políticos sigue teniendo un referente nacional o doméstico, es decir, no hay una reflexión que incorpore la dimensión más amplia, acorde con el fenómeno de la globalización en la economía. Hay un desfase entre referentes políticos y económicos.

La sociedad civil organizada

Sin duda en los últimos veinte años en América Latina han estado marcados con el mayor activismo de la llamada sociedad civil, la emergencia de organizaciones civiles, de todo tipo de movimientos sociales, de las Organizaciones No Gubernamentales. Estos nuevos grupos sociales han ganado un espacio de referencia para la respuesta a sus diferentes demandas, pero lo que falta es pasar de iniciativas para mejorar la calidad de vida de ciertos grupos sociales a la construcción de una visión política, es decir, de ciudadanía en sentido estricto. Somos sociedades sin ciudadanos, o como dice Fernando Escalante, de «ciudadanos imaginarios». Esto reclama una estrategia educativa que es la única capaz de incidir en un cambio cultural (hay que capacitar a los ciudadanos para que se hagan conscientes de sus derechos) y los organismos civiles están conscientes de esa necesidad.

Para ello es importante definir las aportaciones de las organizaciones civiles dentro de la sociedad internacional y avanzar en la reglamentación de sus actividades como observadoras y fiscalizadoras de las funciones gubernamentales porque con ello se contribuye a generar la conciencia ciudadana. La rutas de actuación están ya identificadas.

Los medios de comunicación

Hemos sido testigos de una verdadera revolución en las comunicaciones y ello ha permitido que la gran mayoría de nuestras sociedades entren en contacto

con el mundo político, a la vez que ha frenado la posibilidad de perpetuación de gobiernos autoritarios.

Sin embargo, los medios han incidido en la política convirtiéndola en espectáculo, haciendo depender los votos de la manipulación mediática, banalizando y uniformando la política. Porque lo importante son las imágenes, no los argumentos.

En efecto, ante el envejecimiento de los partidos y su ensimismamiento en sus problemas, los partidos han olvidado a los ciudadanos y sus necesidades y ello ha llevado a que los medios dejen de ser eso, y se asuman como actores políticos capaces de fijar la agenda pública, de determinar la opinión pública a partir de lo que publican (o como decía Felipe González, a confundir la opinión pública, con la opinión publicada). Los medios han contribuido también al aumento de los poderes fácticos y a que lo público sea un espacio subalterno (los problemas se resuelven por la intervención de los grandes medios de comunicación que son los que generan respuestas positivas de los gobiernos; se logra más con una ocupación de carreteras o una toma de edificios públicos que siguiendo los procedimientos de un trámite regular).

Dos tendencias frente a los medios de comunicación

La que hace énfasis en los aspectos negativos de manipulación y control y anulación de la conciencia ciudadana y la que plantea reconocer el potencial democratizador de los medios por la cobertura que alcanzan y las opciones que ofrecen.

Se habla entonces de la responsabilidad social de los medios, o la ética de los medios y la necesidad de una reglamentación que proteja a los ciudadanos frente a intervenciones arbitrarias de los mismos (derecho de réplica o de aclaración; existencia de sanciones para impulsar el profesionalismo de los medios).

Hay que recordar que si bien los medios llegaron para quedarse, también es cierto que existen formas y lazos de comunicación alternativos

que deben desarrollarse para darle voz a los diversos actores sociales.

En suma, La forma de estructuración de este módulo permitió que las reflexiones de las ponencias magistrales se enriquecieran con los debates y exposiciones de las subplenarias. Esto mismo permitió plantear rutas futuras de actuación de reformas y de reglamentación para ampliar los márgenes de acción de la sociedad civil y para impulsar la puesta al día de los partidos políticos al calor de los importantes cambios que se han dado en los últimos veinte años.

Temas de estudio y reflexión:

- Las estaciones intermedias
- La vida interna de los partidos políticos
- La reglamentación de los medios en su intervención en los procesos electorales.

Aunque el problema de insuficiencia democrática es más cultural que institucional, en el módulo se identificaron tareas institucionales que deben realizarse. Si convenimos que la construcción de una cultura democrática se alimenta de la manera como los ciudadanos procesamos nuestras experiencias con las instituciones y los actores y procesos políticos, los avances que ahí se logren contribuirán a saldar esa deuda cultural con la democracia.

NOTAS

* Intervenciones de los doctores Luis Alberto Cordero, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Jacqueline Peschard con motivo de los balances correspondientes a cada uno de los tres módulos del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, organizado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, celebrado en la ciudad de México, Distrito Federal, del 15 al 19 de noviembre de 1999.

¹ Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL).

² Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

³ Consejera electoral del Instituto Federal Electoral.