

Justicia Electoral

Revista del TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Año 2004 Número 19

Sección doctrinal

Representación política, democracia y mercado
Alberto Ricardo Dello Vía

Evolución de la reglamentación del fundamento político en Canadá
Jean-Pierre Kingsley

El uso indebido de los medios de comunicación social y el abuso del poder económico
Fernando Maes

Contribución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
a la cultura de la legalidad
José Fernando Ojeda Martínez Porcayo

La circunscripción electoral: una visión conceptual y comparada de la Región Andina
Fernando Tuesta Solbello

El IFE y la democracia en México
Luis Carlos Ugalde Ramírez

El ejercicio de la democracia en la actividad interna de los partidos políticos
Carlos A. Urzúa

El control jurídico sobre la justicia electoral
Eduardo Valdés Esquivel

Sección estados

La nueva legislación en materia electoral en Quintana Roo
Carlos José Canales Gómez

Sección de bibliohemerografía

I. Resúmenes bibliohemerográficos

II. Bibliografía temática sobre el voto

Sección documental

I. Sentencias

II. Discursos

Revista

342.702

Justicia Electoral : revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación. —
Vol. I, n° 1, 2004. — México : El Tribunal, 2004-
v. ; 27 cm.

ISSN: 0188-7998

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

Justicia Electoral



Revista del

TRIBUNAL ELECTORAL

del Poder Judicial de la Federación

A Ñ O 2 0 0 4 N Ú M E R O 1 9

Justicia Electoral

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 2004, No. 19.

Título registrado en la Dirección General del Derecho de Autor, mediante certificado de reserva de derechos al uso exclusivo No. 04-2002-072216062300-102. 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. 2601 y 2090.

Edición: Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico.

Coordinación de Información: Mtro. Jaime del Río Salcedo, CCJE.

Impresión: Edigráfica, S.A. de C.V., Lago Chalco, núm. 173, Colonia Anahuac, C.P. 11320, México, D.F., tel. 5260-6445

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 2308.

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

Impreso en México ISSN: 0188-7998

► DIRECTORIO

Sala Superior

Magdo. Eloy Fuentes Cerda

Presidente

Magdo. Leonel Castillo González

Magdo. José Luis de la Peza 

Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo

Magdo. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Magdo. José de Jesús Orozco Henríquez

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Dr. Flavio Galván Rivera

Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior

Lic. Fernando Hernández de la Peña

Secretario Administrativo

Lic. Mario Torres López

Subsecretario General de Acuerdos

Lic. Silvia Gabriela Ortiz Rascón

Coordinadora General de Asesores de Presidencia

Lic. Lorena Angélica Taboada Pacheco

Coordinadora de Jurisprudencia y Estadística Judicial

Dr. Omar Espinoza Hoyo

Coordinador de Relaciones con Organismos Electorales

Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez

Coordinador de Documentación y Apoyo Técnico

Lic. José Jacinto Díaz Careaga

Coordinador de Comunicación Social

Mtro. Jaime del Río Salcedo

Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral

Justicia Electoral

CONSEJO EDITORIAL

Magdo. J. Jesús Orozco Henríquez
Presidente

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata
Dr. Héctor Fix Zamudio
Dr. Jaime del Arenal Fenochio
Dr. Rodolfo Vázquez Cardozo
Mtro. Jaime del Río Salcedo
Lic. Fernando Hernández de la Peña
Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez
Vocales

Lic. José Jacinto Díaz Careaga
Secretario Técnico

► ÍNDICE

PRESENTACIÓN A CARGO DEL MAGDO. ELOY FUENTES CERDA
Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sección doctrinal

- 13 ALBERTO RICARDO DALLA VÍA
Representación política, democracia y mercado
- 21 JEAN-PIERRE KINGSLEY
Evolución de la reglamentación del financiamiento político en Canadá
- 27 FERNANDO NEVES
El uso indebido de los medios de comunicación social
y el abuso del poder económico
- 31 JOSÉ FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO
Contribución del Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación a la cultura de la legalidad
- 39 FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA
La circunscripción electoral: una visión conceptual
y comparada de la Región Andina
- 53 LUIS CARLOS UGALDE RAMÍREZ
El IFE y la democracia en México
- 67 CARLOS A. URRUTY
El ejercicio de la democracia en la actividad interna
de los partidos políticos
- 75 EDUARDO VALDÉS ESCOFFERY
El control jurídico sobre la justicia electoral

Sección estados

- 83 CARLOS JOSÉ CARAVEO GÓMEZ
La nueva legislación en materia electoral en Quintana Roo

Sección de bibliohemerografía

I. Reseñas bibliohemerográficas

- 97 MARCO ANTONIO PÉREZ DE LOS REYES
Dinero y contienda político-electoral, reto de la democracia
de Manuel Carrillo, Alonso Lujambio,
Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coordinadores)
- 103 RODOLFO OROZCO MARTÍNEZ
Campos de juego de la ciudadanía
de Tusta Aguilar y Araceli Caballero (coordinadoras)

107 *II. Bibliografía temática sobre el voto*

Sección documental

I. Sentencias

- 119 Sentencias de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América
- 135 Sentencia del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala
- 145 El Tribunal Electoral y el control de constitucionalidad de leyes

II. Discursos

- 151 Ceremonia de clausura del II Curso Iberoamericano de Justicia Electoral
- 155 Discurso pronunciado por el Magistrado Eloy Fuentes Cerda luego de rendir protesta como Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

► PRESENTACIÓN

Para la conformación del presente número, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación convocó a participar a Presidentes y Vicepresidentes de órganos electorales, administrativos o jurisdiccionales, de América, con el objeto de recoger y presentar sus reflexiones sobre temas que de alguna forma están incluidos en las agendas institucionales, con lo que se refleja que las problemáticas que frenan el avance democrático son similares en casi todos los países de la región. Los temas que sin lugar a dudas son de urgente discusión en el quehacer legislativo, son los referidos a la democracia interna de los partidos políticos, a su financiamiento y al uso, cada vez más complejo, de los medios de comunicación, entre otros.

Alberto Ricardo Dalla Vía, Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral de Argentina, inicia la Sección doctrinal con un artículo en el que analiza con profundo detenimiento las opiniones de renombrados autores, sobre la relación positiva o negativa que existe entre la representación política y la democracia.

A partir del controvertido tema del financiamiento político, en el siguiente artículo Jean Pierre Kingsley, Director General de Elecciones Canadá, describe, con detalles, las principales circunstancias que obligaron a que en el 2003 se presentaran enmiendas en la legislación de la materia, sobre el financiamiento electoral y político en Canadá, así como en otras disposiciones con el fin de imponer una mayor transparencia en cuanto al financiamiento político.

Siguiendo esta línea de exposición, Fernando Neves, Vicepresidente del Tribunal Electoral del Brasil, toca un tema por demás polémico en el ámbito político electoral: el uso indebido de los medios de comunicación social durante las campañas electorales. Actualmente, los medios de comunicación han ganado el espacio suficiente para convertirse en formadores de opinión en las colectividades. En esta época de grandes contradicciones mediáticas, es común que los políticos se refugien en sus enormes posibilidades, ya sea para enaltecer la imagen de un candidato o desprestigiar al oponente. El autor destaca que estas prácticas tanto del uso indebido de los medios de comunicación como del abuso de poder económico o político, influyen notablemente en los electores.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no sólo ha sido un poderoso generador de conocimiento en materia electoral, impartiendo justicia de manera expedita, como lo demandan los entornos federal y locales, sino que también se ha ocupado de atender las demandas de capacitación, tanto de institutos políticos como de autoridades electorales. Es así que José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ofrece un panorama de las diversas actividades académicas y editoriales que este órgano jurisdiccional realiza como contribución a la difusión de la cultura de la legalidad en México.

El conocimiento de la geografía electoral es fundamental para ahondar en el estudio del comportamiento del electorado; por esa razón, Fernando Tuesta Soldevilla, Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú, contribuye en este número con un trabajo en el que analiza desde una perspectiva comparada las circunscripciones electorales en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, pone desde luego mayor énfasis en el caso del Perú y destaca los diversos elementos que determinan las preferencias de la ciudadanía.

En opinión de Luis Carlos Ugalde Ramírez, Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, son tres los temas fundamentales para lograr la consolidación de la democracia en México: la fiscalización, el financiamiento y la rendición de cuentas y transparencia de los partidos políticos;

tal aseveración se desprende del recuento que hace de los acontecimientos que hasta ahora han permitido el cambio democrático en México y señala que dichos temas son las asignaturas pendientes para darle firmeza y solidez a la reciente democracia alcanzada.

En la mayoría de los países de América Latina se comparte la preocupación derivada del hecho de que los partidos políticos detentan la exclusividad en la postulación de las candidaturas. Carlos Urruty, Presidente de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay, decano de las autoridades electorales de la Región, aborda esta temática desde la experiencia vivida en el Uruguay y se interna en los caminos de otro interesante tema, el de la democracia interna de los partidos políticos, dándonos a conocer los cambios que experimentó el Uruguay a partir de la reforma de 1996.

Para cerrar esta Sección doctrinal, Eduardo Valdés Escoffery, Presidente del Tribunal Electoral de Panamá, nos habla de los distintos controles jurídicos que existen en Panamá para regular las actuaciones en diversos ámbitos del organismo electoral, como pueden ser las actuaciones en materia laboral o en materia administrativa. Precisa que el Tribunal Electoral solamente cuenta con autonomía jurisdiccional en cuanto a la legalidad de los actos electorales, pero no así en cuanto a la constitucionalidad de los mismos.

En la Sección Estados, Carlos José Caraveo Gómez, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Quintana Roo, nos invita a conocer las reformas más recientes (2002-2003) a la legislación electoral de la entidad y que estarán vigentes para el ya próximo proceso electoral que se llevará a cabo en el Estado. Este proceso de reformas abarcó desde modificaciones a la Constitución Política Estatal hasta la expedición de una nueva Ley Electoral, de una Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de una Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo, así como una Ley Orgánica del Instituto Electoral Estatal.

En la Sección de bibliohemerografía se presenta la reseña del libro *Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia*, coordinado por Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto. En esta obra se reúnen los trabajos de los destacados autores que participaron en el Seminario Internacional organizado por diversas instituciones nacionales e internacionales, que tuvo el mismo título del libro al que dio origen. De igual forma se incluye la reseña del libro *Campos de juego de la ciudadanía*, cuyas coordinadoras fueron Tusta Aguilar y Araceli Caballero. Esta interesante obra contiene artículos de renombrados autores que a través de sus colaboraciones plantean la necesidad de redefinir los conceptos de ciudadano y ciudadanía.

En la Sección documental de este número se analizan dos sentencias: La primera de ellas, dictada por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, que confirmó la constitucionalidad de las limitaciones legales al financiamiento privado de campañas electorales por parte de corporaciones con fines no lucrativos. La segunda, dictada por el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, en la que se abordó el controvertido registro de José Efraín Ríos Montt para participar en las elecciones presidenciales que tuvieron lugar en Guatemala el año 2003; cabe destacar que esta sentencia fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia; sin embargo, la Corte de Constitucionalidad revocó ambas sentencias y otorgó el registro a Ríos Montt.

Finalmente, los Magistrados que conformamos el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación nos sentimos muy honrados y agradecemos cumplidamente a los autores que participaron en este número, por el esfuerzo realizado para enviarnos sus colaboraciones y haber dejado de lado por un momento sus actividades cotidianas. Estamos seguros de que este abanico de temas diversos resultará de gran interés tanto para el especialista como para el público en general. Conocer el pensamiento de algunos de los funcionarios que ocupan altos cargos de dirección en los órganos electorales de nuestro continente, resulta verdaderamente aleccionador y, sin duda, enriquecen nuestra revista y son un gran aporte al desarrollo de la materia.



MAGISTRADO ELOY FUENTES CERDA
Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



Sección
DOCTRINAL

REPRESENTACIÓN POLÍTICA, DEMOCRACIA Y MERCADO

Alberto Ricardo Dalla Vía*

SUMARIO: I. Introducción; 1. La teoría británica de la confianza; 2. La teoría francesa del mandato representativo, 3. Las teorías idealistas de la representación; II. Los partidos políticos y el modelo de mercado; III. Del neocorporativismo a la democracia participativa.

I. INTRODUCCIÓN

Me parece que un buen punto de arranque para el tratamiento de esta siempre difícil y compleja cuestión es reconocer que en la aceptación del sistema representativo dentro de la democracia constitucional subyace la lógica del *mal menor* como criterio de legitimidad del mismo.

En el caso particular de la historia constitucional argentina se destacan desde temprano las tensiones entre las influencias ideológicas de Rousseau, por un lado, inspirador del ideario de la Revolución de Mayo abanderada por Mariano Moreno, inspirador del ideal democrático asambleísta y unitario, y profeta de la democracia directa como ámbito de expresión de la «voluntad general». En el otro extremo, Montesquieu aparece defendiendo la división orgánica del poder, justificando por ende tanto la instauración del sistema representativo como la forma federal de Estado. La influencia de este último sobre la Constitución de los Estados Unidos de América, posteriormente trasladada a nuestro país fue la que finalmente dejó su huella en el texto del artículo 1º de nuestra Constitución nacional, al proclamar la forma de gobierno *representativa, republicana y federal*.

El rechazo rousseauiano de la representación política se basaba en la incompatibilidad de la misma con la soberanía popular, además del efecto alienante que su ejercicio implicaba para los ciudadanos, como señalaba en un célebre pasaje: «...el pueblo inglés cree ser libre, pero está completamente equivocado; solo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento; tras la elección el pueblo es un esclavo, no es nada» (OC III, 430). De donde nos surge recordar aquello de «todo parecido con la realidad es pura coincidencia (?)».

En lo que podemos estar de acuerdo, cuando menos, es que no existe una asimilación o correlato exacto entre democracia y representación política, del mismo modo en que tampoco existe un correlato exacto entre democracia y regla de la mayoría como sistema racional de decisión colectiva. Algunos autores llegan incluso a señalar el supuesto fraude que supondría la pretensión de homologar el sistema representativo con el régimen democrático.

Como se sabe, debemos a Sieyès la elaboración teórica del sistema representativo que después fuera llevado a la práctica por la constitución estadounidense de 1787 y defendido con energía por Madison, Hamilton y Jay desde las páginas de *El Federalista*. De tal influencia pasó también a nuestra constitución histórica de forma tal que «El Pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución...» (artículo 22), artículo que, según explica Juan Bautista Alberdi en la nota respectiva de su «Proyecto de Constitución para las Provincias del Río de la Plata» estaba destinado a

* Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral de Argentina.

prevenirse de las «asonadas» o «puebladas», tan frecuentes en aquellos tiempos.

Pero el propio Sieyès había advertido que no existía una asimilación total entre democracia y sistema representativo, al contraponerlos con las siguientes palabras: «...este concurso inmediato es lo que caracteriza a la verdadera democracia. El concurso mediato designa al gobierno representativo. La diferencia entre estos dos sistemas es enorme...».¹

La crítica al sistema representativo en general se ha centrado en entenderlo como un mecanismo de tipo elitista, destinado a asegurar los derechos e intereses de la burguesía ascendente posrevolucionaria y en favor de las clases ilustradas, toda vez que las masas populares carecían de la preparación cultural, del tiempo libre y de la responsabilidad en los negocios y propiedades, que son requisitos indispensables para la gestión pública.

Se señala que el modelo demoliberal ha propiciado también una consideración efectivamente nacional de los intereses públicos, que protege a los diputados de las presiones de los poderosos (terratenientes y eclesiásticos, por lo general) o de la mera óptica localista y que, desde otra vertiente, ha cumplido también un papel de transición, probablemente insustituible entre el poder absoluto, que identificaba al monarca con la soberanía estatal, y los procedimientos auténticamente democráticos.

La articulación de un «interés nacional», por encima de cualquier interés sectorial o corporativo ha sido consustancial a la representación política. Pero esto desnuda otra vez su carácter oligárquico, basado en la pretensión de que un grupo calificado represente a la voluntad del «pueblo» o de todo el cuerpo político. No vamos aquí a profundizar o a negar la existencia de un concepto de pueblo, prefiriendo en cambio remitirnos a otros trabajos, como el que realizara oportunamente Carlos Nino.²

Sí, en cambio, vamos a volver a Rousseau para destacar que desde una perspectiva puramente liberal no puede haber un «interés general», una «voluntad común» o un «principio nacional» por encima de los

intereses individuales de los ciudadanos. La *voluntad general* solo será tal si coincide con la suma de los intereses individuales de los ciudadanos. Idéntica formulación puede encontrarse en Kant para quien cada hombre es un fin en sí mismo y, por lo tanto, no hay fin alguno que justifique el sacrificio de los «medios». De allí también que dentro de los pensadores liberales, surgió la corriente «utilitarista» representada por Bentham y por John Stuart Mill, que busca construir a través de la utilidad para el mayor número una idea que no deja de tener connotaciones finalistas.

Uno de los críticos de la asimilación de la idea de gobierno representativo con democracia es el profesor español Antonio Torres del Moral, quien ha sistematizado en tres grupos las diferentes teorías legitimadoras del sistema representativo:³

1. *La teoría británica de la confianza*, expuesta por Burke y Locke, parte de la idea de que los diputados son elegidos porque inspiran confianza (*trust*) a los electores, quienes les otorgan un cheque en blanco para la defensa de los intereses generales.
2. *La teoría francesa del mandato representativo*, difundida por Montesquieu, Condorcet y Sieyès, se sustenta sobre la soberanía nacional: el pueblo ejerce su soberanía eligiendo a sus diputados; estos, una vez elegidos, ejercen la soberanía nacional como un poder indiviso. Esta fue la idea predominante en Francia, excepto durante la Constitución Girondina que no llegó a estar vigente y que reflejaba el ideal rousseauiano.
3. *Las teorías idealistas de la representación* reflejan la justificación germánica frente a los criterios pragmáticos ingleses y los criterios ideológicos franceses. De tal modo, Kant, Fichte y Hegel ahondaron sobre la interpretación rousseauiana de la voluntad general. También Carl Schmitt ha replanteado la representatividad desde «presupuestos idealistas»: la representación política del pueblo se haría en su «unidad política» de naturaleza espiritual (no en su unidad natural, orgánica). Los representantes se deben, por lo tanto, al Estado, de quien reciben su mandato, según el principio de *identidad* en lugar del concepto aristocrático tí-

¹ Rubio Carracedo, José. *¿Democracia o Representación? Poder y Legitimidad en Rousseau*, Colección El Derecho y La Justicia no. 19. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990, p. 195.

² Nino, Carlos Santiago. *Ética y Derechos Humanos*. Paidós. Buenos Aires.

³ Torres del Moral, Antonio. «Crisis del mandato representativo en el estado de partidos» en *Revista de Derecho Político* no. 14, 1982, pp. 7-30.

pico de la representación, con lo que desemboca en un Estado plebiscitario en el que la sociedad política se identifica con la sociedad civil.

Para Rubio Carracedo el modelo representativo se aviene mucho mejor con un planteamiento político idealista totalitario que con un planteamiento propiamente liberal, cuya lógica jurídica exige un modelo auténticamente democrático.⁴

Frente a estas opiniones críticas cabe anteponer las de los autores que defienden la legitimidad de la democracia representativa, entre quienes se encuentra Norberto Bobbio, quien sin dejar de reconocerle defectos intrínsecos y de aplicación, la sigue considerando insustituible, sin alternativa válida, aunque más no sea por la «lógica del mal menor», prueba de ello es la definición «mínima» de democracia que da dicho autor diciendo que es un «...conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas y por qué procedimientos...».⁵

Pese a ello, el propio Bobbio no deja de remarcar las «promesas incumplidas» de la democracia:

1. La supresión de los cuerpos intermedios.
2. La salvaguarda de los intereses nacionales.
3. La eliminación de las oligarquías.
4. Supresión de los poderes invisibles.
5. La participación más amplia posible de los ciudadanos en las decisiones colectivas.
6. La educación del ciudadano.

Pero el incumplimiento de tales promesas se fundamenta para el propio Bobbio en que las mismas partían de bases irrealizables, ya que no se habían previsto los obstáculos insalvables del sistema democrático, que eran:

- a) La complejidad de la sociedad exige el gobierno de los técnicos o especialistas;
- b) La organización social exige también el aumento continuo del aparato burocrático, cuyo ordenamiento tampoco es democrático sino jerárquico, y
- c) El escaso «rendimiento» del sistema democrático, en términos de eficacia, tema sobre el que volveremos más adelante y que plantea el debate *representatividad-gobernabilidad*.

Pese a todo, la democracia formal, con sus deficiencias y desviaciones sigue siendo el único sistema democrático posible, es efectivamente la teoría del mal menor porque las únicas alternativas parecen ser los totalitarismos o la anarquía. En su artículo «Democracia Representativa y Democracia Directa» nos dice que es cierto que representación no implica democracia, pues se han dado estados representativos no democráticos; pero la democracia representativa fue un avance decisivo sobre tales Estados. Por eso mismo agrega que no toda crítica a la democracia representativa conduce sin más a la democracia directa.

Se aferra Bobbio a la concepción del representante como «fiduciario» de los intereses generales frente a la figura del diputado delegado, responsable ante los electores y, por ende, revocable. Además de decir que solo los sistemas totalitarios mantienen tal figura, reitera los argumentos tradicionales contra el diputado delegado: rigidez de las instrucciones, recaída en los intereses locales, etc. Peor sería entender la democracia directa como una «computerocracia» en la que los ciudadanos votarían todas las cuestiones a través de una red de ordenadores: Sería caer en lo que Dahrendorf ha llamado «el ciudadano total» que sabe de todo y elige sobre todo.

Desde esta perspectiva parece obvio que «el futuro de la democracia» radica en una combinación entre democracia representativa y democracia directa, que pone el énfasis sobre la democracia social.

II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL MODELO DE MERCADO

En una primera etapa, los partidos políticos promovieron una democratización real del sistema representativo, aunque siempre condicionada y limitada por las estructuras políticas demoliberales; sin embargo, con el tiempo, el contagio del sistema representativo ha convertido a los partidos en organizaciones de poder en las que los líderes se arrogan la representatividad de las bases para entregarse a las combinaciones de la lucha por la adquisición y el mantenimiento del poder estatal.

Ya a principios de este siglo Michels formuló la denominada «ley de hierro de la oligarquía» que afecta a toda organización que compite por el poder: la inicial estructura democrática piramidal (de la base al vértice

⁴ Rubio Carracedo, *op. cit.*

⁵ Bobbio, Norberto y otros. *Crisis en la Democracia*. Barcelona. Ariel, 1985.

ejecutor) termina inevitablemente por invertirse y la cúpula burocrática-ejecutiva se adueña finalmente de toda iniciativa y «guía» y «dirige» a la base militante.

Como destacara Maurice Duverger, los partidos asumieron en un principio una función de intermediación entre electores y elegidos y, también, una función mediadora entre el partido y sus electores.⁶

Cuando finalmente las constituciones reconocen a los partidos políticos como los órganos privilegiados de la participación y legalización de los sistemas electorales proporcionales, con listas cerradas y bloqueadas, les otorgan en la práctica el monopolio del juego democrático y fomentan indirectamente que la mediatización alcance también a la relación partido-diputado (los candidatos son cooptados por la cúpula partidaria) y que las funciones del partido y del gobierno tiendan a intercambiarse (los dirigentes del partido pasan a ser también dirigentes de los gobiernos), con lo que se potencia definitivamente la hegemonía del ejecutivo, además de romper la fructífera tensión partido-gobierno. Nos encontramos entonces frente al denominado *Estado de partidos*, o dicho de manera menos elegante, ante la *partidocracia*.

Consecuencia obligada de la partidocracia es la creciente depreciación del Parlamento, con el subsiguiente distanciamiento popular respecto de sus teóricos representantes. El pueblo se descubre manejado y burlado: manipulado por la propaganda electoral y burlado por los programas incumplidos. La ilusión democrática de la que hablaba Tocqueville, que el sistema demoliberal había conseguido mantener, se traduce ahora en el desencanto popular y la abstención progresiva inducida por la partidocracia representativa.

En la obra ya mencionada, destaca Torres del Moral cómo la depreciación del Parlamento ha sido espectacular. Tras dos siglos de hegemonía sobre el ejecutivo donde no solo era el titular de la legislación, sino que ejercía un control estrecho y efectivo del gobierno, aunque no de la administración, ha venido a ser un órgano de asistencia del poder político real que reside en el gobierno y en la administración, al cual presta

formalidad y legitimidad, apariencia y consistencia, cercanía y definitivo alejamiento.⁷

Los ciudadanos se ven compelidos a elegir, no entre candidatos concretos, sino entre listas cerradas y bloqueadas de candidatos, elaboradas por la cúpula de los partidos, en una actitud que suele justificarse bajo razones de eficacia.

El grupo parlamentario, diseñado como «correa de transmisión» del partido con el Parlamento, tiende a invertir la relación para instrumentalizarlo al servicio del gobierno. Con ello se completa la desvirtuación del sistema de partidos: surgidos para remediar las carencias democráticas del modelo representativo, han terminado por instrumentalizar su ideario a la mera dinámica del Poder Ejecutivo, renunciando a la democracia interna que los legitimaba.

Se vuelve así al mandato imperativo en su peor acepción, ya que las instrucciones no provienen de los electores, ni siquiera de los partidos, sino de sus cúpulas dirigentes, que se presentan como líderes carismáticos y, por ende, autocráticos. Sin embargo, toda la legitimidad del sistema de partidos en el estado representativo reposa sobre el supuesto básico de que los partidos son organizaciones democráticas y participativas.

La legitimidad del sistema de partidos puede encontrarse entonces en el reemplazo o el desplazamiento del sistema representativo por el modelo económico de mercado. Esta tendencia ha sido explicada en un principio por Schumpeter y posteriormente por la Escuela del análisis económico, que aplicada a la política ha encontrado formulaciones en la Escuela de la *public choice* donde destacan Buchanan, Tullock, Tollison, Brennan y desde una concepción utilitarista por Arrow y Sen.⁸

Schumpeter comienza por refutar los fundamentos legitimadores de la teoría clásica de la democracia del siglo XVIII, negando la validez de conceptos unificadores como «bien común» o «voluntad general» y la concepción igualitaria de todos los individuos. La atribución a los individuos de una «inde-

⁶ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel. Barcelona.

⁷ *Op. cit.*, p. 813.

⁸ Rubio Carracedo, José, *op. cit.* Buchanan, J.M. y Tullock, G. *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de una democracia constitucional*, Madrid. Espasa Calpe. 1980. Downs, Antony. *An Economic Theory of Democracy*. Oxford University Press, 1957.

pendencia y calidad racional son completamente irreales»; dice que la gente solo se interesa por lo que le atañe de cerca y muestra una constante disyunción entre la teoría y las consecuencias de la misma; aplauden el objetivo utilitarista del bienestar social, pero rechazan los aumentos de tasas y de impuestos.⁹

Señala cuatro razones que a su juicio sostuvieron durante mucho tiempo un modelo irreal de democracia representativa:

1. La fe en la democracia fue un sustitutivo religioso de la fe cristiana (*vox populi, vox Dei*).
2. La democracia estuvo asociada a revoluciones profundas del orden económico social que suscitaron el entusiasmo de las masas.
3. Por entonces las sociedades eran poco complejas y las decisiones políticas eran sencillas.
4. Finalmente, porque permitía a los políticos una fraseología aduladora del pueblo, que les posibilitaba, a la vez, eludir su responsabilidad personal y apelar a la demagogia en los enfrentamientos con los adversarios.

La refutación de Schumpeter persigue un objetivo instrumental: justificar su propuesta de sustituir el modelo democrático clásico que inviste al electorado del poder decidir las controversias políticas por otra teoría de la democracia que denomina «la competencia por el caudillaje político», que elige a los hombres que han de efectuar las decisiones políticas y que define con las siguientes palabras: «...método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo...».¹⁰

Se trata de un modelo político que ha sido elaborado siguiendo la lógica del mercado; de ahí que constituya un gran progreso respecto de la teoría del proceso democrático, basada en el realismo de sus propuestas. Schumpeter resume sus ventajas en siete puntos:

1. El criterio de competencia por el liderazgo político permite discriminar los auténticos gobiernos democráticos, ya sean presidencialistas, republicanos, monarquías parlamentarias, pero no monarquías constitucionales.

2. Reconoce la preeminencia política de los líderes.
3. Vehiculiza las aspiraciones populares latentes a través de las iniciativas de los líderes políticos.
4. El concepto de «competencia por el liderazgo» tiene la misma precisión del concepto de «competencia» en la esfera económica. Es libre la competencia por el voto electoral, que excluye métodos violentos como la insurrección militar; pero no excluye ciertos casos que son sorprendentemente análogos a los fenómenos económicos a los que ponemos la etiqueta de «competencia desleal o fraudulenta» o de resistencia de competencia, ya que reflejan la realidad política.
5. El modelo económico-competitivo aclara la relación que existe entre la democracia y la libertad individual: la autonomía individual tiene unos límites histórico-sociales, dentro de los cuales «todo el mundo es libre de entrar en competencia por el caudillaje político, presentándose al electorado».
6. La función primaria del electorado en este nuevo sistema es la de «crear un gobierno, pero también la de disolverlo mediante su no reelección, quedando vedado no obstante todo intento por fiscalizar su gestión».
7. Por último, resuelve de manera eficaz el problema de las mayorías y de las minorías, a la vez que permite la formación de gobiernos fuertes y estables; por ello el sistema proporcional legitimado por el modelo de representación política debe sustituirse por el de mayoría, legitimando el triunfo de un candidato sobre los demás.¹¹

De ese modo, el modelo económico transforma radicalmente la legitimación de los partidos políticos al trocar su representatividad por su capacidad de promocionar o sostener un liderazgo político. Cabe agradecer a Schumpeter la franqueza de su planteamiento: el modelo económico de mercado inspira nítidamente su propuesta de legitimación del sistema político actualmente en las democracias occidentales, y que en realidad lo ha estado siempre desde la caída del absolutismo, aunque enmascarado por las teorías

⁹ Schumpeter, J. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Aguilar. Madrid, 1963.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Op. cit.*, pp. 344-348.

legitimadoras de la representación y del sistema de partidos políticos.¹²

Por nuestra parte, pensamos que esta concepción reduccionista, de corte economicista del sistema político, legitimaría la llamada «democracia delegativa» en los términos en que fuera expuesta por O'Donnel para explicar los sistemas políticos actualmente vigentes en América Latina, donde la identificación de la Nación o del «interés general» no se da a través del Parlamento, sino en la relación carismática (Weber) con el ritual del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, y como bien se pregunta Rubio Carracedo en el trabajo que venimos citando, ¿qué razón existiría para llamar democracia a algo que simplemente podría denominarse *modelo político de mercado*? Al menos desde Aristóteles, la democracia ha implicado la participación de todos los afectados, en condiciones mínimas de libertad e igualdad, no solo en la elección de los dirigentes, sino también de algún modo en los procesos deliberativos en los que deciden tanto los objetivos como las opciones básicas de la vida pública.¹³

Como lo destaca Habermas, «Schumpeter ha definido la democracia por medio de procedimientos que nada tienen que ver con las formas de proceder y las premisas del libre acuerdo y de la formación discursiva de la voluntad», apelando, en cambio a procedimientos de dominación apenas enmascarados por la mercadotecnia electoral, en los que se excluye la idea fundamental que sostiene la democracia: la de una justificación con base en intereses realizables.¹⁴

Lejos de ofrecer una nueva vía legitimadora y científica de la democracia, la estrategia de mercado anula de partida la posibilidad de un proceso democrático, como lo han demostrado los trabajos ya citados de Arrow y Sen, que demuestra además una incompatibilidad entre la economía de mercado y la democracia.¹⁵

Macpherson, por su parte, le reprocha al modelo schumpeteriano su eliminación «deliberada» de

todo «contenido moral» de la idea de democracia, así como su asimilación total de los conceptos de mercado capitalista y mercado electoral, justamente cuando los economistas se estaban abriendo a las consideraciones del «Estado de Bienestar». Ciertamente los sistemas democráticos occidentales han seguido acercándose paulatinamente a estrategias consumistas que fomentan directamente la apatía de los electores; pero ni el hecho supone un derecho, ni una explicación es una justificación.¹⁶

La teoría de la *public choice*, desarrollada por la denominada «escuela de Virginia» desborda el enfoque schumpeteriano para presentar una concepción de la política calcada sobre la metodología y los conceptos de la economía de mercado, aunque también introduce algunas modificaciones en la misma, como por ejemplo, la consideración de que son los mismos individuos los que intervienen en los procesos de mercado y en los de la decisión colectiva (política, elecciones, administración pública) dando por supuesta una interrelación entre ambos tipos de procesos.

De ese modo, James Buchanan se sirve del concepto de «intercambio público», conforme al cual escinde a la política en dos grandes áreas:

1. La teoría económica de las constituciones políticas, sobre la base de un intercambio político por medio de un «contrato» que instituya una «estructura legal definida».
2. La teoría de las instituciones políticas, que estudia su funcionamiento concreto dentro del marco legal que establece la Constitución, atendiendo a su interacción mutua, sus deficiencias reales y su posible reforma, entre las que destacan los tres poderes estatales, los partidos, los grupos de presión y la burocracia.¹⁷

Sus aportes son más nomológicos que socio-políticos y se refieren a que los votantes actúan con idénticas motivaciones egoístas que emplean en el mercado; a este respecto G. Tullock ha formulado la hipótesis de que al votante medio no le compensa informarse convenientemente para emitir un voto

¹² Rubio Carracedo, José, *op. cit.*, p. 212.

¹³ Aristóteles. *Política*, 1275b, 1291b, 12921, 1983, 175-6.

¹⁴ Habermas, J. *Problemas de Legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires. Amorortu. 1975.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Citado por Rubio Carracedo.

¹⁷ Buchanan & Tullock, *op. cit.*

razonado, lo que explicaría la falta de información que registran las encuestas y el creciente abstencionismo.

Lo mismo cabe decir de los políticos. En lo que concierne a los partidos, Antony Downs extendió la tesis de Schumpeter hasta considerar su dinámica asimilable a la de las empresas: también los partidos buscan maximizar sus votos; ello explica su tendencia a correrse hacia el centro en busca del votante medio.¹⁸

Pero, en definitiva destaca en estas teorías el reduccionismo economicista con una consideración sectorial y particularizada de la idea de eficiencia y la consideración del comportamiento social e individual en términos del *homo oeconomicus*.

III. DEL NEOCORPORATIVISMO A LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La heterogeneidad étnica, cultural y económica de las modernas naciones-estado trueca la democracia por consenso en democracia pluralista competitiva, en cuanto reglas de juego de la negociación de los intereses de los diferentes grupos políticamente organizados que entran en conflicto. Es el paradigma de Tocqueville (democracia asociativa) frente al de Rousseau (democracia comunitaria).

El autor más representativo de este modelo liberal de democracia pluralista competitiva o poliarquía es Robert A. Dahl, para quien el dilema se plantea como la búsqueda de un difícil y precario equilibrio entre la necesaria autonomía de los grupos políticos y el control igualmente necesario que es preciso ejercer sobre los mismos para neutralizar sus tendencias oligárquicas. En realidad se trata del dilema básico del modelo democrático y de la vida política como tal, esto es, cuánta autonomía debe permitirse a qué actores, con respecto a qué acciones y en relación con qué otros actores, incluido el gobierno, sirviéndose de qué medios de control sobre qué otros actores con respecto a qué acciones; tratándose primordialmente de una autonomía y de un control *organizativos*.¹⁹

Dahl es más bien un «keynesiano» que un schumpeteriano ortodoxo, de allí su preferencia a un

equilibrio entre autonomía y control de los distintos grupos en juego que al libre juego del mercado político.

La eclosión del neocorporativismo resulta aún muy ambigua. Para algunos se trata de un nuevo régimen político y de un nuevo sistema de producción, superador del capitalismo y del marxismo caracterizado por la negociación y el control racional de intereses antagónicos en un clima de solidaridad funcional. Para otros, en cambio, se trata simplemente de una profunda reforma del modelo de democracia pluralista, similar en su alcance a la que se produjo a principios de siglo con la incorporación de partidos y sindicatos de clase a la competencia electoral y al juego democrático parlamentario.

Claus Offe ha sido uno de los autores que ha insistido en que el «neocorporativismo» es solo una transformación estratégica del capitalismo avanzado caracterizada por la sustitución, más o menos institucionalizada y legal de los partidos clásicos por los grupos de interés en la negociación del poder. En el fondo se trataría de una colaboración de clase inducida por el Estado y una delegación de funciones públicas en las asociaciones representativas aceptadas; pero de ningún modo se trataría de una estrategia neutral, pues la actuación de la patronal es mucho más homogénea al ser el grupo dominante, mientras que los sindicatos pierden en la negociación pacífica sus signos de identidad y de configuración.²⁰

El modelo neocorporativo no solo se contradice con el propio origen del sistema democrático que se remonta a la Ley de Chapellier, sino que previene sobre el peligro de un renovado autoritarismo gubernamental y a una reacción conservadora de la sociedad civil. Frente a estas tendencias aparece la tendencia creciente a la participación política democrática como el modelo viable.

La comunidad política de inspiración rousseauiana exige la asunción de todos los ciudadanos de sus responsabilidades para participar directamente, con el menor grado posible de mediaciones, en las grandes decisiones políticas. Pese al lastre de dos siglos de educación en la democracia representativa, las encuestas

¹⁸ Downs, Antony. *Op. cit.*

¹⁹ Dahl, Robert A. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven, Conn. Yale University Press, 1982

²⁰ Citado por Rubio Carracedo.

sociológicas demuestran un indudable incremento en las expectativas de participación política.

La viabilidad de un modelo democrático avanzado o semidirecto requiere de ciertas condiciones mínimas que, según el criterio de Rubio Carracedo, se pueden resumir en cinco puntos:

1. Renta media per cápita por encima de los 5,000 dólares. Cabe recordar que ya Huntington había dicho que el sistema democrático era viable con rentas anuales promedio superior a los 6,000 dólares.
2. Índice de alfabetización completo (estudios primarios generalizados).
3. Exigencia de participación política superior al 50% reflejas en las encuestas.
4. Pluralismo en unos medios de comunicación poderosos y relativamente autónomos.
5. Medios tecnológicos disponibles para garantizar unas consultas populares frecuentes, fiables y económicas.

Claro está que si seguimos estos postulados podremos concluir que nuestro país se encuentra lejos de alcanzar las condiciones mínimas para el ejercicio de una democracia avanzada o semidirecta, y que tal vez sea duro concluir que tiene razón O'Donnel a caracterizarlos como «delegativa» fundada en un acendrado presidencialismo y una participación limitada al mero acto de la elección.

Sin embargo, la reforma constitucional de 1994 ha reforzado los mecanismos de participación política en varios artículos y también de manera implícita al adoptar instrumentos internacionales que los promueven. La participación de usuarios y con-

sumidores da lugar a la participación en la formulación de una «política económica democrática» basada en la consideración de los criterios de preferencia de los consumidores. Aportes en ese sentido fueron realizados por la doctrina alemana desde tiempo atrás.²¹

El incremento de la participación ciudadana es un dato de una reforma constitucional que promueve la «igualdad real de oportunidades» y que al tiempo en que aseguró constitucionalmente la existencia y función de los partidos políticos, ha dejado pendiente de realización la necesaria reforma política.

Se trataría de la verdadera reforma del Estado, que la que así se ha llamado ha sido en realidad una reforma de la administración y de la forma de prestación de los servicios públicos; pero sigue pendiente la verdadera participación democrática que la ciudadanía demanda: apertura de listas «bloqueadas», sistemas de tachas o de preferencia; democratización interna mediante internas abiertas.

Es cierto que debe mediar la prudencia en la legislación que se adopte para no afectar las tensiones entre «representatividad-gobernabilidad», pero la reforma política es imprescindible no solo para que la constitución real señale claramente dónde se encuentra el asiento de la decisión política en el estado democrático constitucional, sino para que el «sentimiento constitucional» de una ciudadanía que quiere participar encuentre el cauce adecuado. Solo así se cumplirá la premisa enunciada por Max Weber al responder qué se entiende por soberanía política, que no es otra que lo que la ciudadanía nos está demandando: poder creer en una determinada legitimidad.



²¹ Frey, Bruno S. *Para una Política Económica Democrática*, Alianza. Madrid. Al respecto puede verse como trabajo que presagiaba una tendencia a García Pelayo, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza. Madrid.

EVOLUCIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN CANADÁ

Jean-Pierre Kingsley*

SUMARIO: I. *La Ley de gastos electorales de 1974*; II. *Las nuevas disposiciones relativas al financiamiento político*; III. *La Ley electoral en un contexto más amplio*; IV. *Conclusión*.

Podemos observar que, en general, la falta o ausencia de reglas sobre el financiamiento político genera la posibilidad de influencia y de corrupción. Al respecto, la reglamentación de la circulación de dinero, reconocida como «la piedra angular de la guerra» en política, toca directamente un aspecto central de la democracia.

Si Canadá es reconocido hoy por el rigor de su legislación electoral, eso no siempre fue así. La primera iniciativa importante en esa dirección fue la promulgación de la *Ley de gastos electorales* en 1974. En los años siguientes se pusieron en evidencia algunas lagunas y se manifestaron nuevas exigencias en materia de transparencia, de donde provienen las enmiendas a la *Ley electoral de Canadá*, adoptadas en 2003.

Este artículo presenta los principales hitos que marcaron la legislación sobre el financiamiento electoral y político en Canadá, y presenta las nuevas disposiciones relativas al financiamiento político. Igualmente aborda en forma panorámica las demás medidas y herramientas legislativas que, en concierto con las disposiciones de la *Ley electoral de Canadá*, intentan imponer una mayor transparencia en cuanto al financiamiento político.

I. LA LEY DE GASTOS ELECTORALES DE 1974

En 1974, con la adopción de la *Ley de gastos electorales*, Canadá creó un conjunto de reglas destinadas a enmarcar las prácticas de financiamiento electoral de los partidos y los candidatos. Esa ley fue la reforma más completa de las reglas que rigen los gastos electorales realizada en Canadá. Estableció límites a los gastos de los partidos políticos inscritos y de los candidatos y obligaba a los partidos y a los candidatos a declarar sus ingresos y gastos. También instauró un financiamiento público por medio de créditos tributarios a las contribuciones políticas y el reembolso de una parte de los gastos electorales de los candidatos y de los partidos políticos admisibles. Además, condujo a la creación del cargo de comisario de las elecciones federales. Elegido y nombrado por el director general de elecciones, el comisario vela por el respeto y la aplicación de la *Ley electoral de Canadá*. Con la creación de este cargo, la ley reconocía oficialmente que el control de la aplicación es esencial para un régimen de financiamiento político eficaz. Canadá se ha beneficiado con este enfoque innovador, así como con los resultados derivados de él.

Los tres principios rectores de la ley de 1974 son la equidad, la participación y la transparencia. A fin de que todos los actores se beneficien con oportunidades iguales, la ley introdujo límites de gastos a los candidatos y los partidos políticos inscritos. Las disposicio-

* Director General del Elecciones de Canadá.

nes relativas al financiamiento público intentaban, entre otras cosas, facilitar la participación de los candidatos en las elecciones e instar a la ciudadanía a participar en el financiamiento de los grupos y actores políticos. En fin, al exigir informes sobre los ingresos, gastos y las fuentes de contribuciones de parte de los candidatos y de los partidos políticos inscritos, la ley de 1974 intentaba eliminar todo secreto alrededor del financiamiento político.

Esas disposiciones y los principios subyacentes siguen siendo la base del régimen de financiamiento político en Canadá. Dicho eso, las expectativas del público en relación con el proceso electoral y político han evolucionado considerablemente después de 1974. Si bien en ese momento tratábamos principalmente de regir los gastos electorales, el control de las contribuciones políticas se ha convertido hoy en una preocupación importante. Según un importante estudio¹ realizado después de la elección general federal de 2000, 94% de los canadienses creen que el público tiene el derecho de saber de dónde y de quiénes obtienen los partidos políticos y los candidatos sus fondos para las campañas, y 65% opinan que es necesario imponer límites sobre las cantidades que pueden donarse a los candidatos y a los partidos.

Además, con el tiempo aparecieron ciertos «hoyos negros», tal como fueron llamados inicialmente por W.T. Stanbury,² particularmente en lo que se refiere al financiamiento de asociaciones de circunscripciones y de fondos fiduciarios. Esas lagunas se pusieron particularmente en evidencia con los trabajos de la Comisión Real sobre la reforma electoral y el financiamiento de los partidos en 1991 y a través de ciertas recomendaciones propuestas por el Director General de Elecciones en 1996 y 2001.

En respuesta a esas preocupaciones, el Parlamento canadiense adoptó el 19 de junio de 2003 el proyecto de ley C-24, *Ley que modifica la Ley electoral de Canadá y la Ley de impuesto a la renta (financiamiento político)* [S.C. 2003, c.19].

II. LAS NUEVAS DISPOSICIONES RELATIVAS AL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Los cambios introducidos en 2003,³ que representan una respuesta al contexto cambiante de la sociedad canadiense, se inspira en ciertas recomendaciones formuladas en 1991 por la Comisión Real sobre la reforma electoral y el financiamiento de los partidos, y en ciertas recomendaciones propuestas por el Director General de Elecciones en 1996 y 2001. También fueron elaborados teniendo en cuenta las experiencias sobre los límites a las contribuciones y los regímenes de financiamiento público establecidos en ciertas provincias canadienses. En conjunto, los cambios se refieren a cinco aspectos de la legislación electoral federal.

Límites a las contribuciones

El primer aspecto es el límite a las contribuciones hechas a las entidades políticas federales. En adelante, salvo algunas excepciones, sólo los particulares podrán hacer una contribución a las diversas entidades de un partido político y esas contribuciones estarán limitadas a Can\$5,000* al año en total a las entidades siguientes de cada partido político inscrito: las asociaciones de circunscripción, los candidatos a las elecciones, los precandidatos y el partido político mismo. Los particulares podrán también donar hasta Can\$5,000 por elección a candidatos independientes —los que no son apoyados por un partido político inscrito— y hasta Can\$5,000 por campaña a los candidatos a la dirección de cada partido inscrito.

Hay tres excepciones a esta regla. Por una parte, las personas jurídicas y los sindicatos podrán hacer una contribución máxima de Can\$1,000 por año civil al conjunto de asociaciones de circunscripción de candidatos a las elecciones y de precandidatos de cada partido político inscrito —no obstante, no podrán hacer contribuciones a los partidos políticos inscritos ni a los candidatos— a la dirección de un partido.

¹ Aperçu de l'évaluation postélectorale sur l'élection générale de 2000. Élections Canada. 2001.

² « L'argent en politique : Financement des partis fédéraux et des candidats au Canada. » *Comisión Real sobre la reforma electoral y el financiamiento de los partidos*. Colección estudios. Vol. 1. 1991, p. 419.

³ A excepción de la obligación que tienen los partidos políticos de presentar un informe trimestral, las nuevas disposiciones entran en vigor el 1° de enero de 2004.

* Can\$ = dólares canadienses.

Evolución de la reglamentación del financiamiento político en Canadá

Por otra parte, las organizaciones no constituidas en personas jurídicas podrán contribuir fondos recibidos en donación, al conjunto de asociaciones de circunscripción, de candidatos a las elecciones y de precandidatos de cada partido político inscrito, hasta la suma de Can\$1,000 por año civil. Esas organizaciones podrán solamente recibir fondos de particulares —las personas jurídicas y los sindicatos no podrán hacer contribuciones por ese medio—.

En fin, los candidatos a las elecciones, los precandidatos y los candidatos a la dirección de un partido podrán hacer contribuciones por un máximo de Can\$10,000 para su propia campaña.

Me parece importante mencionar que las transferencias de fondos fiduciarios a un candidato o un partido político no estarán regidas por una disposición precisa respecto de los fondos fiduciarios, sino más bien por las disposiciones sobre las contribuciones. De ahora en adelante será necesario determinar quién es el fiduciario de un fondo —un particular, una persona jurídica, un sindicato o una organización no constituida en persona jurídica— y aplicar las reglas que correspondan.

Financiamiento público

Las nuevas disposiciones implican, así mismo, modificaciones importantes al nivel del financiamiento público otorgado a los partidos políticos y los candidatos.

A partir de enero de 2004, los partidos políticos inscritos que hayan obtenido por lo menos 2% de los votos válidos a escala nacional o 5% de los votos válidos en las circunscripciones donde hayan apoyado un candidato tendrán derecho a una asignación trimestral que, calculada para un período de un año, llegará a \$1.75 por voto válido obtenido en la elección general precedente. Consideramos que esa asignación compensará la pérdida de ingresos a causa de las restricciones o prohibiciones propuestas respecto de las contribuciones de las personas jurídicas y de los sindicatos. Si esta disposición hubiera estado en vigor en 2000, hubiera significado un costo adicional de alrededor de 21.9 millones de dólares canadienses.

Se introducen algunos otros cambios a las disposiciones de la *Ley electoral de Canadá* relativas al financiamiento público. Por ejemplo, el reembolso

de gastos electorales hechos por los partidos pasará de 22.5% a 50% (60% para la primera elección general siguiente a la entrada en vigor de las nuevas disposiciones). Si esta disposición hubiera estado en vigor en la elección general de 2000, los partidos hubieran recibido 21.9 millones de dólares (Can) en vez de los 7.7 millones de dólares (Can) que tuvieron de reembolso.

Esta medida coincide con la ampliación propuesta a la definición de gastos electorales, que comprenderá en lo sucesivo los gastos relativos a encuestas electorales y a las investigaciones efectuadas durante un período electoral. A fin de reflejar esta nueva definición, el monto empleado para el cálculo del límite de gastos electorales que pueden hacer los partidos inscritos pasará de Can\$0.62 a Can\$0.70 por elector en las circunscripciones donde el partido haya apoyado un candidato. Si los nuevos límites hubieran estado en vigor en la elección de 2000, los partidos con derecho hubieran recibido 1.2 millones de dólares (Can) de más, haciendo pasar el monto total reembolsado a los partidos a cerca de 10.6 millones de dólares (Can).

En cuanto a los candidatos a las elecciones, el umbral que permite ser elegible al reembolso parcial de los gastos electorales disminuirá de 15% a 10% de los votos válidos, mientras que la parte reembolsable de sus gastos de elección pasará de 50% a 60%. Si esta disposición hubiera estado en vigor en la elección general de 2000, 126 candidatos adicionales hubieran tenido derecho a un reembolso, y un aumento del monto total reembolsado a los candidatos de alrededor de un millón de dólares (Can).

En fin, las nuevas disposiciones prevén aumentos al crédito de impuestos. El límite para recibir el crédito de 75% pasará de Can\$200 a Can\$400, mientras que el crédito de impuesto máximo pasará de Can\$500 a Can\$650 (por una contribución de Can\$1,275). La Agencia Canadiense de Aduanas y Administración Tributaria estima que el costo adicional de esta medida será de cerca de 3.75 millones de dólares (Can) al año.

Registro y divulgación

Una tercera serie de cambios se refiere al aumento de las exigencias relativas al registro y a la divulgación de las contribuciones y gastos.

En primer lugar, los partidos inscritos que tengan derecho a la asignación estarán obligados a presentar un informe trimestral de todas las contribuciones recibidas así como de todas las transferencias provenientes de sus asociaciones de circunscripción inscritas, de sus candidatos, de sus precandidatos y de sus candidatos a la dirección. Esos informes deberán ser presentados en los 30 días siguientes al trimestre pertinente. Esas disposiciones complementan la obligación ya en vigor de presentar un informe financiero anual atestiguado por un verificador, dando cuenta de los ingresos, contribuciones y gastos.

En virtud de las nuevas disposiciones, sólo las asociaciones de circunscripción inscritas ante el director general de elecciones podrán aceptar contribuciones. Cada año, estarán obligadas a informar directamente sobre todas sus contribuciones y gastos, incluyendo las transferencias de fondos entre ellas y los partidos inscritos o los candidatos.

Además, los precandidatos y los candidatos a la dirección de un partido inscrito deberán de ahora en adelante divulgar sus contribuciones y gastos. Los precandidatos que hayan recibido o gastado una suma de por lo menos Can\$500 deberán presentar un informe en los cuatro meses siguientes a la fecha de designación o, si esa fecha cae en un período electoral en la circunscripción o en los 30 días precedentes, el plazo será cuatro meses después del día de la elección (o sea la misma fecha límite que para la presentación de informes de los candidatos).

Por su parte, los candidatos a la dirección de partidos inscritos deberán acompañar su solicitud de inscripción con un informe inicial de todas las contribuciones ya recibidas. En seguida, durante las cuatro semanas antes del día de la designación de nuevo jefe del partido, deberán presentar un informe semanal de sus contribuciones y, a más tardar seis meses después de la campaña a la dirección, deberán presentar un informe completo de todas sus contribuciones y gastos.

Límites a los gastos de los precandidatos

Otra innovación importante se refiere a los límites con respecto a los gastos de los precandidatos. La *Ley electoral de Canadá* no imponía hasta ahora ningún límite sobre el monto de los gastos que pue-

de hacer una persona para obtener el apoyo de un partido con el objeto de solicitar votos en una circunscripción. En adelante, los precandidatos de un partido inscrito no podrán gastar más de 20% del límite de gastos electorales establecido para los candidatos en la elección general más reciente realizada en la circunscripción.

Aplicación de la ley

El control de la aplicación de la ley es un componente clave de la eficacia de todo régimen de financiamiento político. Con este objeto, el comisario de las elecciones federales dispondrá de herramientas adicionales para aplicar las nuevas disposiciones. La más importante es sin duda la nueva disposición antiescapatoria, que prohibirá todo intento de eludir un límite de gastos, de disimular la fuente de una contribución o de actuar en coordinación con una persona o una entidad con ese propósito. Las personas que contravengan esta disposición a sabiendas podrán recibir una multa máxima de Can\$5,000, una pena de presidio de cinco años, o ambas.

Por otra parte, el comisario de las elecciones federales tendrá el derecho de nombrar a los agentes autorizados para solicitarle al tribunal una orden de allanamiento en el marco de las investigaciones sobre infracciones a la ley, tal como tenía el poder de hacerlo hasta 1999.

En fin, se prohíbe que una persona o entidad firme un acuerdo por el cual se prevea el pago de bienes o servicios proporcionados a un partido inscrito o a un candidato a condición que una persona haga una contribución, directa o indirectamente, a un partido inscrito, a una asociación inscrita, a un candidato, a un candidato a la dirección o a un precandidato.

III. LA LEY ELECTORAL EN UN CONTEXTO MÁS AMPLIO

Con la entrada en vigor de esas nuevas disposiciones, la *Ley electoral de Canadá* deberá contribuir a «remediar la percepción de que las grandes compañías y los grandes sindicatos tienen demasiada influencia sobre el

Evolución de la reglamentación del financiamiento político en Canadá

gobierno».⁴ No obstante, la legislación electoral no es sino una de las herramientas elaboradas con el objeto de controlar la circulación de dinero en el proceso político. Forma parte de un conjunto más vasto que comprende particularmente la *Ley del Parlamento de Canadá*, que podría ser enmendada próximamente agregando un consejero senatorial en ética y un comisario de ética (proyecto de ley C-34).

Este conjunto de medidas comprende también el *Código que rige la conducta de los titulares de cargos públicos en lo que concierne a los conflictos de intereses y posempleo*, que se aplica a los ministros y a los secretarios parlamentarios, y la *Ley de registro de los miembros de grupos de presión*, que reglamenta y hace públicos los medios por los cuales las personas y los grupos que intentan influir al gobierno pueden ejercer sus actividades.

Además, el Parlamento estudia actualmente un proyecto de *Código de deontología para los parlamentarios*. Este código exige a los diputados y senadores que declaren regularmente sus activos y sus pasivos a los comisarios de ética independientes, y facilitará el control de las donaciones susceptibles de generar ciertas influencias, reales o aparentes, en el proceso político federal.

principios que han servido de base a la *Ley de gastos electorales* de 1974, la equidad, la transparencia y la participación, son hoy tan importantes, si no más, como hace 30 años. La *Ley electoral de Canadá* evolucionó en el curso de los años, a medida que la sociedad canadiense fue evolucionando y surgieron nuevas expectativas en la ciudadanía canadiense con respecto a sus representantes políticos. Más que nunca, el público reivindica su derecho de saber quién financia el proceso político y en qué medida, lo que es más que legítimo en un régimen democrático.

Las nuevas medidas introducidas también intentan hacer de la democracia y del financiamiento político dos nociones complementarias y armonizadas. Eso fue lo que se eligió hacer en Canadá. No obstante, sería un tanto optimista creer que esas medidas bastan para de una vez por todas regir el financiamiento político. Es probable que la aplicación de las nuevas disposiciones revelará, en el curso del tiempo y a medida que se gane mayor experiencia, nuevos resquicios que será necesario cubrir. El mundo está en constante evolución y es forzoso admitir que en Canadá tal como en otros países, las reformas serán siempre necesarias a fin de que el sistema político refleje los principios democráticos establecidos y mantenerlo en línea con los valores sociales que evolucionan en forma permanente.

IV. CONCLUSIÓN

La reglamentación del financiamiento político en Canadá no se hizo de la noche a la mañana. Los tres



⁴ Discurso del primer ministro en la introducción en la Cámara del proyecto de ley C-24 en segunda lectura. Debates de la Cámara revisados No. 057 (37ª legislatura, 2ª sesión).

EL USO INDEBIDO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y EL ABUSO DEL PODER ECONÓMICO

Fernando Neves*

SUMARIO: I. Introducción; II. Reglamentación de las emisoras de radio y televisión; III. Vehículos impresos de comunicación; IV. Los políticos y la propaganda electoral.

I. INTRODUCCIÓN

La justicia electoral siempre se ha ocupado, cada vez con más empeño, en combatir y punir prácticas que puedan influenciar indebidamente a los electores y el resultado del pleito electoral, como el abuso del poder económico, el abuso del poder político y el uso indebido de los medios de comunicación social.

Mucho se ha hablado sobre todo esto, y son copiosas la doctrina y la jurisprudencia al respecto.

El Tribunal Superior Electoral ha enfrentado muchos casos de uso indebido de los medios de comunicación social, profiriendo decisiones interesantes y significativas, que merecen ser comentadas.

Este es un tema muy rico y merece la atención de todos los involucrados en la elección, candidatos, partidos políticos y electorado, ya que esa forma de abuso es muy eficaz en lo que se refiere a influenciar las elecciones.

Muchas veces el uso indebido de los medios de comunicación social pasa inadvertido, ya que la caracterización de esta práctica no es simple ni evidente.

Esto es así porque la actividad inherente a los medios de comunicación es informar a la población sobre todos los asuntos que le interesan a esta, incluyendo, evidentemente, asuntos políticos y electorales.

Es bueno aclarar que las emisoras de radio y televisión tienen tratamiento diferente de aquel que es dado por el legislador a la prensa escrita.

II. REGLAMENTACIÓN DE LAS EMISORAS DE RADIO Y TELEVISIÓN

Las reglas para radio y televisión son muy rígidas, con una serie de prohibiciones que deben ser observadas a partir del 1º de julio del año electoral, las cuales se derivan del gran alcance e influencia que ejercen sobre la población y, principalmente, del hecho de que las emisoras dependen de autorización del gobierno para funcionar.

Por eso, cuando se trata de reportaje divulgado por radio o televisión, es necesario un control rígido y una absoluta prohibición de favorecer a uno u otro candidato, a uno u otro partido político, pues, como dije, son actividades ejercidas bajo el control del Poder Ejecutivo y, por lo tanto, debe tenerse el mayor cuidado para que no sean utilizadas en interés de autoridades.

III. VEHÍCULOS IMPRESOS DE COMUNICACIÓN

Cuando se trata de publicación en vehículo impreso de comunicación, si se usa la terminología adoptada por el constituyente, de propiedad de empresa privada, el tratamiento será diferente, en la medida en que la legislación electoral no impide que un periódico defienda una u otra línea doctrinaria.

Como consecuencia de eso, los *vehículos impresos de comunicación* pueden asumir posición en relación con los pleitos electorales y a sus participantes, sin que ello, por sí solo, caracterice a la propaganda irregular o al uso indebido de los medios de comunicación social.

* Ministro del Tribunal Superior Electoral de Brasil.

Los reportajes que tienen como objetivo noticiar e informar hechos de interés de la colectividad se insertan entre aquellos que son actividades inherentes a los periódicos y demás vehículos impresos de comunicación.

De esta forma, noticias, entrevistas y otros reportajes que traten sobre actividades de la administración pública y de sus gestores son comunes, así como sobre parlamentarios y demás hombres públicos.

IV. LOS POLÍTICOS Y LA PROPAGANDA ELECTORAL

En realidad, los políticos, por la actividad que desempeñan, son siempre notados y noticiados.

Es difícil separar la simple exposición del hombre público —que es normal, ya que de una u otra forma representa al pueblo y a él debe satisfacer— de la propaganda electoral anticipada o del abuso del poder económico o, inclusive, del uso indebido de los medios de comunicación social con fines electorales.

Los parlamentarios tienen sus bases electorales en municipios o regiones cuyos intereses tratan de defender, especialmente tratando de obtener recursos para obras o programas. Es natural, por lo tanto, que ellos traten de informar a la población sobre su actuación. Esa rendición de cuentas tiene también el objetivo de mantenerse expuesto, con un claro fin electoral, sin que eso pueda ser considerado ilegal, ya que aquel que entra en la carrera pública, en virtud de que el mandato es cumplido por tiempo limitado, está siempre pensando en la próxima elección.

Esa rendición de cuentas puede ser hecha de diversas formas, por la prensa escrita, por las emisoras de radio o de televisión, o inclusive por medio de publicaciones remitidas a la población.

Entretanto, si en programas regulares de la emisora o en la prensa escrita, se destacara de forma excesiva el nombre del candidato, aunque no estuviera relacionado directamente con la elección —sin referencia al cargo deseado o a pedido de votos, como, por ejemplo, en temas sobre el día de las madres o la administración local—, puede quedar configurado el uso indebido de los medios de comunicación social.

En tesis, es posible la caracterización de abuso del poder económico y el uso indebido de los medios de comunicación si el candidato apareciera sistemáticamente en reportajes, siempre de forma elogiosa, siendo enaltecida su actuación o, al contrario, si determinado candidato fuera siempre presentado de forma despreciativa.

En fin, el uso indebido se configura por la utilización de los medios de comunicación social, incluidas ahí las emisoras de radio, televisión y la prensa escrita, de forma relevante, con el objetivo de beneficiar o de perjudicar determinada candidatura.

Como en toda forma de abuso, debe quedar claro que hubo exceso en la utilización del medio de comunicación.

Ese exceso o depreciación es difícil de ser verificado. Depende de una serie de factores, entre los cuales se puede citar la importancia dada al reportaje, a la duración o al tamaño de la noticia, al prestigio y a la popularidad de la emisora o del periódico y al alcance, o sea, a la parcela de la población alcanzada.

Lo que se da en una situación como esa es la utilización de un medio de comunicación social, no para fines de informar y de proporcionar el debate de temas de interés comunitario, sino para exponer a un determinado candidato con fines electorales, es decir, se desvirtúa el uso del vehículo de comunicación.

Esa conducta podría desequilibrar el pleito debido a la influencia que el electorado sufriría en relación con ese candidato, en perjuicio de los demás candidatos que no tuvieron el mismo acceso a la programación de la emisora o a los reportajes de la prensa escrita.

No se presta para ello un hecho único y aislado, que no tendría repercusión suficiente para influir en el equilibrio de la disputa electoral, incluso siendo ilícito, como es el caso de la emisora, de radio o de televisión, que divulgue propaganda electoral irregular. El artículo 45 de la Ley n° 9.504/97 establece expresamente en su § 2° sanción pecuniaria que será aplicada a la emisora que, entre otras conductas, dé tratamiento privilegiado a candidato o que divulgue propaganda política o difunda opinión favorable a algún candidato.

No sería impedimento para la demostración del abuso el hecho de que la mayor parte de los programas haya ocurrido antes del período electoral,

El uso indebido de los medios de comunicación social y el abuso del poder económico

porque lo que importa aquí, más que la fecha en la que ocurrieron los hechos, es la intención de sacar provecho electoral.

Finalmente, resta destacar que el uso indebido de los medios de comunicación social constituye, también, una interferencia del poder económico, porque

quien tiene el control sobre la empresa de comunicación está utilizando su poder económico en favor o en contra de determinado candidato, lo que resulta evidente siempre que la emisora o periódico pertenece a la familia del candidato, o a alguien ligado a él o que tenga interés directo en su elección.



CONTRIBUCIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN A LA CULTURA DE LA LEGALIDAD

José Fernando Ojeto Martínez Porcayo*

SUMARIO: I. Introducción; II. Tarea académica del Tribunal Electoral; 1. Labor docente; 2. Labor editorial; 3. Labor de difusión de la actividad jurisdiccional.

I. INTRODUCCIÓN

Un largo, difícil y complejo trayecto debió recorrer la judicialización de las controversias electorales, antes de alcanzar la solidez institucional y reconocimiento general de los que hoy disfruta.

Ya el Constituyente de 1917 hizo patente su vocación de proteger la **garantía de justicia o derecho a la justicia**, en el texto original (vigente hasta la fecha en lo esencial) del artículo 17 de la Constitución Política federal, al disponer que nadie puede hacerse justicia por propia mano y que los tribunales estarán expeditos para impartirla gratuitamente y con apego a la ley.

El anterior texto legal llevaba aparejada la obligación correlativa del Estado de instaurar tribunales que fueran accesibles para las personas físicas o morales que requirieran la tutela de sus derechos, accesibilidad que se garantizó estableciendo órganos jurisdiccionales que actuaran sin costo para quienes acudieran a ellos y poseyeran las características constitucionalmente requeridas.

No es ahora la oportunidad de abundar acerca de cómo se fue configurando una jurisdicción autónoma

en materia electoral; baste recordar que fue resultado de una prolongada evolución, en la que primero hubo que lograr el convencimiento de que las diferencias en materia electoral deberán dirimirse jurídica y no políticamente y después, paulatinamente, ir ensanchando el campo de la intervención de los tribunales, que registra hitos tan importantes como el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la elección de sus miembros (1977); la instalación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987), después la del Tribunal Federal Electoral (1990) y, finalmente, la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996).

Es bien sabido que el Tribunal Electoral, conforme al artículo 99 constitucional, es órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, salvo lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 también de la Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Empero, la suficiencia y perfección de las leyes electorales, así como la recta y sapiente actuación de los tribunales encargados de aplicarlas, debe ser completada con otros factores que propicien la creación y establecimiento de una cultura integral de la legalidad, que involucre a los ciudadanos, a los partidos políticos y, en general, a todos quienes participan en el fenómeno electoral.

Tan importante como la solución de las controversias electorales, resulta la existencia de una cultura

* Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2000-2004).

de la legalidad, que concebimos como un estado de civilidad, en el cual cada uno de los actores involucrados está consciente de que debe apegar su actuación a Derecho y espera fundadamente que los demás actúen de igual manera, así como de que existen órganos jurisdiccionales confiables para juzgar las transgresiones al orden normativo aplicable.

Mientras más se extienda esta percepción, mientras más se profundice la convicción de que se debe actuar observando siempre la norma, menos asuntos habrá que tramitar ante los tribunales, porque menos alteraciones afectarán al Estado de Derecho.

Claro que el factor que mayormente ha contribuido a la instauración de la cultura de la legalidad de que nos venimos ocupando, es la actuación del propio Tribunal Electoral, que ha dado muestra permanente de su capacidad jurídica y su acendrada honradez, como lo evidencian el alto prestigio que ahora lo caracteriza y el acatamiento puntual de sus fallos por parte de quienes no se han visto favorecidos con ellos. Pero, como se expresó antes, debe existir un complemento que consiste básicamente en la difusión del Derecho Electoral y del Procesal Electoral, lo que incluye la de sus leyes, principios, interpretación, integración, doctrina, legislación comparada, etcétera.

Sólo así podremos aspirar a una genuina democracia electoral en la que impere el reconocimiento del derecho de cada quien y la voluntad general de preservar la paz social mediante el respeto irrestricto a ese derecho.

II. TAREA ACADÉMICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dedica su Título Décimo Primero al Tribunal Electoral. El artículo 186 del ordenamiento mencionado detalla el ámbito de su competencia y en la fracción VIII le atribuye la función consistente en «desarrollar directamente o por conducto del Centro de Capacitación Judicial Electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión de la materia».

Para efectos de sistematización podemos dividir la exposición a que procederemos a continuación, en tres grandes rubros: labor docente, labor editorial y labor de difusión de la actividad jurisdiccional del Tribunal Electoral, en este último caso, realizando el análisis de los criterios jurisprudenciales y de las

tesis relevantes que seguramente resultan de gran interés para los actores electorales.

Aclaremos que los datos que a continuación se vierten comprenden el lapso que media entre septiembre del año 2000 y la fecha.

1. LABOR DOCENTE

A. Cursos impartidos

El Tribunal Electoral diseñó e impartió 47 cursos sobre Derecho Electoral y Procesal Electoral, dirigidos a la difusión y conocimiento de la materia. Los destinatarios de estos cursos tuvieron procedencia muy variada: el Instituto Federal Electoral, instituciones de educación superior (universidades estatales como las de Guanajuato, Campeche o Querétaro, e institutos, entre ellos el Nacional de Ciencias Penales), partidos y agrupaciones políticas (en el Distrito Federal y en los estados del país), tribunales superiores de diversas entidades de la República, tribunales estatales electorales, asociaciones civiles, así como consejos estatales electorales, institutos electorales y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Como el detalle de estos cursos resultaría prolijo reproducirlo aquí, hemos preferido proceder a ello a pie de página.¹

Importa en cambio destacar, que los cursos aludidos han sido impartidos por personal altamente capacitado y, sobre todo, actualizado, pues

¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de Quintana Roo, Universidad Autónoma de Zacatecas, Partido Alianza Social, Partido Revolucionario Institucional del Estado de México, 3 en el Instituto Nacional de Ciencias Penales, Partido de la Revolución Democrática del D.F., Instituto Federal Electoral, Instituto Internacional de Ciencias Políticas, 2 en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chihuahua, Tribunal Estatal Electoral del Estado de Guanajuato, Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora, 2 en el Partido Acción Nacional en el Distrito Federal y en Xalapa, 2 en el Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, 2 en el Partido Revolucionario Institucional en Puebla y el Estado de México, Partido Liberal Mexicano, Asociación Defensa del Voto de Campeche, Asociación Civil de Abogados para la Defensa del Voto en Ciudad del Carmen, Campeche, Asociación del Directorio Ciudadano del Distrito Federal, Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Universidad Cristóbal Colón, Universidad Autónoma de Yucatán, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y el Instituto Electoral del Estado de Colima.

Contribución del Tribunal Electoral a la cultura de la legalidad

se ha percibido que dado el carácter extraordinariamente dinámico de la materia electoral y su gran fuerza expansiva, a cada momento los enfoques pueden variar o adquirir nuevos matices, o bien pueden abarcar situaciones inéditas (como se podrá apreciar posteriormente cuando se aborde el tercero de los rubros que integran este breve trabajo) que hubieran sido impensables en el pasado. Si no se tiene el cuidado de la actualización, no se estará enseñando Derecho Electoral sino la historia de ese Derecho.

También es interesante recalcar que los cursos a ser impartidos son objeto de una esmerada programación, que el contenido de cada uno de ellos se valora y actualiza permanentemente y que quienes acuden a los mismos son constantemente exhortados para que tengan una participación activa, por lo que estimulan el surgimiento de inquietudes para fomentar el interés sobre la materia.

B. Cursos para el personal de los tribunales electorales

El programa abarcó la impartición de tres cursos de especialización enfocados al estudio teórico-práctico del Derecho Electoral en sus aspectos sustantivo y procesal, estuvieron dirigidos principalmente a Magistrados y Secretarios de Estudio y Cuenta de los Tribunales Estatales Electorales, cuatro cursos básicos sobre el desarrollo teórico en materia de argumentación jurídica; dos cursos de capacitación a distancia en materia de nulidades y un curso más de preparación para el proceso electoral federal 2002-2003.

Los cursos que se imparten al personal mencionado, coadyuvan a la revisión constante de criterios y situaciones que en la práctica se presentan, dan lugar a un proceso de depuración que afina la aplicación de la ley.

Por otro lado, reviste particular interés, el curso que tuvo por objeto preparar al personal jurídico adscrito en áreas diferentes a la jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para su incorporación, en caso de ser necesario como Secretarios de Estudio y Cuenta en apoyo de la Sala Superior y de las cinco Salas Regionales de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país, lo que permitió afrontar el

que fue complejo y muy confrontado proceso electoral 2002-2003. El desarrollo democrático electoral que ha alcanzado el país hacía previsible una preparación intensa y denodada de los partidos políticos contendientes, por lo que en previsión de esa justa, se procedió a la preparación referida. Las experiencias adquiridas en este curso servirán además, para las actividades de docencia e investigación que realiza el Tribunal.

C. Talleres de capacitación teórico-práctica

Estos talleres se inspiran en el conocido principio de «aprender haciendo». Constituyen el reconocimiento de que se alcanzan magníficos resultados cuando se suman la teoría y la práctica, ya que si bien la primera es muy importante en tanto que genera una sólida base jurídica para edificar la justicia, la segunda muestra cómo hacerlo.

Se realizaron diversos talleres para los Secretarios de Estudio y Cuenta y personal jurídico del Tribunal sobre temas de actualidad en el ámbito jurídico, impartidos por destacados estudiosos del Derecho nacionales y extranjeros.

Además, se organizaron en las siguientes instituciones: Instituto Estatal Electoral de Guanajuato, Tribunal Superior de Justicia de Campeche, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República y el Instituto Federal Electoral.

D. Nivel de posgrado

Aparte del nivel de enseñanza propio de la licenciatura debe considerarse el de posgrado, que constituye un reclamo que debe ser atendido, el de quienes tienen interés en profundizar sus conocimientos en el campo de lo electoral; por ello, se ha preocupado por impulsar la maestría y la especialidad en dicha materia.

Así, se ha colaborado con la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México en el desarrollo de la Especialidad en Derecho Electoral. De igual manera, en los programas de maestría en las universidades Autónoma de Durango, campus Culiacán, Los Mochis, Mazatlán y Zacatecas; Americana de Acapulco y Durango Santander.

E. Diplomados

El diplomado, aunque no confiere un grado, sí acredita para quien lo obtiene su participación en un proceso de enseñanza especializada, que enriquece su currículum vitae personal y, desde luego, acrecienta sus conocimientos.

Se impartieron 16 diplomados, a veces más de uno en la misma institución, en la Universidad La Salle, campus Cuernavaca, el Tribunal Superior de Justicia de Campeche, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, el Centro Guerrerense de Capacitación, la Universidad Autónoma de Guerrero, el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, la Universidad Popular Autónoma de Puebla y el Instituto Electoral también del Estado de Puebla.

F. Seminarios dirigidos a los medios de comunicación

Desde hace tiempo existe conciencia de la influencia que los medios masivos de comunicación poseen sobre el gran público. Su penetración es indiscutible y por ello muy importante la veracidad y exactitud con que procedan. En ocasiones, pudiera suceder que lo informado no coincide con la realidad, no por mala fe o descuido de los informadores, sino simplemente porque su preparación previa, aunque literariamente adecuada, no les es suficiente para comprender el sentido de algunas resoluciones de tipo judicial, por su carácter técnico o por su particular complejidad.

Con base en lo anterior, se organizaron dos seminarios para los representantes de los medios de comunicación relacionados con las actividades que despliega el Tribunal Electoral, uno en Hidalgo dirigido a medios nacionales, y otro en Sonora, en colaboración con el Instituto Electoral de aquella entidad, y destinado a los medios locales.

G. Conferencias

La conferencia es un instrumento de divulgación didáctica de gran flexibilidad, que puede adoptar diversos grados de profundidad. Por conducto de su personal, el Tribunal impartió 18 de estas conferencias en distintos foros, entre otros, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federa-

ción, el Instituto Federal Electoral, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, la Universidad La Salle, campus Cuernavaca, la Agrupación Nacional Integración para la Democracia Social, el Tribunal Electoral de Guerrero, el Tribunal Superior de Justicia de Campeche, el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, la Universidad Tecnológica de Tula-Tepeji, el Centro de Estudios Superiores de Antropología Social, la Casa de la Cultura Jurídica en el Estado de Chiapas y el Tribunal Electoral de Michoacán.

Con la finalidad de mejorar sistemáticamente las actividades académicas que desarrolla el Tribunal Electoral, al final de cada evento académico los participantes hacen la evaluación de los expositores.

H. Videoconferencias

Dentro del sistema de videoconferencias del Tribunal Electoral, se han realizado 47 exposiciones sobre diversos tópicos de la materia electoral, impartidas tanto por el personal jurídico del Tribunal Electoral, como por destacados académicos de nivel nacional e internacional. Se desarrollaron los siguientes temas: «Costos y beneficios de la emisión del voto vía internet», «Criterios relevantes sobre justicia electoral constitucional», «El sistema probatorio electoral», «La democratización de partidos políticos», «El poder judicial federal y las garantías de respeto a las reglas del juego democrático», «El legislador mexicano como diseñador formal de la práctica democrática», «Constitución y democracia al despuntar el siglo XXI», «La democracia y el voto de los nacionales en el extranjero», «Costos y beneficios políticos del sistema electoral mexicano vigente», «El requisito de control de la constitucionalidad en un Estado democrático de Derecho», etcétera. En este programa ha participado, de manera simultánea, personal de las cinco Salas Regionales.

I. Programa «Educando en la justicia para la democracia»

Niños hoy, ciudadanos mañana. Una auténtica y arraigada cultura de la legalidad no se improvisa; lo más conveniente es comenzar temprano, con la infancia, cuando lo que se aprende se convierte en sentimiento.

Contribución del Tribunal Electoral a la cultura de la legalidad

En este orden de ideas, con la colaboración de la Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales, se inició el programa «Educando en la justicia para la democracia», cuyo objeto es facilitar en niños y jóvenes la comprensión de lo justo, mediante el fomento en la docencia de contenidos cívicos que inculquen como forma de vida los valores democráticos y destaquen la importancia de la impartición de la justicia y la vigencia de los principios de constitucionalidad y legalidad en las actuaciones judiciales.

Complementariamente a lo anterior, se llevaron a cabo seis visitas guiadas a las instalaciones de la institución, en las que se procuró ofrecer a los asistentes, de manera sencilla pero precisa, un panorama de la labor que desarrolla este órgano jurisdiccional.

J. Escuela virtual

La escuela virtual es una alternativa de los cursos presenciales, constituye una modalidad educativa flexible que les permite a los alumnos participar en los cursos que imparte el Tribunal sin que tengan que desplazarse de su lugar de origen. Facilita el tiempo de estudio en forma independiente al no quedar sujeto a un horario específico y, además, sirve de apoyo didáctico a las actividades que se realizan en los cursos presenciales al proporcionar mayor acceso a información, creando situaciones de simulación de casos que establecen actividades similares a las que se adoptarán en su vida profesional futura. La única desventaja respecto a los cursos presenciales se da, porque no fomenta el desarrollo de las relaciones humanas que se presentan en los cursos presenciales, en donde se pueden percibir y atender los aspectos emocionales que también inciden en el aprendizaje.

En los cursos virtuales la interacción se lleva a cabo a través del uso de diversas tecnologías de telecomunicaciones y redes electrónicas, el enfoque pedagógico busca centrar su atención en el alumno como promotor de su propio proceso académico, en colaboración con otros estudiantes. Dentro de este planteamiento la educación se presenta como un proceso continuo, en el que existe una amplia variedad de fuentes de información a las que el sujeto puede recurrir.

Los cursos virtuales utilizan como soporte técnico el internet, correo electrónico, *chat*, foros de discusión. Con esto, las personas que se inscriben a estos cursos pueden realizar, vía internet, ejercicios, lecturas, tareas y consultas, además de que contarán con asesores designados por la Escuela Judicial que resuelven sus dudas y les ayudan a ampliar sus conocimientos y a confrontar la información.

El internet es una de las tecnologías por las que se optó en estos cursos, debido a que facilita la transmisión rápida de la información.

Para el alumno no representa un gran obstáculo, pues el internet sólo requiere de una computadora que cuente con un módem, un *software* que permita buscar en la red de comunicación y un servidor que permita el acceso a internet, elementos con los que puede contar en su casa, centro de trabajo o a través de los llamados «café internet».

La videoconferencia, por su parte, permite una difusión mayor de un evento que por telecomunicación se difunde e interactúa con sedes remotas. Su utilización resulta de gran utilidad en los cursos virtuales por la posibilidad que ofrece a los estudiantes de interactuar con los profesores, especialistas en materia electoral y sus compañeros en distintos sitios en el mismo momento.

Esta tecnología motiva la participación activa dentro de las discusiones que surjan en torno a la conferencia, de esta forma el aprendizaje se enriquece por medio de la confrontación e intercambio de ideas y opiniones, lo que constituye una de las partes esenciales del proceso enseñanza-aprendizaje. Por otro lado, la videoconferencia tenderá a favorecer el mejoramiento de habilidades comunicativas, mediante las intervenciones que se realicen durante los encuentros. Asimismo, otorga a los profesores elementos que les permitirán cerciorarse del grado de avance de los alumnos al escuchar la manera en que expresan sus comentarios, cómo los fundamentan y así utilizarlos como parte de los criterios evaluativos.

Ante la ausencia del contacto directo (cara a cara) la videoconferencia viene a subsanar en cierta medida esta carencia, por ello su introducción resulta valiosa para la escuela virtual. El diálogo, como fuente de comunicación, rompe con el aislamiento provocado en los sistemas a distancia y, si se considera que todo aprendizaje requiere de interrelaciones entre sujetos, la videoconferencia cubrirá estos vacíos al establecer

relaciones más cálidas cuando se puede ver, oír y hablar con los demás participantes de las conferencias.

El acceso a los materiales que forman la currícula de los diversos cursos se encuentra ligada a una clave personal que se le proporciona al alumno cuando queda inscrito a los cursos que se imparten en la modalidad de escuela virtual.

La entrega del material en los cursos a distancia se realiza vía internet, con el fin de que el alumno tenga acceso a la información y pueda leerla directamente en la computadora e imprimirla si así lo desea. Además por medio del correo tendrá la opción de comunicarse con su profesor, plantearle dudas y enviar los trabajos o actividades que le hayan sido solicitados.

La verificación del aprendizaje de los alumnos de la escuela virtual se realiza por medio de un cronograma que permite dar seguimiento a su estudio y efectuar procesos de evaluación y por el envío de avisos de los asesores para que corrijan sus actividades, profundice en el tema o avance en los contenidos.

Los docentes cumplen funciones de asesores expertos en contenidos, este sistema de asesoría puede ser presencial o virtual, sirve para que los alumnos aclaren dudas, amplíen conocimientos y confronten la información que tienen con la del asesor.

Los grupos de discusión y talleres virtuales de aprendizaje se realizarán a través de la conversación electrónica o *chat* que serán programadas, estableciendo día, hora, objetivos de aprendizaje, lecturas a realizar e integrantes, con el objeto de que la participación se torne activa por parte de los alumnos, también se utilizará la videoconferencia en estos casos según el tema y los participantes.

Mediante estos cursos se han capacitado un total de 252 personas, pertenecientes a 43 órganos electorales de 28 entidades federativas.

K. Servicio social

La prestación del servicio social no sólo constituye un requisito de titulación en nuestro medio, sino también una obligación a cargo de quienes aspiran a obtener una profesión, según lo dispone la parte final del párrafo cuarto del artículo 5º de la Constitución Política federal.

El Tribunal Electoral ha abierto a los estudiantes de diferentes ramas del conocimiento, la posibilidad de dar cumplimiento a la obligación señalada en la Carta Magna y en la ley reglamentaria relativa, en sus instalaciones, para lo cual ha elaborado los programas relativos y conformado las estructuras y mecanismos administrativos correspondientes; además se proporciona una ayuda económica a los pasantes.

El número de pasantes que han participado, del año 2000 a la fecha, totaliza 240. No está por demás mencionar que en todos los casos, la experiencia ha sido provechosa tanto para los participantes como para el Tribunal.

2. LABOR EDITORIAL

En el Tribunal Electoral se estima que la palabra escrita (el libro, el folleto, las publicaciones en general), es un medio insustituible para la difusión de la cultura, porque da permanencia a las ideas y en forma accesible posibilita que el conocimiento llegue a un gran número de personas. Muchas brillantes exposiciones verbales o textos se perderían o beneficiarían a muy pocos, sin el auxilio multiplicador del libro.

Por eso, en la labor editorial del Tribunal se ha puesto especial atención. Debemos mencionar en este apartado la revista *Justicia Electoral* y el *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, la primera de publicación semestral y el segundo que se edita bimestralmente; así también algunas otras publicaciones relativas a ciertas sentencias relevantes que se especificarán más adelante, la Colección de legislaciones, la Colección de cuadernos de divulgación, el CD-ROM intitulado *Manual de Derechos Político-Electorales*, el libro *Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*, *Testimonios* y *Jurisprudencia*, dan cuenta del desarrollo institucional de nuestro Tribunal.

A. Revista *Justicia Electoral*

En esta publicación se abordan temas de notoria significación para el conocimiento de la legislación y la práctica electorales. Concentra investigaciones de autores nacionales y extranjeros de alta calidad, sobre diferentes aspectos de la materia, tales como es-

Contribución del Tribunal Electoral a la cultura de la legalidad

tudios político-electorales, análisis de procesos electorales desarrollados al interior de las entidades federativas, examen de la legislación nacional y extranjera de reciente promulgación o bien la reforma o adición de la preexistente. En cuanto a este último aspecto, acarrea especial provecho la exposición relativa a nuevas instituciones o modalidades surgidas en las leyes de otros países, que en su medio de origen produjeron consecuencias benéficas y que podrían orientar en alguna medida el desarrollo de nuestra legislación. La revista es de divulgación internacional y resulta satisfactoria la acogida que ha tenido en otros países.

B. Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral

El *Boletín* es una publicación que está dirigida a difundir entre las autoridades electorales, los partidos políticos y el público en general, doctrina, tópicos, reseñas de libros, estadísticas y demás temas que interesan a sus destinatarios. Su difusión es nacional.

C. Publicación de obras

Se han publicado diversas obras cuya difusión por el Tribunal se consideró de singular interés no sólo para los especialistas, sino para el público en general. El solo conocimiento de su temática basta para entender el motivo de su inclusión en el catálogo relativo.²

También se publicaron cinco números de la *Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral*, en los que se expusieron los siguientes temas: «Valores y principios de la Justicia Electoral», «Democracia y conflicto», «Democracia y control de la constitucionalidad», «Derechos Humanos y Jus-

ticia Electoral» y «Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas».

D. Publicación de Legislación

Se compilaron y editaron las legislaciones vigentes en materia electoral, tanto del nivel local como federal, con objeto de dotar al personal del Tribunal, de una herramienta que resulta indispensable para el mantenimiento de la constitucionalidad y la legalidad en el diagnóstico y la solución de las controversias electorales, así como para abordar otros aspectos de la materia.

E. Informática jurídica

Se aprovecharon los nuevos elementos que provee el desarrollo de la técnica electrónica, para elaborar un CD-ROM denominado *Manual de Derechos Político-Electorales*, cuya finalidad es constituir un instrumento de auxilio para todos los que intervienen en la administración e impartición de la Justicia Electoral.

3. LABOR DE DIFUSIÓN DE LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

La publicidad de los criterios empleados por la autoridad electoral para fundar las resoluciones relativas a las controversias sometidas a su conocimien-

² Colección Elección 2001 (14 prontuarios); *Panorama Electoral. Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales de la República Mexicana*; *Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales. Perspectiva Comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana*; *Compilación de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1996-2000*; *El Sistema Mexicano de Justicia Electoral. Proceso Electoral Federal 1999-2000*

(versión en español e inglés); *Manual para el Diseño de Sistemas Electorales de IDEA Internacional*; *Relatoría de la Primera, Segunda y Tercera Reunión Nacional de Magistrados*; *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*; *Compilación de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1996-2001*; *Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*; *Elecciones y Justicia en España y México*; *El Sistema Mexicano de Justicia Electoral. Proceso Electoral Federal 2002-2003*; *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, dos volúmenes; *Cinco Lecciones Mexicanas: Memoria del Taller de Derecho Procesal*, Michele Taruffo; *Testimonios sobre el Desempeño del TEPJF y su Contribución al Desarrollo Político Democrático de México*; *Marco Normativo Sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública del TEPJF*; *Evolución de la Justicia Electoral en México* (en alemán y español); *Derechos Indígenas y Elecciones*.

to, así como los presupuestos fácticos que las motivaron, representan un gran interés para las propias autoridades y los particulares.

Se tienen publicados cuatro números que corresponden a la serie colección de sentencias relevantes, en los que se abordaron los casos de Tabasco, Yucatán, Oaxaca y Michoacán.

Referencia particular debe formularse respecto a la creación de nuevas teorías jurídicas sobre el fenómeno electoral que el Tribunal divulga a través de sus áreas académicas, baste citar como ejemplo lo construido en relación a los derechos político-electorales del ciudadano mexicano, que se han delimitado a través de criterios jurisprudenciales al conocer del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, de cuya especie fueron resueltos 2,030, lo que significó un notable incremento debido a que durante el año 2003, un cambio de criterio jurisprudencial hizo que se consideraran a los actos o resoluciones de los partidos, impugnables en esta vía, cuando fueren definitivos y firmes de acuerdo a su normativa interna, ya que pueden violar los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados con ellos, dado que tales partidos están colocados en una situación preponderante frente a dichos militantes o ciudadanos, lo que les posibilita violar sus derechos.

Al respecto se argumentó que debía colmarse la laguna legal existente y hacer procedente la impugnación de los actos de los partidos, dando a los afectados acceso a la jurisdicción electoral, en armonía con la disposición de los artículos constitucionales 17, que postula la intervención de los tribunales para impartir justicia pronta y expedita, y 99, fracción V, que da competencia al Tribunal Electoral para conocer y resolver las impugnaciones de que se trata.

Lo anterior, no obstante que la legislación secundaria no prevé un procedimiento específico al respecto, pues la normativa adjetiva existente puede ser adecuada analógicamente, a fin de que se observen los mandatos constitucionales y no queden al

margen del control constitucional y legal, entidades cuyos actos pueden conculcar definitivamente derechos político-electorales de los ciudadanos.

Dentro de este mismo medio impugnativo, se determinó que entre los requisitos de elegibilidad de un candidato se incluye que su credencial de elector se encuentre vigente, para que exista certidumbre de su domicilio, ya que, en cuanto al requisito de residencia, si no se impugna al momento del registro, aunque después se le podrá impugnar, la carga de la prueba corresponderá al impugnante.

También se revisó el caso de cuando el ciudadano, al tiempo que solicita la restitución de un derecho político-electoral, pide la sanción a un determinado instituto político. Se decidió que la restitución solicitada debería ser resuelta en el juicio electoral ciudadano, y lo referente a la sanción enviada al Consejo General del Instituto Federal Electoral para que, en su caso, inicie el trámite sancionatorio.

Igualmente se consideró que los estatutos de los partidos políticos deben ser democráticos, así como sus procedimientos internos, como el de los de elección de sus dirigentes y candidatos, efectuados con pleno respeto al voto de sus afiliados. Por esto, en una sentencia se determinó que un partido político cuyos estatutos se consideraron no democráticos, debía subsanar esta irregularidad.

Asimismo, se determinó que debían anularse las elecciones efectuadas en localidades donde se aplican usos y costumbres indígenas, cuando no se respeta el voto y se incurre en prácticas antidemocráticas; así, por ejemplo, en el caso de una comunidad que pretenda restringir el derecho al sufragio de las mujeres, pues el voto debe ser universal.

Como se ve, el Tribunal contribuye a la cultura de la legalidad no sólo a través de la Academia, sino que también lo hace a través de su labor jurisdiccional.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se suma así a los esfuerzos que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura a través de su Instituto de la Judicatura para el fortalecimiento de la cultura de la legalidad.



LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL: UNA VISIÓN CONCEPTUAL Y COMPARADA DE LA REGIÓN ANDINA

Fernando Tuesta Soldevilla*

SUMARIO: I. Introducción; II. La circunscripción electoral: elementos conceptuales; III. Tipos de las circunscripciones; IV. Relación entre el tamaño y el número de las circunscripciones; V. Delimitación de las circunscripciones; VI. La circunscripción electoral en la Región Andina; VII. El efecto del diseño de la circunscripción: el caso peruano.

I. INTRODUCCIÓN

Se suele repetir con insistencia que las elecciones no hacen la democracia, pero lo que pocas veces se señala es que no existe democracia sin elecciones, de la misma manera que no existe democracia sin partidos políticos. Así, el desarrollo de la democracia moderna, que es una democracia de masas, ha propiciado una mayor complejidad del ejercicio de la política y, de manera particular, sus sistemas electorales. Estos están integrados por una serie de elementos (circunscripción electoral, fórmula matemática, modalidad de voto, barrera mínima) que se relacionan de variada manera entre sí, para conformar sistemas muy particulares, de tal forma que el chileno es diferente al boliviano, éste a su vez distinto al mexicano, el cual también dista mucho del venezolano, el que si bien (en algún momento) tenía similitudes con el alemán, en realidad tampoco eran iguales entre ellos. Visto de esta manera, se podría señalar que existen tantos sistemas electorales como países en el mundo. Pero, en realidad, éstos se agrupan en general, según el principio de elección mayoritaria o el principio de la elección proporcional.

En concreto, los sistemas electorales permiten convertir los votos en escaños o puestos de elección. Por lo tanto, configuran un proceso gracias al cual se permite determinar a los titulares de los cargos unipersonales (presidente, alcalde, etc.) o cuerpos co-

lectivos (parlamentos, concejos municipales, etc.). De esta manera, aplicar un sistema electoral sobre una votación cualquiera, tendrá una resultante distinta si se aplica otro sistema electoral sobre esa misma votación. Esto le confiere al sistema electoral una importancia vital en la estructuración de cualquier sistema político. Por lo tanto, escoger un sistema electoral determinado, pasa a convertirse en una decisión política de vital importancia para un país. Sin embargo, si bien el sistema electoral tiene efectos en el sistema de partidos, en la gobernabilidad y la legitimidad electoral, también es cierto que éste es condicionado por factores históricos, políticos y culturales. En otras palabras, el sistema electoral es también el resultado de un proceso político y social.

No obstante que el sistema electoral está compuesto por una serie de elementos, podemos encontrar en la circunscripción o distrito electoral quizá el de mayor relevancia. Esa es la razón por la que su selección siempre es un tema políticamente discutido. Así, el presente artículo busca discutir y relevar la importancia de la circunscripción electoral en la configuración de los sistemas electorales.

II. LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL: ELEMENTOS CONCEPTUALES

Entenderemos por circunscripción electoral a aquel conjunto de electores que conforma la base para que sus votos se repartan entre un número determinado de escaños. En consecuencia, es en la circunscripción electoral en donde se asignan los

* Jefe de la Oficina General de Procedimientos Electorales del Perú.

escaños a candidatos o partidos que han ganado las elecciones. Esta particularidad le permite diferenciarse —cuando no se usan como sinónimos— de los llamados *colegios electorales*, que actúan como representantes de alguna colectividad y tienen la finalidad de elegir a uno o más funcionarios.¹

Si bien pueden haber circunscripciones o distritos sin base territorial, generalmente la delimitación de éstas se realiza atendiendo a ese criterio. Existen ejemplos en donde la circunscripción no tiene una base territorial. En Portugal existe una circunscripción para los portugueses residentes en el extranjero. En Nueva Zelanda existen distritos personales —no territoriales— que permiten la representación de los aborígenes de raza maorí. Existen otros casos, como los de Bulgaria, Eslovaquia, Croacia, entre otros, en donde se reserva alguna circunscripción electoral para la representación de minorías étnicas (Vallès y Bosch, 1997: 78). Generalmente, la división por este segundo argumento tiene en cuenta consideraciones administrativas y geográficas de un país.

III. TIPOS DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES

Las circunscripciones electorales pueden dividirse, según el número de escaños en disputa, en circunscripciones uninominales y plurinominales. En el primer caso se disputa un escaño en la circunscripción, en cambio en el segundo se disputan más de un escaño en la circunscripción. Generalmente, en las llamadas circunscripciones plurinominales se hace una distinción más precisa. Si se trata de repartir dos escaños, se denomina circunscripción binominal. En el caso de tres, trinominal y así sucesivamente.²

Por su dimensión y efectos, generalmente las circunscripciones plurinominales se clasifican en pe-

queñas (entre 2 y 5 escaños), medianas (entre 6 y 10 escaños) y grandes (más de 10 escaños). Los efectos en el sistema de partidos los veremos más adelante.

En un país, el sistema electoral puede designar circunscripciones del mismo tamaño. Por ejemplo, en Estados Unidos, el Reino Unido o Francia, todas las circunscripciones son uninominales y, en Chile, binominales. Por lo tanto, son sistemas cuyas circunscripciones son *uniformes*. Salvo casos excepcionales, como el de Chile, esto generalmente ocurre en aquellos sistemas cuyo *principio de representación es mayoritario*. En cambio, en otros países como Ecuador, Costa Rica, Bolivia o Perú las circunscripciones son *variables*: mayoritariamente plurinominales y, en menor medida, uninominales. Por lo general, son países con sistemas cuyo *principio de representación es proporcional*.

IV. RELACIÓN ENTRE EL TAMAÑO Y EL NÚMERO DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES

De lo anterior se desprende que un sistema electoral comprende un *número* determinado de circunscripciones a través de las cuales se distribuyen los escaños en disputa, siendo su *tamaño* uni o plurinominal. De esta manera, encontramos una relación inversa entre *número* y *tamaño* de las circunscripciones en un sistema electoral. Por ejemplo, el *número* mayor de circunscripciones que puede diseñarse en un sistema, es cuando el *tamaño* de la circunscripción es el menor (uninominales) y se establece la uniformidad.

Por ejemplo, si un país tiene una Cámara de 400 escaños, podría presentarse algunas de estas posibilidades:

- a) El *tamaño* de cada circunscripción es de 1 (uninomial). Por lo tanto, si dividimos el total de escaños de la Cámara (400) entre el *tamaño* de la circunscripción, nos da como resultado que el *número* es de 400 circunscripciones.
- b) El *tamaño* de cada circunscripción es de 2 (binominal). Por lo tanto, si dividimos el total de escaños de la Cámara (400) entre el *tamaño* de la circunscripción, nos da como resultado que el *número* es de 200 circunscripciones.
- c) El *tamaño* de cada circunscripción es de 4 (tetranominal). Por lo tanto, si dividimos el

¹ Es el método usado en la actualidad en los Estados Unidos de América, para la elección del presidente y vicepresidente. En varios países de América Latina se usó este sistema, fue Argentina el último en abandonarlo, con la elección directa, en 1994.

² En el Perú existe una clamorosa confusión. Al conjunto de circunscripciones plurinominales muchos políticos y periodistas lo denominan «distrito múltiple». Error no sólo terminológico, sino también conceptual. Lamentablemente, esto se ha extendido hasta aparecer el término en la propia Ley Orgánica Electoral, lo que demuestra el nivel de desconocimiento sobre el tema.

total de escaños de la Cámara (400) entre el *tamaño* de la circunscripción, nos da como resultado que el *número* es de 100 circunscripciones.

- d) El *tamaño* de la circunscripción es de 400 (plurinominal). Por lo tanto, si dividimos el total de escaños de la Cámara (400) entre el *tamaño* de la circunscripción, nos da como resultado que el *número* es de 1 circunscripción.

Como se observa a) y d) son los extremos. En el caso a) el *tamaño* es el menor y el *número* es el mayor. En el caso d) el *tamaño* es el mayor y el *número* es el menor. En la realidad, el caso a) se presenta en un sistema mayoritario con circunscripciones uninominales (Estados Unidos o Francia) y el caso d) en un sistema proporcional de circunscripción (o distrito) único (Israel o Perú entre 1992 y 2000).

Finalmente, dependiendo del tamaño de las circunscripciones, éstas producen el efecto siguiente: cuanto mayor es la circunscripción, tanto mayor es la proporcionalidad. Pero, si en un sistema proporcional se presentan un gran número de circunscripciones uninominales, el sistema se acerca al de representación mayoritaria. Por eso, como señala Nohlen, los cambios en los tamaños de las circunscripciones electorales pueden implicar un cambio del sistema electoral (Nohlen 1981: 107).

V. DELIMITACIÓN DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES

Para el diseño de un sistema electoral, el número de circunscripciones estará en función de escoger entre dividir el territorio nacional en una multiplicidad de circunscripciones o hacer de él una sola. Las posibilidades son las siguientes:

- a) **Países que utilizan todo el territorio nacional como circunscripción.** Son los casos en donde no existe división territorial para fines electorales. Es decir, el *tamaño* de la circunscripción abarca a todos los escaños en disputa y su *número* es 1. A estos países se suele denominar también sistemas electorales con circunscripción o distrito electoral único. Generalmente esto ocurre con países pequeños, en tanto su población: Israel, Bulgaria, Eslovaquia, Guyana, Liberia, Moldavia, Namibia y Sierra Leona.
- b) **Países que utilizan circunscripciones especialmente delimitadas.** Generalmente usada

en sistema mayoritarios con distritos uninominales. Se trata de delimitar las circunscripciones atendiendo el principio de mantener una relación igual entre representantes y población (un hombre = un voto). Se requiere de un conocimiento muy exhaustivo de la geografía y demografía del país. Se requiere, por lo demás, un ajuste permanente de los límites de la circunscripción, debido a los procesos migratorios.

- c) **Países que utilizan la delimitación política-administrativa.** Generalmente utilizado en sistemas proporcionales en circunscripciones plurinominales. Se trata de asignar un número de escaños a la unidad política-administrativa (provincia, departamento, estados o región), de acuerdo a su tamaño poblacional. Pese a los esfuerzos, difícilmente se logra mantener la relación representantes y población (un hombre = un voto) de manera igual en todas las circunscripciones.

Este proceso de delimitar las fronteras de los distritos o circunscripciones electorales se denomina *delimitación de distritos* y el ajuste y delimitación periódica se denomina *redistribución*. Este proceso es fundamental en cualquier sistema democrático, pues si las demarcaciones electorales no se ajustan regularmente, se pueden desarrollar fuertes desproporciones entre la representación de los diversos distritos o circunscripciones electorales.

VI. LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL EN LA REGIÓN ANDINA

Una revisión de algunos sistemas electorales y dentro de ellos las circunscripciones en los países de la Región Andina, puede ayudar a observar los efectos en el sistema político.

1. La elección del Senado

Hasta el segundo quinquenio de la década pasada, tres países tenían parlamentos bicamerales: Bolivia, Colombia y Venezuela. Este último cambió con la llegada del chavismo. Inicialmente, más allá de las características de sus funciones, la Cámara Alta o Senado tenía como objetivo asegurar la representación

de los Estados o entidades (departamentos, regiones, etc.), es decir, la representación territorial en contraposición a la representación poblacional de la Cámara Baja.³ Esto hizo que por lo general se estableciera un número igual de escaños para cada una de las unidades en que se divide políticamente el país.

En Bolivia, sus 27 senadores son distribuidos tres por cada uno de los nueve departamentos, es decir, bajo circunscripciones trinominales. Venezuela, por su lado, repartía sus 48 senadores en los 23 estados y el distrito federal, como en el caso argentino. Es decir, en circunscripciones binominales. Pero, a diferencia de Bolivia, que tiene una representación paritaria fija, Venezuela le agregaba algunos escaños compensatorios, por lo que el número de senadores era variable. Vale decir, tenía una representación paritaria de base mínima. Otro es el caso de Colombia, que establece una representación fija con sus 102

senadores que son elegidos a través del distrito electoral único. Por lo tanto, los senadores no representan entidades territoriales sino al conjunto de la nación, con la particularidad de que existen dos distritos nacionales. Uno en donde se eligen 100 senadores y otro —de alguna manera compensatorio— en donde se eligen dos representantes de las comunidades indígenas. Colombia tiene un Senado muy numeroso, el mayor de la región, más grande incluso que el argentino que es de mayor magnitud poblacional. Esto se debe, en parte, a que la representación no se encuentra condicionada a su división territorial.

En los tres casos el principio de elección varía. Bolivia establece para la elección de sus senadores una lista incompleta por mayoría relativa. Dos senadores se le asignan al partido mayoritario y uno a la segunda mayoría, al estilo mexicano. El resultado será una alta desproporción entre votos y esca-

Cuadro 1
Tamaño y número de las circunscripciones en la Región Andina

Países	Cámara única	Senado	Cámara Baja	G*	M*	P*
Bolivia		9 trinominales	66 uninominales	26	16	20
			9 plurinominales	41.9%	25.8%	32.3%
Colombia		Única	33 plurinominales	48	39	65
		Única (dos indígenas)	(departamental)	31.6%	25.6%	42.7%
Ecuador	21 plurinominales (101 escaños) + Única: 20 escaños			32	8	61
				31.7%	7.9%	60.4%
Perú*	Únicamente 1 Plurinominales 24			35	13	72
				29.2%	10.8%	60%
Venezuela	24 binominales (23 Estados + Distrito Federal)		66 uninominales	6	7	11
			6 plurinominales (personalizada) 24 plurinominales (23 Estados + Distrito Federal)	51.3%	27%	21.7%

Notas: Número de circunscripciones plurinominales G = grandes, M = medianas, P = pequeñas y porcentaje de escaños en dichas circunscripciones.

* Entre 1992 y 2000.

³ Sólo Venezuela, entre los países andinos, está organizada jurídica y políticamente bajo un pacto federal.

La circunscripción electoral: una visión conceptual y comparada de la Región Andina

ños, facilitando la construcción de mayorías. En Venezuela, por el contrario, se aplicaba el sistema proporcional bajo el método de la cifra repartidora o D'Hondt. Pero al ser circunscripciones binominales se tendía también a una alta desproporcionalidad entre votos y escaños, pero seguramente menor que en el caso boliviano. A ello se añadía la asignación de escaños senatoriales compensatorios a través del método del medio cociente. El caso colombiano es totalmente distinto. El distrito único permite el ingreso de un número alto de partidos políticos. El distrito único sin barrera mínima genera también la más alta proporción entre votos y escaños. La fuerte presencia de dos partidos políticos en Colom-

bia (Liberal y Conservador) y el método de padrinazgo de candidaturas evitan una importante dispersión que propicia la circunscripción electoral única o nacional.

2. Elección de la Cámara Baja

Al igual que en el caso del Senado, las variaciones entre los países de la región son muy altas. En relación con su composición, Bolivia tiene una *representación fija* de 130 diputados distribuidos a través de circunscripciones a nivel departamental en forma proporcional. En cambio, Colombia y Ve-

Cuadro 2
Sistema electoral parlamentario en la Región Andina

Países	Circunscripción	Forma de candidatura	Forma de votación	Tipo de boleta	Barrera mínima legal	Sistema de asignación y/o fórmula matemática	Simultaneidad electoral
Bolivia	S: trinominales D: uninominales y plurinominales (proporcional personalizada)*	S: lista cerrada y bloqueada D: en circunscripción plurinominales: cerrada y bloqueada	Voto múltiple S: un voto D: dos votos: 1 voto uninominal 1 voto plurinominal	Varias	D: 3% en circunscripciones plurinominales	S: lista incompleta por mayoría simple D: D'Hondt en circunscripciones plurinominales	Sí
Colombia	S: única + única indígena D: circunscripciones plurinominales	S: lista cerrada y bloqueada R: lista cerrada y bloqueada	Voto múltiple: uno para cada Cámara	Varias	No	S y D: cociente y residuo mayor (se tiene en cuenta v. Blancos)	No**
Ecuador	Circunscripciones plurinominales + única	Lista abierta	Voto múltiple: <i>panachage</i>	Varias	No	Cociente y residuo electoral	Sí
Perú	Circunscripciones plurinominales	Lista cerrada y no bloqueada	1 voto de lista y dentro de ella voto preferencial doble opcional	Única	No	D'Hondt	Sí
Venezuela	S: binominales D: uninominales y plurinominales (proporcional personalizada)	S: lista cerrada y bloqueada D: en circunscripciones plurinominales: cerrada y bloqueada	Voto múltiple S: un voto D: dos votos: 1 voto uninominal 1 voto plurinominal	Varias	No	S: D'Hondt (S. adicionales: medio cociente electoral) D: En circunscripciones plurinominales (D'Hondt)	Sí (No, 98)

Nota: S = Senado, D = diputados

* Bolivia no tiene escaños excedentes o compensatorios.

** Se realizan el mismo año, por ejemplo, en 1998, parlamentarias el 21 de marzo, primera vuelta el 21 de mayo y segunda vuelta el 21 de junio.

nezuela tienen una *representación variable*, pues el número de sus miembros va creciendo conforme crece la población.

Si bien en todos los países los diputados son elegidos a través de elección directa, bajo el principio de elección proporcional, existen particularidades muy significativas. Colombia lo desarrolla a través de las 33 circunscripciones a nivel departamental, y utiliza el método de cociente y residuo electoral para asignar los escaños. Sin embargo, gracias a la permisividad de la representación de las candidaturas apoyadas por los dos partidos mayoritarios, liberales y conservadores, la dispersión es de tal magnitud que pocos son los que superan el primer cociente. De ello se verán favorecidos los partidos antes nombrados, impidiendo una mayor apertura del sistema partidista colombiano.

Fue Venezuela y, posteriormente Bolivia, quienes reformaron sus sistemas electorales para la Cámara Baja, al introducir el sistema proporcional personalizado, de inspiración alemana. Dicho sistema, que combina alrededor de la mitad de las circunscripciones en uninominales y plurinominales, intenta por un lado abrir la posibilidad de acercar el candidato al elector a través de las uninominales y mantener la relación elector y partido político en las circunscripciones plurinominales. La otra particularidad del sistema es que ofrece una adecuada proporcionalidad entre votos y escaños. Sin embargo, existen algunas diferencias. El boliviano introduce la barrera del 3% de los votos para el ingreso de las listas en la repartición de escaños en las circunscripciones plurinominales; en cambio el venezolano no. Por su lado, este último establece escaños de compensación después de la primera distribución, lo que no ocurre con el boliviano. Ambos, sin embargo, utilizan el método D'Hondt para la asignación de escaños en las circunscripciones plurinominales, es decir, se elige el método que premia a la mayoría.

El sistema proporcional personalizado es un sistema que puede ser aplicado con particularidades de cada país, manteniendo las cualidades del mismo, como lo han demostrado tanto Bolivia como Venezuela. La diferencia es que las reformas se efectuaron en tiempos distintos. Mientras el boliviano lo hizo como un proceso acumulativo a través de pactos que

consolidaron el sistema electoral, en el caso venezolano el proceso se puso en marcha, cuando ingresaba a su mayor crisis de representación partidaria.⁴

3. Elección de la Cámara única

Ecuador y Perú son los únicos países en la Región Andina y en Sudamérica, que tienen Cámara única y casi el mismo número de representantes: 121 Ecuador y 120 el Perú. Pero hasta allí la semejanza y el inicio de las diferencias. Mientras que Ecuador opta por elegir a sus representantes a través de dos tipos de circunscripciones: plurinominales y única, Perú eligió —entre 1992 y 2000— a todos sus congresistas por medio de la circunscripción única (a partir del 2001 en circunscripciones plurinominales a nivel departamental). Mientras los ecuatorianos buscan balancear los representantes locales y nacionales, los peruanos sólo se dirigían a los segundos. Gracias a las características de sus circunscripciones el sistema ecuatoriano tiene un *efecto reductor* en el sistema de partidos, en cambio el peruano observaba un efecto inverso. El sistema de este último permitía el ingreso al parlamento de agrupaciones muy pequeñas, por lo que incentivaba la atomización. Es decir, la circunscripción única, sin barrera mínima legal, produce un efecto contraproducente en el intento de estabilizar un sistema partidista.

VII. EL EFECTO DEL DISEÑO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN: EL CASO PERUANO

1. Una revisión histórica

En el Perú, como se puede observar en el cuadro 3, hasta 1945 las cámaras de senadores y diputados tenían como base la circunscripción departamental y la provincial respectivamente, con la excepción del unicameral Congreso Constituyente de 1931, que tuvo a todos los parlamentarios electos en circunscripciones departamentales. Entre 1950 y 1963, ambas cámaras se elegían en circunscripciones departamentales, siendo las de diputados más grandes que las de senadores. La Constitu-

⁴ Con la elección de una Asamblea Nacional Constituyente convocada por el presidente Hugo Chávez se volvió a modificar el sistema electoral.

La circunscripción electoral: una visión conceptual y comparada de la Región Andina

ción de 1979 modificó esta situación. Los senadores, sesenta en total, debían ser elegidos por las regiones de conformidad con la ley (artículo 165). Sin embargo, una disposición transitoria señalaba que, mientras termine el proceso de regionalización, los senadores deberían ser elegidos por la circunscripción nacional única. El proceso no concluyó, por lo que los senadores siguieron siendo elegidos por la misma circunscripción única. En el caso de los diputados, 180 en total, la elección se realizaba por circunscripciones a nivel departamental.

De esta manera, en las elecciones para diputados —realizadas en 1980, 1985 y 1990—, se distribuyeron los 180 escaños de la Cámara de Diputados en 26 circunscripciones divididas de la siguiente manera:

- Circunscripciones *grandes*: 62 escaños = 34.4%
 - 40 escaños (Lima Metropolitana)
 - 11 escaños (La Libertad, Piura)
- Circunscripciones *medianas*: 84 escaños = 46.6%
 - 10 escaños (Cajamarca, Junín)
 - 9 escaños (Ancash, Arequipa, Lima Provincias)
 - 8 escaños (Cuzco, Lambayeque, Puno)
 - 7 escaños (Callao)
 - 6 escaños (Ica)

- Circunscripciones *pequeñas*: 34 escaños = 18.8%
 - 5 escaños (Loreto)
 - 4 escaños (Ayacucho, Huánuco)
 - 3 escaños (Amazonas, Apurímac, Huancavelica, San Martín)
 - 2 escaños (Pasco, Tacna, Ucayali)
 - 1 escaño (Madre de Dios, Moquegua, Tumbes)

Esta distribución fue el resultado de la discusión en la Asamblea Constituyente de 1978. En aquella oportunidad la mayoría, conformada por la alianza PAP-PPC, tuvo la responsabilidad de elaborar la norma pertinente para la elección parlamentaria de 1980. En relación con los diputados, la ley fijaba su número y su distribución, pero la Constitución señalaba que toda circunscripción tendría por lo menos un diputado (artículo 167).⁵ El resto se distribuyó entre:

- a) La provincia de Lima;
- b) Las demás provincias del departamento de Lima;
- c) La provincia constitucional del Callao, y
- d) Cada uno de los demás departamentos de la República.

Cuadro 3
Sistema electoral, número de representantes y tipo de circunscripción (1919-2001)

Año de elecciones	Sistema electoral	Representantes	Tipo de circunscripción	Observaciones
1919	SM	138 = 32S y 160D	Dp y Pr	
1924	SM	141 = 31S y 110D	Dp y Pr	
1929	SM	141 = 31S y 110D	Dp y Pr	
1931*	SP + LI	145	Dp	43 minoría
1939	SM	182 = 47S y 135D	Dp y Pr	
1945	SM	189 = 47S y 142D	Dp y Pr	
1950	SP + LI	196 = 45S y 151D	Dp	
1956	SP + LI	237 = 55S y 182D	Dp	
1963	SP + CR	185 = 45S y 140D	Dp	
1978*	SP + CR	100	CU	1 VP obligatorio
1980	SP + CR	240 = 60S y 180D	CU y Dp	
1985	SP + CR	240 = 60S y 180D	CU y Dp	2 VP opcional
1990	SP + CR	240 = 60S y 180D	CU y Dp	2 VP opcional
1992*	SP + CR	80	CU	2 VP opcional
1995	SP + CR	120	CU	2 VP opcional
2000	SP + CR	120	CU	2 VP opcional
2001	SP + CR	120	CU	2 VP opcional

SP = sistema proporcional, SM = sistema mayoritario, LI = lista incompleta, D = diputados, S = senadores, Dp = departamentos, Pr = provincias, CR = cifra repartidora, VP = voto preferencial, CU = circunscripción única.

* En 1931 y 1992 se eligió Congreso Constituyente y en 1978 Asamblea Constituyente. Todas las elecciones se realizaron sin umbral mínimo de representación.

Fuente: Tuesta (1994).

La Constitución señalaba también que para cumplir con dicha distribución se debería atender a un doble criterio: demográfico y territorial. Se asignaba por lo menos 1 escaño por departamento. Pero, la distorsión se producía con la aplicación del quinto artículo de las disposiciones transitorias de la Constitución que señalaba que la provincia de Lima debía tener cuarenta diputados. El problema radicaba en que ese número representaba sólo el 22 por ciento de la Cámara de Diputados y, sin embargo, Lima representaba el 32 por ciento del electorado nacional. De esta manera, la distribución de escaños no respondía a la realidad, hecho que distorsionaba el principio de la igualdad del voto, pues algunos de éstos valían más que otros. En otras palabras, en algunos departamentos se podía ser elegido un diputado con menos votos que en otros.

Algunos parlamentarios señalaron que la distribución era correcta, en tanto atenuaba el poder centralista limeño. El problema es que la distribución de escaños debidamente entendida responde a una realidad poblacional, no trata de encubirla. Si lo que deseaban era otra distribución, Lima debería ser menos poblada en relación al resto del país. Pero, para ello, no servía ninguna legislación electoral, sino desarrollar otros ejes de atracción demográfica. Por lo tanto, trastocando la distribución de escaños en la Cámara de Diputados, no se hizo justicia descentralista. Para las elecciones de 1980, 1985 y 1990 se mantuvo esta distribución de los escaños por circunscripción, cuando justamente en esa década el proceso de migración interna fue intenso, particularmente en las zonas andinas afectadas por la violencia senderista.

2. Los efectos políticos del diseño de las circunscripciones de 1979

Si recordamos que por tamaño de las circunscripciones entendemos no la extensión del territorio, sino el número de escaños que le corresponden a cada circunscripción y además, que a menor tamaño de ellas menor proporcionalidad, podemos sostener que el diseño constitucional de 1979 apuntaba a una *mediana proporcionalidad* entre votos y escaños. Otro elemento que merece destacarse es que el tipo variado de ta-

maño de las circunscripciones que presentaba el sistema peruano no era tan *concentrador* en el número de partidos. Esto quiere decir que si bien los partidos pequeños no tenían posibilidades de obtener escaños en circunscripciones pequeñas y en algunas medianas, sí las tenían en las grandes. Esta situación también se presentaba cuando el electorado de un partido pequeño se encontraba totalmente concentrado en una de las circunscripciones. Fue el caso de una candidatura independiente en el departamento de Madre de Dios, en 1985, y el Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FNTC), partido siempre presente en el Parlamento, gracias a su voto exclusivo en el departamento de Puno.

Entre 1980 y 1990, el número de partidos políticos en la Cámara de Diputados fueron 5 y 6, en la Cámara de Senadores 5 y 5, respectivamente. En realidad, los cuatro partidos más importantes (PAP, IU, AP y PPC) concentraban alrededor del 95% de los escaños. Sin embargo, el *efecto concentrador* se debió en este caso a la presencia ideológica de las diversas ofertas políticas, que al quebrarse, dejaron paso a la fragmentación.

Pero, si el *tamaño* de las circunscripciones no tuvo un *efecto concentrador* tan notorio, sí lo tuvo la *distribución* de los escaños en cada una de ellas. Generalmente se delimitan las circunscripciones de acuerdo a las ya formadas por la división política-administrativa. Esta situación hizo que existieran algunas distorsiones en la medida en que muchas de las demarcaciones territoriales en América Latina, particularmente en el pasado, se realizaron de acuerdo a los intereses políticos de caudillos y caciques locales, siendo su efecto notorio en los sistemas mayoritarios. Como se sabe, una desproporcionalidad alta entre votos y escaños, debido al diseño de las circunscripciones electorales, afecta el principio de igualdad en el sufragio, favoreciendo a un partido en perjuicio de otros. En muchos casos, se manipula esta división para obtener ganancias extras, hecho que en la jerga electoral recibe el nombre de *gerrymandering*.⁶ Para evitar esta situación se deben *distribuir* los escaños con cierta prioridad. Es decir, atendiendo a la proporcionalidad poblacional de cada unidad.

⁵ Los senadores se elegían bajo una circunscripción electoral única.

⁶ El nombre se debe al gobernador por el estado de Massachusetts, Elbridge Gerry, quien en 1812 en Boston, con el ánimo manipulatorio recortó una circunscripción a la medida de sus intereses, que tenía la forma de una salamandra (*salamander* en inglés).

3. La distorsión de la representación entre 1980 y 1990

La distribución de los escaños entre 1980 y 1990 no reflejó realmente el sentido de los resultados electorales de aquel período. En otras palabras, al traducir los votos en escaños, se alteró dicha relación, distorsionando el principio de igualdad del voto. Como consecuencia algunos partidos perdieron y otros ganaron.

Así, la distribución de escaños para el período 1980-1990, provocó tres tipos de circunscripciones departamentales: 14 sobrerrepresentadas, 10 adecuadamente representadas y 2 subrepresentadas. De estas últimas, la más significativa fue Lima, que en vez de 58 escaños se le asignó 40. Los partidos políticos que tenían presencias significativas en estas últimas circunscripciones, se vieron seriamente perjudicados. A la inversa, los partidos políticos que tenían peso electoral importante en los departamentos sobrerrepresentados, se vieron altamente beneficiados. Pero, ¿adónde fueron a parar esos 18 escaños que se le restaron a Lima? Se observa que varios de los 14 departamentos sobrerrepresentados, y por lo tanto beneficiados por la distribución, conforman el núcleo regional de destacada votación aprista y populista.⁷ A la inversa, otros partidos, como el PPC, encontraron reducidas sus representaciones parlamentarias, debido a que varios de los departamentos en los que sus votaciones eran importantes, fueron castigados por dicha distribución.⁸

Los efectos de esta *imperfecta distribución* los podemos observar en el cuadro 4. Las Cámaras de Diputados de 1980-85 y 1985-90, que otorgaron mayorías absolutas a Acción Popular y al Apra, respectivamente, no hubieran sido tales si la distribución hubiera sido la adecuada, obedeciendo a la densidad relativa de cada departamento y sin limitar los departamentos (Lima) con una cuota menor.

Se puede apreciar por ejemplo que AP, en 1980, con cerca del 40% de la votación para sus listas de diputados, conseguía el 54% de la Cámara. Por otro lado, el Apra, en 1985, con el apoyo electoral de poco menos del 50%, conquistaba cerca del 60% de la Cámara Baja. Es interesante recordar que este último partido fue el promotor de esta distribución en el año 78, y es posible que conociera que Lima no lo favorecía electoralmente, por eso redujeron el número de sus escaños. En todo caso, es el único partido que, en los tres procesos electorales (incluyendo el de 1990), obtuvo un porcentaje en su representación parlamentaria superior a su respaldo electoral. En el otro extremo, se encuentra el PPC. Su porcentaje de escaños fue menor que su respaldo electoral, pues siempre ha sido un partido que aglutina gran parte de su votación en Lima, circunscripción castigada por la distribución de escaños.

Es decir, los dos primeros gobiernos democráticos encabezados por AP y el Apra, obtuvieron destacadas mayorías parlamentarias gracias a una distorsionada distribución de las circunscripciones. Si las elecciones se hubieran realizado bajo una adecuada distribución, otra hubiera sido la composición del Parlamento y, con seguridad, el desarrollo del panorama político posterior. En otras palabras, las mayorías parlamentarias en esos períodos fueron fabricadas por el sistema electoral, influyendo en el sistema de partidos y la configuración de sus componentes como las características de su competencia.⁹

No es inadecuado que un sistema electoral contribuya a formar mayorías parlamentarias correlacionadas con los colores políticos del ejecutivo, para favorecer la gobernabilidad. Pero la realidad del caso peruano es otra. Como aquí se ha tratado de demostrar, las mayorías se construyeron por una inadecuada distribución de escaños y no por la capacidad propia del sistema electoral de producir mayorías.

⁷ Los catorce departamentos sobrerrepresentados fueron: La Libertad, Piura, Cajamarca, Junín, Ancash, Arequipa, Lima Provincias, Cusco, Lambayeque, Callao, Ica, Loreto, Amazonas y Apurímac.

⁸ De 39 elecciones parlamentarias realizadas en América Latina durante los años ochenta, en 20 de ellas se alcanzaron mayorías parlamentarias. Pero sólo en ocho de los casos —y allí debemos incorporar los dos mencionados en el Perú— las mayorías fueron fabricadas por el sistema electoral. Dieter Nohlen (1992: 25).

⁹ Fernández Segado (1994: 43) recuerda que: «Sartori ha sostenido que el tamaño del distrito electoral afecta más a la eficiencia de la representación proporcional que las diversas fórmulas de traducción matemática (de votos a escaños)».

Cuadro 4
Relación entre votos y escaños en la Cámara de Diputados 1980-1992

Partido	1980-1985		1985-1990		1990-1992*	
	% V	% E	% V	% E	% V	% E
PAP	27	32	50	59	25	29
AP	40	54	8	6	--	--
Cambio 90/NM	--	--	--	--	17	18
PPC	9	6	11	7	--	--
Fredemo**	--	--	--	--	30	35
Izquierda***	18	6	25	27	15	11
FNTC	2	2	2	1	3	2

Notas:

* = El Parlamento de 1990 fue disuelto en 1992, producto del autogolpe dirigido por Alberto Fujimori.

** = El Fredemo es la alianza, en 1990, entre AP, PPC y el Movimiento Libertad.

*** = La izquierda, en 1980, es la suma del PRT, UNIR, UDP, UI y FOCEP. En 1985, actúa como frente (IU). En 1990 se considera la suma de IU e IS.

% V = porcentaje del total de votos, % E = porcentaje del total de escaños.

Fuente: Tuesta (1994).

4. Los cambios producidos con la Constitución de 1993

Una lectura de los resultados de las elecciones de 1990 muestra el inicio de la quiebra del sistema de partidos políticos. Fue también el inicio de la fragmentación de la representación política: 8 partidos en la Cámara de Diputados y 6 en la de Senadores. Esta situación se acentuará con el cambio del tamaño de las circunscripciones, producida bajo el primer gobierno de Alberto Fujimori.

Los cambios en las reglas de juego se realizaron a través de la Constitución de 1993. Un año antes el Congreso Constituyente Democrático (CCD), nacido después del *autogolpe* del 5 de abril de 1992, conformado por 80 representantes, elegidos por una circunscripción electoral única, discutía una serie de cambios en el sistema político que abarca la estructura de las instituciones políticas, las atribuciones de los poderes del Estado y las relaciones entre ellos.

La Constitución de 1993 modificó sustantivamente la representación parlamentaria. De esta manera, a partir de julio de 1995 el Congreso Nacional se convirtió en unicameral, conformado por 120 parlamentarios y elegidos en circunscripción única. De un Parlamento que tenía 240 congresistas (180 diputados y 60 senadores) se pasó a uno de

la mitad de tamaño, sin mediar consideraciones de representación, a tal punto que el tamaño del actual Parlamento es sólo comparable con el de otros países pequeños en el mundo (Gabón, Israel, Macedonia y Senegal).¹⁰ La consecuencia fue que un importante sector de la elite política partidaria vio seriamente disminuido su espacio de representación.

En 1980, un parlamentario representaba a 26,963 electores. Una década después, en 1990, la relación creció a un parlamentario por cada 41,718 electores, debido al incremento poblacional y a la mantención del número de parlamentarios. Sin embargo, en 1995, debido a los cambios producidos bajo la Constitución de 1993, la relación aumentó considerablemente a un parlamentario por cada 102,537 electores. Ahora, la relación es de uno por cada 125 mil electores. Esto no sólo respondía a un crecimiento vegetativo de la población sino, fundamentalmente, a la reducción del número de parlamentarios. Paradójicamente, el Perú tiene actualmente un tamaño de Parlamento comparable al de 1857.

¹⁰ Gabón tiene alrededor de 1.2 millones de habitantes, Israel 5.5 millones, Senegal, poco más de 8 millones y Macedonia, 2.1 millones. La población sumada de todos estos países es menor a la del Perú (alrededor de 25 millones).

De 17 países de América Latina, salvo Brasil que con una población muy alta, está representada por un Parlamento relativamente pequeño (poco más de 500 miembros), en el resto de países la relación es mucho menor. Por citar sólo algunos ejemplos, Bolivia tiene un parlamentario por cada 26,435 electores, Paraguay por cada 31,000, Uruguay por cada 23,425, Ecuador por cada 65,911 o Chile por cada 62,970 (Alcántara 1996: 8). La decisión de reducir el tamaño del Congreso Nacional en el Perú, sin ningún criterio de carácter técnico-político, ha hecho que éste no guarde proporción con la población peruana, por lo que se distorsiona el principio de representación política.

5. La circunscripción electoral única

La discusión del CCD sobre el sistema electoral, es el testimonio claro del intento de producir cambios en las reglas de juego electorales sin el conocimiento —y por lo tanto, sin el concurso— de la sistemática electoral comparada. No se desarrolló un diagnóstico de los efectos del sistema electoral anterior y particularmente del diseño de sus circunscripciones. Sí se barajaron algunas propuestas generales, algunas de las cuales imposibles de desarrollar por los propios principios constitucionales.¹¹

Finalmente, el CCD decidió sancionar la circunscripción electoral única, tal como él había sido elegido. De esta manera, el Congreso Nacional instalado en julio de 1995 fue producto, por primera vez en la historia, del distrito electoral único. Este hecho lo coloca junto con tan sólo 8 países en el mundo: Israel, Bulgaria, Eslovaquia, Guyana, Liberia, Moldavia, Namibia y Sierra Leona. La diferencia con estos países es el tamaño pequeño de su población. Asimismo, salvo Guyana, Liberia y Namibia, el resto introduce la barrera mínima legal para el reparto de escaños, cosa que no ocurre en el caso peruano.

Este tamaño de distrito electoral —que abarcaba a todo el territorio nacional— ya había sido utiliza-

do, por primera vez, en 1978, en la Asamblea Constituyente y, posteriormente, en las Cámaras de Senadores de 1980, 1985 y 1990,¹² pero acompañadas con Cámaras de Diputados con distritos plurinominales.

Se ha señalado que a mayor tamaño de la circunscripción electoral, mayor es la proporcionalidad. En consecuencia, el Perú transitó gracias a la circunscripción electoral única, a un *sistema de representación pura*, es decir, la más alta proporcionalidad entre votos y escaños. Disminuía así el *efecto reductivo* del sistema electoral, objetivo que de alguna manera casi todos los sistemas persiguen. Asimismo, este tamaño tan grande de la circunscripción, posibilita la presencia de muchos partidos políticos en el Parlamento, lo que ocasiona un serio problema para la representación y el diálogo político. En otras palabras, el efecto político —y de alguna manera el costo— fue el fraccionamiento de la representación partidaria. Con mayor razón si esto no fue evitado por una barrera mínima legal, como en el caso peruano.

6. Efectos de la circunscripción única sobre los partidos políticos

Las consecuencias anotadas pueden ser observadas en el número de partidos presentes en el Parlamento. Así, en el CCD de 1992 y el Parlamento nacido en 1995, se encontraron presentes 10 y 13 organizaciones políticas respectivamente. Este período puede considerarse el de mayor número de partidos de toda la historia parlamentaria peruana. Sin embargo, habría que precisar que este número no fue consecuencia monocausal de la circunscripción electoral única. Este opera con mayor fuerza en aquellos sistemas partidarios en crisis y fraccionados, como el peruano de los años noventa.

Otro efecto de la circunscripción electoral única fue el que se manifestó en la relación capital/provincias. La representación se concentra en algunos núcleos territoriales y deja sin ella a otros. Es así que

¹¹ Algunos parlamentarios y el influyente diario *Expresso*, mostraron su simpatía por el sistema mayoritario de distritos uninominales, sin percatarse que las últimas constituciones, incluida la de 1993, consagraron la representación de las minorías.

¹² Enrique Chirinos Soto sostiene que el primer antecedente histórico se presentó en la convocatoria de José Luis Bustamante y Rivero para una Asamblea Constituyente, elecciones que no se efectuaron. Ver Enrique Chirinos Soto (1995: 40).

algunos departamentos pequeños carecieron de representantes. En cambio, otros tuvieron más de los que les corresponderían en una distribución por circunscripciones plurinominales; se creó, de esta manera, un notorio desbalance en la representación. Estas afirmaciones son verificadas cuando se observan las cinco Cámaras originados desde 1980, bajo el formato de la circunscripción electoral única (cuadro 5). La evidencia es clara, cada vez más la proporción de los limeños fue mayor y, consecuentemente, la de los provincianos menor. Es decir, bajo la circunscripción electoral única el Parlamento peruano fue más limeño.¹³

ña con medios menos poderosos en su localidad y con menos posibilidades de ganar votos más allá de sus fronteras.

Otro efecto está relacionado con la simultaneidad de las elecciones. Existe una influencia mayor de la elección presidencial sobre la parlamentaria, cuando éstas se realizan el mismo día. Pero el efecto es mayor cuando el Parlamento nace de la circunscripción electoral única. La lista parlamentaria nacional es *arrastrada* por la votación presidencial sin los frenos que se presentan cuando el territorio está distribuido en varias circunscripciones electorales. En estos casos, las ofertas de los candidatos y

Cuadro 5
Origen de los parlamentarios Lima/Provincias*

	1980-1985		1985-1990		1990-1992		1992-1995		1995-2000		2000-2001	
	%		%		%		%		%		%	
Lima	68	24	65	27	75	31	31	38	52	44	65	54
Provincias	182	76	175	73	165	69	49	62	68	56	55	46
Total	240	100	240	100	240	100	80	100	120	100	120	100

* Para 1980, 1985 y 1990 corresponde a los senadores; 1992, los constituyentes; y 1995 y 2000 los congresistas.

De otro lado, la circunscripción electoral única tuvo efectos en el carácter de las organizaciones políticas. Favoreció a aquellas con una débil (o carente de una) estructura partidaria nacional. La lista de candidatos en circunscripción única, posibilitó que ésta sea elaborada centralmente en Lima y no exigió una movilización nacional de las maquinarias políticas para elaborar las listas locales, alentando por el contrario, a partidos electorales centralizados.

A nivel de la campaña electoral, la circunscripción electoral única la proyecta al espacio nacional, en la medida en que todas las listas compiten a lo largo del territorio. Las campañas se estandarizaron, fenómeno facilitado por los grandes medios de comunicación, desplazando a un segundo plano las campañas locales. La consecuencia fue que los gastos de campaña se incrementaron, particularmente por el uso intensivo de la televisión. De esta manera, un candidato con recursos económicos pudo hacer campaña electoral televisiva que le posibilitó ganar votos en todo el país. En cambio, un candidato local sólo tuvo oportunidad de hacer campa-

partidos son más claras y reconocidas por sus electores, cosa que no ocurre en el otro caso. Es decir, la circunscripción electoral única estimula el hecho que la elección parlamentaria se *presidencialice*.

En el Perú, desde 1963, el método de distribución de escaños, es el de la cifra repartidora o método D'Hondt. Este tiene la particularidad de premiar a la primera mayoría del partido más grande —a diferencia de otros— en perjuicio de los más pequeños. Bajo esta fórmula se formaron en el Perú los parlamentos hasta 1992, pero bajo circunscripciones plurinominales.

Sin embargo, el efecto fue mayor cuando se combinó el método D'Hondt con la circunscripción electoral única, como ocurrió desde 1992. Como se observa en el cuadro 6, Cambio 90/NM se vio favorecido con esta combinación en los procesos electorales de 1992, 1995, 2000 y 2001, y logró incluso mayorías absolutas de escaños, sin haberla conseguido en los votos.

De lo anterior se puede concluir que las modificaciones que se elaboraron en el CCD no fueron realizadas con un criterio que busque entender los alcances de los efectos del sistema electoral. Menos aun, superar los errores mostrados en el diseño de las circunscripciones de la década de los ochenta. Por

¹³ Lima representa aproximadamente el tercio de la población electoral del Perú.

Cuadro 6
Relación entre votos y escaños en circunscripción única combinado
con cifra repartidora (D'Hondt) / 1992-2001

Partido	1992-1995		1995-2000		2000-2001	
	% V	% E	% V	% E	% V	% E
Cambio 90/NM	49	55	52	56	38	43
Perú Posible**	5	5	4	4	21	24
FIM	7	8	5	5	7	8
SP	--	--	--	--	7	7
PAP	--	--	7	7	5	5
SN	--	--	--	--	4	4
Avancemos	7	8	3	3	3	3
UPP	--	--	14	14	2	3
AP	--	--	3	3	2	3
PPC	10	10	3	3	--	--
Izquierda*	6	5	2	2	--	--
FNTC	4	4	1	1	--	--
Otros	7	10	4	4	2	2

* La izquierda, en 1992, se toma la votación del MDI y, en 1995, de IU.

** En 1995, participó en alianza con el CODE.

% V = porcentaje del total de votos; % E = porcentaje del total de escaños.

el contrario, se optó por la circunscripción electoral única, por su sencillez y porque favorecía a los *grupos fluidos* u *outsiders*. No se arriesgó a utilizar la versatilidad que ofrece la sistemática electoral para construir un sistema cuyos ejes, las circunscripciones electorales, favorezcan la reconstrucción del sistema partidario peruano.

7. La circunscripción en la transición democrática de 2001

La caída del régimen autoritario encabezado por Alberto Fujimori al segundo mes de su tercer mandato nacido de elecciones fraudulentas, posibilitó que varias normas electorales fueran revisadas. La Mesa de Diálogo promovida por la OEA entre gobierno-oposición, produjo a fines del año 2000, una serie de acuerdos que el Congreso Nacional sancionó con cambios en la Ley Orgánica de Elecciones. Uno de ellos fue dejar atrás la circunscripción única para dar paso al diseño de circunscripciones plurinominales a nivel departamental. Aparentemente se regresaba así a la distribución de la época anterior al fujimorismo. Sin embargo, no fue así, pues se mantuvo una sola Cámara y el número de congresistas siguió siendo el

mismo, 120. Esto fue así puesto que cambios de esta naturaleza hubieran merecido reformas constitucionales que ni el tiempo ni las circunstancias coyunturales lo permitieron.

La Constitución de 1993 había colocado en uno de sus artículos un número fijo de parlamentarios (120), por lo que su distribución a nivel departamental se dificultaba, debido a que el número de éstos es alto (25) y Lima concentra el tercio de la población electoral. El resultado de esta distribución fue que se crearon 22 circunscripciones pequeñas, con 72 escaños que representaban el 60% del total; 2 circunscripciones medianas, con 13 escaños que representaban el 11% del total, y 1 circunscripción grande (Lima), con 35 escaños que representan el 29% del total de escaños. Es decir, una fuerte tendencia al tamaño pequeño que influirá en la relación de votos y escaños.

Los resultados de las elecciones de la transición realizadas el 8 de abril de 2001, más allá de ser las más limpias de la historia electoral peruana, mostraron el triunfo de Alejandro Toledo y su Perú Posible, el desmoronamiento del fujimorismo (Cambio 90/NM y Solución Popular), la desaparición de la izquierda y la recuperación de los partidos políticos históricos PAP y PPC.

De otro lado, el *efecto reductivo* del sistema proporcional fue bajo. Como se observa en el cuadro 7, once de trece organizaciones políticas tienen al menos un escaño en el Congreso, pese a que sólo cinco superan el 5% del total de votos válidos. Esta dispersión del voto hizo que el partido de gobierno no obtuviera mayoría en el Congreso y para lograrlo debe concertar con varias organizaciones políticas, lo que configura una evidente precariedad.

En realidad, la no aplicación de un umbral mínimo de representación en las circunscripciones medianas y grande, permitió el ingreso de un mayor número de

partidos políticos, compensando el efecto reductivo de una mayoría de circunscripciones pequeñas y la aplicación del método D'Hondt que premia a los partidos grandes y castiga a los pequeños.

Finalmente, podemos señalar que la circunscripción electoral tiene un evidente impacto en la representación política, pero no la determina unidireccionalmente. Su diseño y distribución debe atender a objetivos claros y conocimientos precisos para no cometer errores involuntarios o manipulaciones conscientes, de las que no colaboran a reforzar una mejor calidad de la democracia.



Cuadro 7
Relación entre votos y escaños en circunscripciones departamentales
combinadas con cifra repartidora (D'Hondt) / 2001

Partido político	% E	% V	Diferencia % E – % V
Perú Posible	37.5	26.3	+11.2
PAP	23.3	19.7	+3.6
Unidad Nacional (PPC + R)	14.2	13.8	+0.4
FIM	9.2	10.9	-1.7
Somos Perú	3.3	5.8	-2.4
Cambio 90/NM	2.5	4.8	-2.3
AP	2.5	4.2	-1.7
UPP	5.0	4.1	+0.9
Solución Popular	0.8	3.6	-2.7
Todos por la Victoria	0.8	2.0	-1.2
FIA	0.0	1.7	-1.7
Proyecto País	0.0	1.7	-1.7
Renacimiento Andino	0.8	1.4	-0.6
Total	100.0	100.0	0.0

Nota: % E = porcentaje de escaños; % V = porcentaje de votos

EL IFE Y LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Luis Carlos Ugalde Ramírez*

SUMARIO: I. El largo camino para construir un sistema electoral confiable; 1. La construcción de autoridades electorales autónomas y profesionales; 2. Procesos electorales transparentes y confiables; 3. Un sistema de partidos plural y equitativo; 4. La representatividad de los partidos políticos; II. El impacto de las nuevas reglas en la distribución del poder; 1. La pluralidad en el Poder Legislativo; 2. La alternancia en el Poder Ejecutivo a nivel estatal y federal; III. Algunos problemas de la consolidación democrática en México; 1. Importancia del dinero en la política; 2. Desconfianza ciudadana en la actividad política; IV. El IFE en la consolidación democrática; 1. Fiscalización; 2. Financiamiento; 3. Rendición de cuentas y transparencia; V. Comentario final.

A lo largo de los últimos veinticinco años, México ha construido un sistema electoral más equitativo y confiable. Como resultado, hoy las elecciones son libres y justas, permiten que sea el voto de la mayoría de los ciudadanos, y no la voluntad de una persona o un partido, lo que defina al ganador de cada proceso electoral. Esto fue posible gracias a la realización de una serie de reformas electorales que iniciaron en 1977 y contribuyeron a gestar, de manera gradual, una democracia electoral en México. A casi treinta años de esta histórica reforma, es un momento propicio para preguntar: ¿qué se ha logrado hasta ahora y qué es lo que falta para consolidar la democracia mexicana?

Para empezar a delinear una respuesta tentativa a esta pregunta, a continuación se revisan, en una primera sección, las principales transformaciones al sistema electoral desde la reforma de 1977. Un segundo apartado analiza el impacto en el sistema político mexicano de los cambios institucionales que resultaron de las reformas electorales. Una vez tra-

zados los avances y el panorama general de los sistemas electoral y de partidos, la tercera parte del texto analiza cuáles son los retos que enfrenta la consolidación de la democracia en México. Finalmente, en una cuarta sección se plantea cómo puede contribuir el IFE a este proceso de consolidación.

I. EL LARGO CAMINO PARA CONSTRUIR UN SISTEMA ELECTORAL CONFIABLE

Al comparar la transición democrática mexicana con otras transiciones recientes en América Latina y Europa, muchos autores han destacado dos rasgos particulares del caso mexicano: su gradualidad y el amplio plazo en el que se realizó. Para diversos analistas, estas características distintivas fueron el resultado de que México iniciara su transición bajo la supervisión de un partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que cedió espacios de participación e influencia a otras fuerzas, sin que tuviera que renunciar a su predominante papel en el sistema político (Elizondo y Nacif 2002). Así, la transición mexicana comenzó como un proceso de liberalización, apertura y construcción de nuevas

* Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral.

reglas políticas para acotar el poder y control que ejercía el gobierno en turno. Con el paso del tiempo, esta apertura puso en marcha un sistema de pesos y contrapesos constitucionales y, finalmente, permitió la transición hacia un régimen plenamente democrático (Elizondo y Nacif 2002; Merino 2003).

Este largo proceso inició, como fue mencionado, en 1977 con la célebre reforma electoral que promovió el entonces presidente José López Portillo, y evolucionó a través de cinco reformas posteriores —la última de las cuales tuvo lugar en 1996—. Todas esas reformas fueron graduales y acumulativas. En casi todas ellas los objetivos centrales fueron dos: Primero, combatir la desconfianza de los ciudadanos en la organización de las elecciones y en sus resultados. Segundo, transformar el sistema de partidos para que todas las fuerzas políticas pudieran tener una representación dentro de los cauces institucionales. Con estos dos objetivos en mente, la atención de los legisladores al momento de incluir reformas al sistema electoral se centró en cuatro grandes temas:

- a) Contar con autoridades electorales autónomas y profesionales;
- b) Diseñar procesos electorales transparentes y confiables;
- c) Crear un sistema de partidos plural y equitativo, y
- d) Mejorar la representación de todas las fuerzas políticas en los diferentes órganos de gobierno.

1. La construcción de autoridades electorales autónomas y profesionales

La desconfianza que los ciudadanos y los partidos de oposición tenían en las elecciones radicaba, en gran medida, en que las autoridades responsables de organizar y revisar estos procesos eran al mismo tiempo juez y parte. Mientras que en la Comisión Federal Electoral (CFE) —máxima autoridad electoral en los setentas y ochentas— el PRI desempeñaba un papel central, el resultado final de cada elección era calificado por el pleno de la Cámara de Diputados, en donde este mismo partido gozaba de una amplia mayoría.

Por ello, desde 1977 uno de los principales objetivos de las reformas electorales fue lograr la autonomía de la autoridad responsable de organizar las elecciones.

En un principio se pensó que si la oposición podía participar en las decisiones de la autoridad electoral sería suficiente para dar legitimidad a sus actos y recuperar la confianza de los actores políticos. Sin embargo, esta fórmula mostró ser poco efectiva e insuficiente para reducir la discrecionalidad de la CFE, especialmente en contextos de enfrentamiento y tensión política como lo fue la elección presidencial de 1988.

Para reconstruir una autoridad que diera certidumbre y confianza a los procesos electorales, la reforma de 1990 creó el Instituto Federal Electoral e inició lo que varios analistas han llamado su «ciudadanización». Además de dotarlo con autonomía operativa, esta reforma modificó la composición de su máximo órgano de dirección, el Consejo General, al incluir a seis consejeros magistrados elegidos por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados. El Consejo General incluía además a los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a los partidos políticos.

La reforma de 1994 profundizó la autonomía legal y política del IFE, lo dotó de autonomía e independencia constitucional y estableció la participación mayoritaria de los consejeros ciudadanos en el Consejo General del Instituto. Finalmente, la reforma de 1996 concluyó este largo proceso que buscaba lograr la autonomía de la autoridad electoral y restituir su credibilidad, pues depositó en los ocho consejeros electorales y el consejero presidente la facultad y responsabilidad de tomar las decisiones en la organización de los procesos electorales. Si bien los partidos políticos y el Poder Legislativo seguirían participando en el Consejo General, sus representantes ya no tendrían derecho a voto.¹

La legitimación del sistema electoral mexicano requería también de la constitución de un órgano judicial autónomo e imparcial que permitiera resolver los conflictos electorales a partir de principios estrictamente legales. Fue así como en 1987 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel). En un principio sus facultades eran básicamente administrativas, pero con el paso del tiempo se hizo evidente la necesidad de crear un tribunal con más atribuciones.

¹ Para un análisis de la evolución jurídica del IFE, consultar el libro de Javier Patiño *Nuevo derecho electoral mexicano* (1999).

Dada esta necesidad, en 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral (Trife) y se convirtió en el revisor de última instancia de la legalidad de los actos de la autoridad electoral, así como en el órgano responsable de calificar cada proceso electoral. Posteriormente, la reforma de 1996 incorporó este tribunal al Poder Judicial de la Federación y transformó el sistema contencioso electoral en al menos dos aspectos claves. Primero, permitió que además de revisar los conflictos electorales federales, el nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) atendiera los de índole estatal y municipal. Segundo, a partir de esta reforma todas las leyes electorales quedaron sujetas a un control de constitucionalidad.

2. Procesos electorales transparentes y confiables

Otro factor que alimentaba las dudas sobre la credibilidad de los resultados electorales en México era la existencia de vacíos legales que permitían que un actor político pudiera sesgar a su favor los resultados de algunos procesos electorales. El reto en este sentido era rediseñar la organización electoral de tal forma que ninguna autoridad administrativa o electoral pudiera alterar el resultado final de una elección.

Uno de los principales elementos de este esfuerzo por transparentar las elecciones fue la creación de un nuevo padrón electoral, vigilado por los partidos y diseñado con estrictos criterios técnicos para garantizar su confiabilidad. La confianza en este padrón se fortaleció con varias medidas, entre las que destacan las siguientes: la emisión de una credencial para votar con fotografía, la inclusión de los partidos en comisiones de vigilancia a nivel central en cada entidad y en los 300 distritos electorales en que se divide el país, así como la entrega de los listados nominales a todos los partidos.

Un segundo rasgo fundamental de la reorganización de los procesos electorales fue la generación de una serie de mecanismos para impedir que el resultado de una elección pudiera cambiar entre el día de la jornada electoral y el momento en que se escrutaban los votos en cada consejo distrital. Aunque la herramienta más representativa y conocida para estos fines es el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), hay una larga lista de mecanismos legales que hoy garantizan la validez de los resultados electorales.

3. Un sistema de partidos plural y equitativo

Además de la escasa credibilidad que tuvo el proceso electoral durante años, un problema adicional del sistema político fue que los espacios de acción institucional eran sumamente estrechos para varias fuerzas políticas. Después de que la reforma electoral de 1954 elevara los requisitos para formar un partido político —entre otros requisitos era necesario contar con 75 mil afiliados— muchas organizaciones con peso real quedaron fuera del juego político y comenzaron a actuar al margen de las instituciones e incluso optaron por operar en la clandestinidad.

En este contexto, la reforma de 1977 tuvo un objetivo doble. Por un lado, pretendía desactivar los focos de insurgencia surgidos en la década de los setenta y, por el otro, buscaba abrir espacios de competencia y participación políticas. Al mismo tiempo que redujo los requisitos para crear partidos políticos y abrió nuevos espacios, esta reforma convirtió a los partidos políticos en «entidades de interés público», lo cual fue un parteaguas en sus derechos, obligaciones y prerrogativas.

Pero aun cuando un sistema multipartidista comenzó a prefigurarse como resultado de la reforma de 1977, los procesos electorales de los siguientes años, en particular el de 1994, evidenciaron la necesidad de realizar reformas adicionales para asegurar una competencia equitativa entre los partidos políticos. Con este objetivo en mente, la reforma electoral de 1996 estableció que el principal componente de los recursos partidistas debía ser de origen público. El 30% de los mismos se distribuiría de forma igualitaria entre todas las fuerzas políticas y el 70% restante de acuerdo con el número de votos que cada partido hubiera obtenido en el proceso anterior. Esta misma fórmula se aplicó para distribuir los espacios en medios de comunicación y se aseguró además la transmisión de los *spots* publicitarios de todos los partidos políticos.

4. La representatividad de los partidos políticos

Paralelamente a la reducción de los requisitos para formar nuevos partidos políticos y a la mayor equidad en las condiciones de competencia que resultó del financiamiento público, el sistema electoral tam-

bién fue reformado para lograr que la representación de los partidos políticos en el Congreso de la Unión fuera cada vez más cercana al porcentaje de votos que éstos hubieran obtenido en las elecciones.

Al igual que en los otros tres grandes temas descritos previamente, los cambios en la proporcionalidad de la representación parlamentaria también fueron graduales y, desde el punto de vista del partido en el poder, cautelosos. En primer lugar, la reforma de 1977 convirtió en mixto el sistema de representación en la Cámara de Diputados. Eliminó la figura de diputados de partido introducida en 1963² y, en su lugar, instauró, por primera vez en México, la de diputados de representación proporcional. Aunque esta tendencia hacia la proporcionalidad se mantuvo con la reforma de 1986 —la cual incrementó a 200 este tipo de diputados—, esta concesión vino acompañada de una cláusula de gobernabilidad que le aseguraba al partido dominante el control de la Cámara de Diputados.

Si bien esta cláusula de gobernabilidad se fortaleció con la reforma de 1990, para 1993 un contexto político diferente llevó a que se relajara, sin que desaparecieran los 200 diputados de representación proporcional. La reforma de este año también modificó la fórmula de distribución y, por ende, la de composición de la Cámara de Senadores. Con ella se incrementaron sus escaños a 128 (cuatro por estado: tres correspondientes al partido mayoritario de cada entidad y uno correspondiente a la primera minoría).

Finalmente, esta creciente proporcionalidad en la representación de los partidos en las dos cámaras se reforzó con las modificaciones de la reforma de 1996. En ella se estableció que ningún partido podría contar con más de 300 diputados, ni con un porcentaje de diputados que superara en 8% su votación a nivel nacional, haciendo más proporcional la relación entre el número de curules y votos para todos los partidos. En el Senado se mantuvo el número de escaños en 128, pero su método de elección cambió. En primer lugar, cada estado tendría tres representantes, dos de los cuales serían asignados al partido mayoritario y el tercero

a la primera minoría de la entidad. Y, en segundo lugar, los 32 senadores restantes serían electos por el principio de representación proporcional a través de listas nacionales votadas en una sola circunscripción.

II. EL IMPACTO DE LAS NUEVAS REGLAS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER

El resultado final de este largo proceso de reformas electorales fue la construcción de un nuevo marco institucional que permitía elecciones libres, en donde diversas fuerzas políticas tenían la posibilidad de competir en un contexto equitativo, y en el cual las elecciones y sus resultados fueran confiables y transparentes. Todo ello permitió que México pasara de un sistema de partido dominante, a un sistema multipartidista. A su vez, este cambio en la estructura de nuestro sistema de partidos impulsó la gradual pluralización de los órganos legislativos estatales y federales, y permitió la alternancia en el poder ejecutivo en ambos niveles de gobierno.

1. La pluralidad en el Poder Legislativo

La introducción de un sistema de representación mixto produjo una notable pluralización del Poder Legislativo a niveles federal y estatal. En el caso de los congresos locales, el PRI tenía el 98 por ciento del total de las diputaciones locales del país en 1974 (Lujambio 1999, 56), pero para 2003 esta cifra había disminuido a 46 por ciento (Michel 2004). El terreno perdido por el PRI fue en buena medida ganado por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).³

Como resultado de la pluralización de los congresos locales, las diferentes fuerzas políticas se han visto obliga-

² La fórmula de diputados de partido funcionaba de la siguiente forma. Si un partido político obtenía más del 2.5% de la votación pero menos de 20 diputados de mayoría relativa, se le otorgaban 5 diputados de partido, más un diputado extra por cada 0.5% de votación que hubiera obtenido por arriba del 2.5%. Cada partido podía obtener un máximo de 20 diputados de partido (Lujambio 1987).

³ Lujambio (1999) hace un apunte interesante respecto a este fenómeno, pues demuestra cómo la pluralización de los congresos locales no se debió únicamente al crecimiento de espacios de representación proporcional, sino además a que los partidos diferentes al PRI comenzaron a ganar también distritos de mayoría relativa. Así, mientras que en el período 1974-1987 el PRI ganó el 99.3% de las elecciones realizadas en distritos para elegir diputados locales de mayoría relativa, este porcentaje bajó a 92.9% en el período 1988-1994, y para el lapso 1995-1998 el descenso fue mucho más significativo, dejó al PRI con el 68.4% de los triunfos en este tipo de elecciones (Lujambio 1999, 60-62).

El IFE y la democracia en México

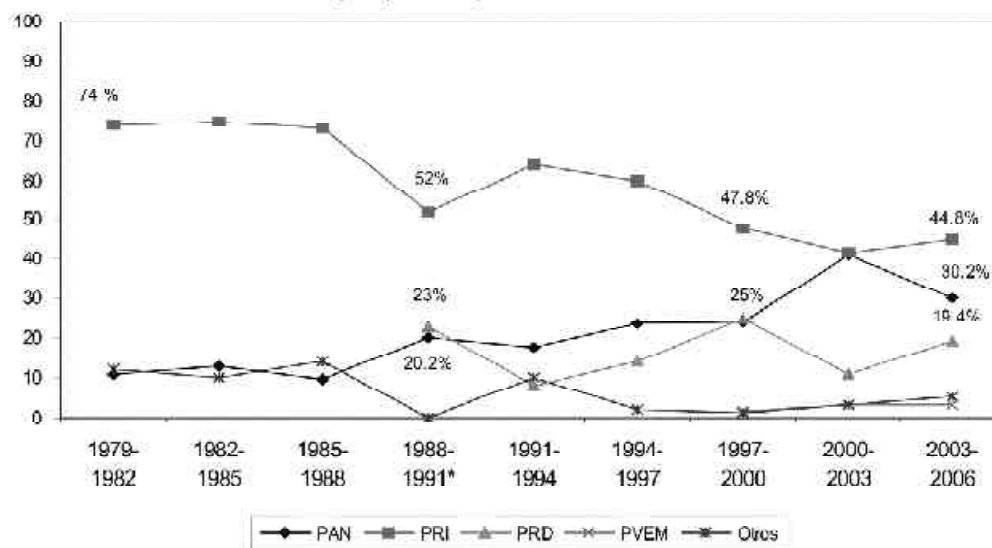
das a construir coaliciones con otros partidos para reformar sus constituciones o leyes. Paralelamente, esta nueva situación ha hecho que los contrapesos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo a nivel estatal vuelvan a activarse, obligando a las partes a negociar para realizar las reformas legales que buscan. Este mismo fenómeno se reproduce a nivel federal, pues al tener que lidiar con un número más elevado de actores a nivel local, el proceso de negociación política para conseguir el apoyo de 16 de las 31 legislaturas locales se vuelve más complejo.

Como la gráfica 1 ilustra, la historia del Congreso de la Unión es similar a la de los congresos locales. Si bien los partidos políticos distintos al PRI empezaron a ocupar curules después de la introducción de la representación proporcional en 1977, fue hasta 1988 cuando el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Aunque este partido logró mantener la mayoría simple por nue-

ve años más, en el proceso electoral de 1997 perdería también esta ventaja. A partir de este año la modificación de toda ley secundaria necesitaría la concurrencia de dos o más partidos (Casar 1999 y 2000; Ugalde 2001a y 2001b).

En el caso del Senado, la gráfica 2 muestra cómo la apertura política y las transformaciones internas fueron mucho más lentas y estuvieron estrechamente vinculadas a los cambios que las reformas de 1993 y 1996 impusieron para su integración. De esta forma, mientras que en 1988 el PRI contaba con el 98% de los curules, luego de la reforma de 1993 esta cifra bajó a 74%. Pero no fue sino hasta después de la reforma de 1996 cuando la pluralización de ese órgano se hizo evidente. Así, además de perder la mayoría simple en la Cámara de Diputados en las elecciones de 1997, el PRI perdió también la mayoría calificada en el Senado. Tres años después, ningún partido tendría siquiera la mayoría simple en esta cámara.

Gráfica 1. Composición porcentual de la Cámara de Diputados por partido político, 1979-2006



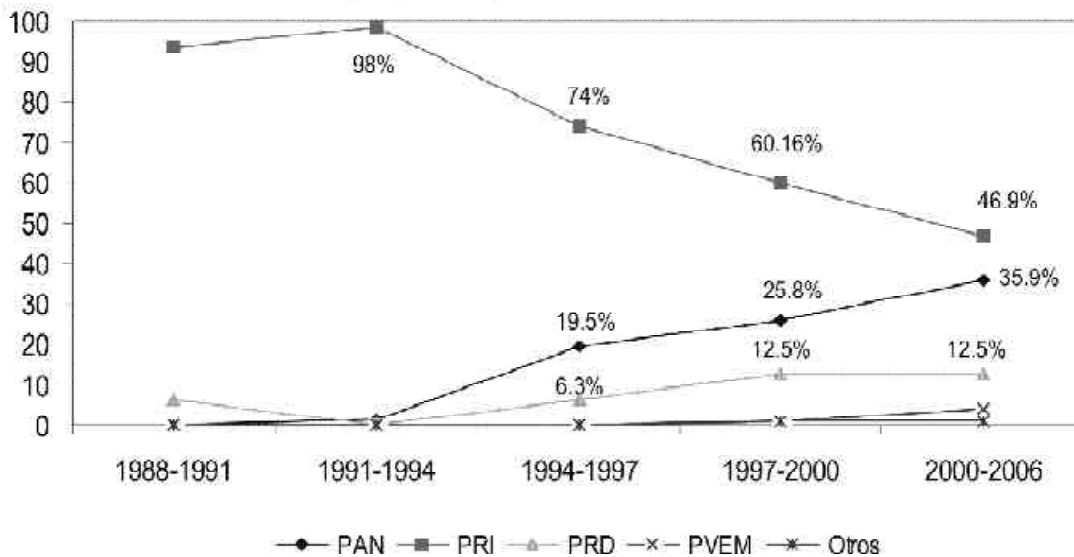
Fuentes: Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*. Cal y Arena, México./ www.cddhcu.gob.mx

Notas: *En estas elecciones hubo 24 diputados de mayoría relativa postulados por diferentes coaliciones. Los resultados del PRD se refieren a los del Frente Democrático Nacional, formado por el PARM, PPS, PFCRN, PMS y CD.

Estos cambios en la distribución del poder al interior del Congreso de la Unión acarrearán por lo menos dos consecuencias de gran importancia para la vida política del país. En primer lugar, como resultado de que ningún partido tuviera la mayoría simple o calificada en ninguna de las dos Cámaras, el Poder Legislativo Federal comenzó a ser un contrapeso real al Poder Ejecutivo y al Presidente de la República. Ahora, la reforma a una ley, la aprobación de una iniciativa de ley de ingresos de la Federación o el nombramiento de un magistrado del

TEPJF, por citar sólo algunos ejemplos, tienen que ser negociados entre por lo menos dos partidos políticos. En segundo lugar, al igual que en el caso de las legislaturas locales, el cambio en la composición de las Cámaras de Diputados y Senadores ha obligado a los partidos políticos a explicar su conducta parlamentaria, y responsabilizarse públicamente de su modo de proceder, tanto de lo que aprobaron como de lo que rechazaron (Casar 1999 y 2000; Lujambio 2003; Ugalde 2001 y 2001b).

Gráfica 2. Composición porcentual de la Cámara de Senadores por partido político, 1988 - 2006



Fuentes: Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000). La mecánica del cambio político en México. Cal y Arena, México./www.senado.gob.mx

2. La alternancia en el Poder Ejecutivo a nivel estatal y federal

El segundo gran cambio político producido por las reformas electorales de los últimos años es la alternancia en el Poder Ejecutivo de varios estados y de la propia Federación. Después del controvertido proceso electoral de Chihuahua en 1986, el triunfo de Ernesto Ruffo en Baja California en 1989 se convirtió en la primera conquista de una gubernatura por un partido distinto al PRI. Desde entonces la alternancia política en los ejecutivos locales se ha vuelto algo común, tanto así que hoy en día 15 de las 32 entidades son gobernadas por un partido diferente al PRI. La aparición de estados gobernados por la oposición es un nuevo contrapeso al poder del titular del Poder Ejecutivo Federal. Este nuevo contrapeso, a su vez, ha reabierto la discusión en torno a la conveniencia de emprender un esfuerzo descentralizador en varias áreas de la Administración Pública Federal (Lujambio 1999).

Así pues, la victoria de Ruffo inició un proceso acelerado de pluralización política. El colofón de tal proceso fue la elección presidencial de 2000, en la que se registró, por primera vez, la alternancia partidista en el más alto cargo del Poder Ejecutivo Federal.

III. ALGUNOS PROBLEMAS DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

Después de un cuarto de siglo de reformas legales y acuerdos políticos, la transición a la democracia en México parece haber concluido. Hoy México posee un sistema electoral que permite:

- a) La competencia equitativa entre una amplia gama de partidos políticos;
- b) Realizar procesos limpios y transparentes para elegir periódicamente a nuestras autoridades, y
- c) La plena autonomía de las autoridades electorales responsables de organizar las elecciones.

No obstante que México cumple hoy los requisitos procedimentales que autores como Robert Dahl (1956) establecen para considerar a un régimen democrático,⁴ la consolidación de la democracia en nuestro

país es todavía una tarea pendiente. En esta nueva etapa de consolidación democrática, nuestro país enfrenta una serie de obstáculos y problemas que pueden ser agrupados en dos grandes rubros: El primero se refiere a la creciente importancia del dinero en la política, mientras que el segundo conjunto está vinculado con la desconfianza y baja participación de la ciudadanía en la actividad política, incluyendo la que despliegan los partidos políticos.

1. Importancia del dinero en la política

En relación con la importancia excesiva del dinero en la actividad política, como señala Jorge Malem, «cuando los políticos necesitan dinero, y el dinero busca tener influencia política, la política y el dinero no pueden mantenerse alejados durante mucho tiempo».⁵ Sin embargo, aunque el dinero sea parte importante de la actividad política, los políticos no pueden ni deben caer en la tentación de convertir al dinero en principio y fin de sus actividades, pues esto atenta contra la igualdad política y la representación equitativa.⁶

En el caso de México, la reforma electoral de 1996 aumentó el financiamiento público a los partidos para promover la equidad en la competencia y para limitar la tentación de los partidos a recurrir a fuentes ilegales de financiamiento. Sin embargo, visto a distancia, sin un sistema de fiscalización suficientemente acabado y eficaz, los altos montos de financiamiento público dirigidos a los partidos contribuyeron indirectamente a encarecer el costo tanto de campañas electorales como de las propias elecciones.

Actualmente, algunos cálculos muestran que en términos de financiamiento público, el costo por voto emitido ha aumentado considerablemente

los opositores), tanto para fines electorales como para intervenir en asuntos de política gubernamental; c) la libertad de los medios de comunicación y la posibilidad de que tanto los partidarios como los opositores al régimen tengan acceso a ellos; d) el respeto generalizado de las libertades civiles; e) la existencia de mecanismos para obligar a las autoridades a rendir cuentas, y f) la posibilidad de mantener el ejercicio de la autoridad gubernamental dentro de los límites que la ley impone.

⁵ Malem, Jorge. «Financiación de partidos políticos, democracia y corrupción» Conferencia disponible en internet en el sitio del IFE. <http://www.ife.org.mx/wwwcai/pon-malem.html>.

⁶ Véase el capítulo 2 del *Global Corruption Report 2004* de Transparencia Internacional. Disponible en el sitio www.transparency.org.

⁴ Las condiciones de Dahl incluyen: a) la posibilidad real de alternancia en el poder como resultado de elecciones libres, limpias y periódicas; b) la libre manifestación pública (sin represión para

en las dos últimas elecciones federales. Mientras que en 2000 el costo por ciudadano empadronado fue de \$581.09, para los comicios de 2003 este costo casi **se duplicó, subió a \$964.52**.⁷

Estas cifras son el resultado de varios factores. Primero, el incremento en el financiamiento público que reciben los partidos políticos. El cuadro 1 muestra cómo en las elecciones federales de 2000 los partidos recibieron un monto cercano a los \$3,600 millones. Para el año 2003, aun siendo elecciones intermedias, el financiamiento público a partidos ascendió a casi \$5,000 millones. Aunque este incremento se explica en buena medida por el aumento del número de partidos políticos, obviamente tiene un impacto en el costo por voto de nuestro país.

Un segundo factor que explica el incremento del costo por voto está relacionado con la caída en la participación electoral. En 2000 se registró una participación del 64% de los electores inscritos en la lis-

ta nominal, y en el año 2003 se registró una participación de sólo el 42% de los electores potenciales, esto es, en las últimas elecciones federales prácticamente 6 de cada 10 ciudadanos se abstuvieron de participar. La combinación de mayores recursos y menos votantes trae como consecuencia lógica un incremento en el costo por voto emitido.

Por último, puede señalarse que el incremento en el costo para los partidos de la organización de campañas electorales también tiene su origen en la necesidad de estas organizaciones de ser competitivas y atractivas para el elector, objetivo que pasa necesariamente por la contratación de espacios de publicidad en los medios de comunicación, particularmente la radio y la televisión. A partir de las elecciones federales intermedias de 1997, los partidos empezaron a asignar un mayor porcentaje de sus recursos a campañas publicitarias de radio y televisión. En 1994 destinaron el 24% de sus gastos a medios electrónicos, en 1997 este porcentaje se elevó al

Cuadro 1. Financiamiento público de los partidos políticos en las elecciones de 2000 y 2003

Partido	2000	2003
Pan	809.09	1,310.22
PRI	1,075.86	1,447.16
PRD	767.21	574.99
PT	253.86	297.62
PVEM	288.78	367.47
Convergencia	63.08	248.71
Otros	320.99	696.43
Totales	\$3,578.87	\$4,942.60

Fuente: IFE

Notas: 1/ Las cifras están en millones de pesos a precios constantes de 2004.

2/ Estas cifras se refieren a actividades ordinarias, gastos de campaña en los años electorales, así como a actividades específicas.

3/ N.d. se refiere a datos no disponibles para ese año.

⁷ Cifras del IFE a precios constantes, calculadas de la siguiente forma. Para obtener el costo de la democracia se sumaron las prerrogativas a partidos políticos, el gasto operativo del IFE y del TEPJF, más las franquicias postales. Estos conceptos abarcan los recursos erogados en los años comprendidos entre una elección y otra. Por ejemplo, los costos de organización asociados a las elecciones de 2003 abarcan aquellos erogados por el IFE en el período

comprendido entre 2001 y 2003. Posteriormente, esta suma fue dividida entre el total de votos efectivos de cada elección, y con ella se obtuvo el costo por voto emitido. El sentido de seguir esta metodología es estimar el costo que los contribuyentes pagan por la emisión de cada voto en las elecciones federales, es decir, el monto de los recursos públicos que se dedican a la elección de los representantes de los ciudadanos en el gobierno federal.

El IFE y la democracia en México

56%, se mantuvo en estos niveles (54%) para el año 2000. En las pasadas elecciones de julio de 2003, las campañas en televisión y radio costaron a los partidos entre el 50 y el 70% de su presupuesto.⁸ Esta estrategia de medios, sin duda, tiene efectos en los recursos públicos que los partidos necesitan para enfrentar costos crecientes de campaña y consecuentemente impacta en el costo por voto emitido.

2. Desconfianza ciudadana en la actividad política

El segundo conjunto de problemas que enfrenta la democracia mexicana para su consolidación es la creciente desconfianza y la baja participación de la ciudadanía en la actividad política, incluidos los partidos políticos. Para analizar este problema es necesario partir de una premisa: los partidos políticos son y deben ser actores centrales de cualquier democracia representativa, incluida la mexicana.

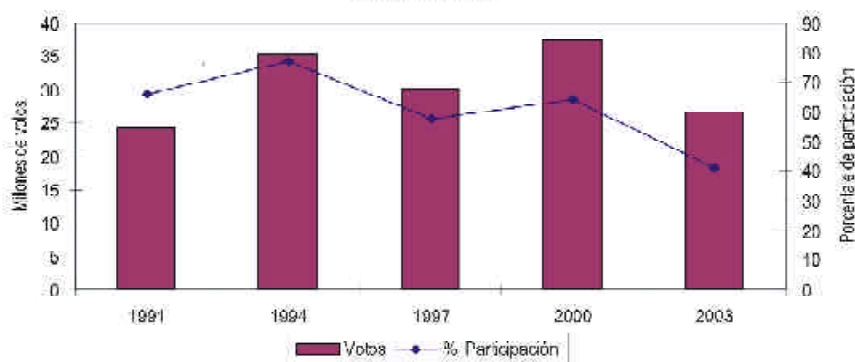
A pesar de que hoy en día existen diversas organizaciones que complementan a los partidos políti-

cos como intermediarios entre la sociedad y las instituciones del estado, los partidos políticos siguen siendo el eslabón más importante para organizar la participación política y canalizar las demandas de la sociedad. Además, la Constitución confiere a los partidos la responsabilidad de ser el único canal a través del cual los ciudadanos pueden postularse y tener acceso a cargos de elección popular.

Sin embargo, la capacidad de convocatoria de estas instituciones entre la ciudadanía ha decrecido, como lo demuestran las cifras de abstencionismo. La gráfica 3 muestra cómo después de que la participación ciudadana en 1994 fue del 77% —la más alta en la historia de nuestro país—, esta cifra ha tenido una clara tendencia a la baja, que llegó a un alarmante 41% en las elecciones de 2003. Si bien es cierto que en parte esto se explica porque estas últimas fueron elecciones intermedias, en comparación con elecciones intermedias anteriores la participación en 2003 sigue siendo baja. Así, en 1991 la participación fue del 66% y en 1997 del 58% de los empadronados.⁹

Esta baja participación pudiera ser un síntoma de la creciente desconfianza de los ciudadanos en los

Gráfica 3. Participación ciudadana en las elecciones federales de 1991 a 2003



Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, IFE.

⁸ Cervantes, Jesús y José Gil Olmos (2003), «El jugoso negocio electoral» en *Proceso*, 1391, junio 29, México.

⁹ Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del IFE.

partidos, la cual se refleja consistentemente en las encuestas. Por ejemplo, en un sondeo realizado por el IFE en abril de 2003, sólo 5% de los encuestados manifestó credibilidad en los partidos políticos.¹⁰ Asimismo, una encuesta reciente de un diario nacional señalaba que, en promedio, 46% de los ciudadanos declaró creer «nada» en los tres principales partidos políticos, mientras que un 42% afirmaba creerles «poco».¹¹ Similarmente, en la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003, los partidos políticos obtuvieron una calificación promedio de 5.66 en una escala del cero al diez que intenta medir la confianza en instituciones públicas, calificación que pone a los partidos en el fondo de la tabla, junto con la policía.

Al mismo tiempo, diversos estudios y encuestas revelan que la democracia en México aún no goza del respaldo ni la credibilidad deseada y necesaria para su consolidación. Por ejemplo, la encuesta de Latinobarómetro muestra que entre 1996 y 2003 la mediana de apoyo a la democracia en México fue del 52% de la población —8% menos que en el resto de América Latina— mientras que la media de satisfacción ciudadana respecto a esta forma de gobierno fue de 21% —11% por debajo de la mediana del resto del subcontinente.¹²

El problema aquí es doble. Por un lado, para que un gobierno democrático funcione mejor necesita de la participación ciudadana, sea ésta a través de los partidos políticos o mediante organizaciones de la sociedad civil. Como señala Lawrence Whitehead, las nuevas democracias sólo lograrán funcionar bien en la medida que incluyan a mayores sectores de la población dentro de los grupos que conforman la sociedad civil,¹³ para que al mismo tiempo que respalden las instituciones democráticas, actúen colectivamente en pos

de sus demandas (Whitehead 2002, 77).¹⁴ Por otro lado, un alto abstencionismo electoral disminuye la legitimidad de las autoridades electas y del sistema democrático en su conjunto. Los electores mexicanos parecen hoy mandar un mensaje claro: su confianza en los partidos políticos, actores fundamentales en toda democracia moderna, está en crisis.

Al ser el eslabón más importante para organizar la participación política y canalizar las demandas sociales, la «salud» de nuestros partidos políticos es y será de la mayor relevancia para la consolidación democrática. El futuro de la democracia en México estará en riesgo mientras la opinión pública y los liderazgos sociales mantengan su desconfianza hacia estos organismos políticos, o éstos dependan de individuos, corporaciones o grupos de interés que manejen agendas poco receptivas a las exigencias ciudadanas y alejadas del escrutinio público.

En el caso de nuestros partidos, hay dos problemas específicos que actualmente afectan la percepción que la sociedad civil tiene de ellos. El primer problema que enfrenta nuestro sistema de partidos son los escándalos de corrupción y presunto mal manejo de los recursos públicos y privados, en los que han estado involucradas las cuatro principales fuerzas políticas del país en los últimos años. Aunque no es un fenómeno exclusivo de nuestro país o de esta época, y en muchos casos estos actos han sido realizados por individuos y no por partidos políticos como instituciones, el elevado número de casos de corrupción vinculados a actividades electorales durante los últimos años ha mellado directamente la credibilidad de estas instituciones.

El tema central aquí es que, si bien la reforma de 1996 logró garantizar la equidad en el sistema de partidos y la autonomía financiera de sus par-

¹⁰ Encuesta del IFE-IIS de abril de 2003 citada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cesop/>

¹¹ Encuesta de la empresa Demotecnía, publicada en *Milenio Diario* el día 14 de marzo de 2004.

¹² Fuente: Latinobarómetro 1996-2003: www.latinobarometro.com.

¹³ Whitehead retoma la definición que Phillippe Schmitter propone de sociedad civil, con cuatro condiciones: 1) es el conjunto de grupos que son autónomos del gobierno y grupos

económicos; 2) pueden actuar colectivamente para defender sus intereses; 3) no pretenden reemplazar a las instituciones del Estado ni a los agentes productivos, y 4) actúan dentro de las reglas preestablecidas de legalidad (Whitehead 2002, 73).

¹⁴ Whitehead es precavido al revisar el papel que los grupos que conforman la sociedad civil juegan en la consolidación democrática. Al mismo tiempo que pueden contribuir en esta tarea, también puede jugar un papel contrario que distorsione sistemáticamente el proceso de toma de decisiones (Whitehead 2002, 80-81).

tes, los avances en la reducción de la corrupción política —aunque significativos— han sido menores. En este momento el IFE puede ordenar auditorías y revisiones, así como revisar los informes de ingresos y gastos que presentan los partidos políticos, pero el secreto bancario, fiduciario y fiscal sigue siendo su gran limitante en materia de fiscalización. El riesgo es que mientras no haya una respuesta satisfactoria en este sentido «y los escándalos poselectorales continúen vinculándose con los gastos excesivos de los partidos y su recurrencia sistemática a fuentes de financiamiento ilícitas, la solidez y viabilidad de nuestras instituciones electorales seguirán poniéndose en entredicho y el desprestigio de los partidos continuará exacerbándose» (Guerrero 2003, 10-15).

El segundo problema es la falta de respuesta por parte de los partidos políticos a las demandas de la sociedad. Para Larry Diamond una de las tareas fundamentales en la consolidación de la democracia consiste en producir un número suficiente de políticas públicas que respondan a las demandas de la sociedad, y que por ende permitan construir un amplio apoyo político al régimen (Diamond 1999). Aquí destaca el trabajo que deben hacer los partidos políticos para promover el crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso entre la población, ya que como señalan Przeworski y Limongi, si bien muchas de las recientes transiciones a la democracia no pueden ser explicadas por una mejora en su economía, como la teoría de la modernización de Lipset (1963) asumía, las posibilidades de que estas se fortalezcan y consoliden dependerá en buena medida de su desarrollo económico (Przeworski y Limongi 1997).

IV. EL IFE EN LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

La democracia es un proceso de construcción institucional permanente. Hoy, la excesiva importancia del dinero en la política y la desconfianza ciudadana hacia los partidos, son problemas que nos obligan a definir la agenda de reformas y cambios necesarios para fortalecer nuestra democracia electoral. Dentro de esta agenda es posible identificar tres temas fundamentales para la consolidación de la

democracia electoral en México: la fiscalización, el financiamiento, y la rendición de cuentas y transparencia de los partidos políticos.

1. Fiscalización

Una de las primeras medidas que deben tomarse para consolidar la democracia es fortalecer las facultades fiscalizadoras del Instituto Federal Electoral. La fiscalización de partidos fue introducida a la legislación electoral en 1993, cuando se establecieron reglas que definían las fuentes ilícitas de financiamiento a partidos (gobiernos, instituciones públicas, empresas mercantiles, corporaciones y personas extranjeras, asociaciones religiosas, etc.) y límites a las aportaciones individuales. También en 1993 se establecieron las primeras reglas de fiscalización, al determinarse que los partidos estaban obligados a entregar a la autoridad electoral informes anuales de ingresos y los informes de campaña de ingresos y gastos. Las capacidades y atribuciones fiscalizadoras del IFE se limitaban a la revisión de estos informes.

La reforma electoral de 1996 extendió y profundizó estas capacidades fiscalizadoras. La comisión de fiscalización del Instituto se convirtió en una estructura especializada y permanente. Se otorgó al IFE, entre otras nuevas atribuciones, la capacidad para emitir las modalidades que deben cumplir los partidos al presentar sus informes, la posibilidad de vigilar en todo momento que los partidos cumplan con las normas de financiamiento, la facultad de ordenar auditorías y pedir informes a los partidos y agrupaciones políticas y la posibilidad de iniciar de oficio procedimientos administrativos cuando se presume o se sepa de la violación de alguna norma en materia de financiamiento.

Actualmente, es necesaria una tercera generación de reformas que permitan al IFE contar con herramientas de fiscalización más sólidas. Entre las reformas que se requieren y sobre las cuales existe un aparente consenso, destacan la necesidad de dar acceso al IFE a información bancaria, fiscal y fiduciaria para que el Instituto no encuentre obstáculos en el ejercicio de sus facultades de vigilancia y auditoría a los gastos de los partidos políticos. También podría evaluarse la conveniencia de que el IFE

podiera acudir ante la autoridad competente para requerir la colaboración de particulares, cuando así lo estime pertinente, durante un proceso de fiscalización. Asimismo, es necesario que el IFE y los institutos electorales locales afinen sus mecanismos de intercambio de información para profundizar en la revisión de los ingresos y egresos de los partidos.

2. Financiamiento

En cuanto al monto de financiamiento público que reciben los partidos políticos, con frecuencia se argumenta que es necesario restringir este monto. Sin embargo, si esto se hace sin reducir primero el costo de las campañas, podríamos terminar en una situación donde el financiamiento sería menor, pero los costos de campaña serían los mismos. Esto podría llevar a que los partidos recaudaran fondos de cualquier fuente, legal o ilegal, para compensar ese menor financiamiento.

Para evitar este problema, primero es necesario rebajar los costos de las campañas. Una vez que los partidos requieran menos recursos para ser competitivos, podrían de manera gradual y escalonada, rebajar los montos de su financiamiento público. Aquí, el reto radica en ofrecer certeza en cuanto a los montos disponibles y al mismo tiempo asegurar una tendencia gradual de restricción del financiamiento a los partidos, sin que ello se traduzca en inequidad o insuficiencia de recursos en la competencia electoral.

Para lograr este propósito, probablemente sea necesario pensar en una nueva fórmula de financiamiento. Para el proceso electoral de 2003, los partidos tuvieron más financiamiento del que pudieron gastar, de acuerdo con los topes autorizados para gastos de campaña. Esto se debe al diseño actual de la fórmula de cálculo para los costos de campaña. Una nueva fórmula podría estar orientada a reducir el financiamiento público y, al mismo tiempo, premiar con mayores recursos públicos a los partidos en caso de que se elevaran los niveles de participación ciudadana en las elecciones. No debemos olvidar que los partidos políticos desempeñan un importante papel en la promoción del voto.

Al mismo tiempo, una forma adicional de disminuir el costo de las campañas que debe ser

contemplada, es reducir su duración. Una rápida comparación a nivel internacional inmediatamente hace viable esta opción. Como ejemplo, mientras que en México las campañas para legisladores federales se extienden por 109 días, la misma campaña dura 60 días en Argentina, 30 en Chile y tan sólo 20 días en Francia. Claramente existen alternativas interesantes a explorar en este rubro.

3. Rendición de cuentas y transparencia

Finalmente, para reconstruir la confianza en los partidos políticos, es necesario avanzar en el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas que les permita justificar ante la sociedad sus decisiones y esquemas de operación. Esto fortalecerá a los partidos, incrementará su eficiencia y aumentará la confianza de la opinión pública en ellos, lo que terminará por elevar sus rendimientos electorales. En este mismo renglón, parece indispensable impulsar una mayor transparencia de los partidos para permitir que los ciudadanos conozcan mejor su funcionamiento y organización y que la militancia cuente con protección jurídica sobre su derecho de acceso a la información por parte de las dirigencias de estas organizaciones.

Los partidos políticos son instituciones de interés público que reciben recursos importantes del erario. Por ello, diversas voces han subrayado la necesidad de que éstos deberían estar bajo un escrutinio público más estrecho. Lejos de debilitarlos, esto contribuiría a su fortalecimiento interno, pues en la medida que los partidos estén presentes en la vitrina pública ante los ojos de la ciudadanía, podría esperarse que adquieran mayor credibilidad. Tal situación fortalecería a su vez al sistema de partidos y permitiría avanzar en la consolidación democrática.

Para avanzar en el rubro de rendición de cuentas y transparencia de los partidos políticos, el IFE debe privilegiar la vía del diálogo y la concertación con estas instituciones, pues la adopción de políticas eficaces en esta área requiere de la participación de los actores involucrados con el fin de lograr los mayores niveles posibles de apertura. En una segunda etapa, el IFE podría promover cambios a los lineamientos internos que regulan las formas en las

que los partidos hacen el registro de sus ingresos y egresos, y presentan sus informes al Instituto. Esto quiere decir que, primero, se privilegiará la transparencia de dentro hacia fuera de los partidos, para después proceder a complementar estas medidas desde la posición de la autoridad electoral. En una tercera fase, podría evaluarse la pertinencia de que los partidos políticos tengan obligaciones de transparencia a nivel de ley, o que sean considerados como sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Una mejor rendición de cuentas y una mayor transparencia no sólo incentivarán la participación ciudadana en las elecciones, sino que también elevarán la calidad de nuestra democracia ya que los votantes estarán mejor informados. En este ámbito, el IFE puede contribuir a fortalecer y mejorar la democracia en México, se convierte en uno de los principales canales para difundir información básica sobre los partidos políticos, y permite así que los votantes puedan identificar y distinguir cada una de sus opciones. Se trata no sólo de la difusión de las plataformas electorales, sino de la divulgación de todo tipo de información sobre los diferentes partidos políticos que le permitan al ciudadano tomar una decisión informada y sus-

tentada sobre los posibles gobiernos y sus futuras políticas públicas.

V. COMENTARIO FINAL

Las transformaciones político-electorales que México ha experimentado durante las últimas décadas han sido de enorme magnitud. Sin embargo, el desarrollo democrático del país está lejos de haber concluido, y se requieren ahora importantes modificaciones y reformas para combatir el desencanto ciudadano y contener la creciente importancia del dinero en la política. Por ello, es fundamental que durante los próximos años se trabaje para lograr una democracia que sea más participativa, de mayor calidad y que le cueste menos a los mexicanos. En esta importante tarea, es fundamental que los actores involucrados tengan la sensibilidad para encontrar las fórmulas que le permitan a la democracia mexicana dar el siguiente paso en su consolidación. Este proceso de construcción institucional permanente requiere, sin duda, de gran esfuerzo, talento e imaginación. El diálogo constante es un elemento fundamental en esta tarea, ya que a través del intercambio de ideas innovadoras se podrían superar los retos que plantea la consolidación democrática.



EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA EN LA ACTIVIDAD INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Carlos A. Urruty*

SUMARIO: Primera parte. Ejercicio de la democracia en la actividad interna de los partidos políticos. I. Importancia del tema; II. Evolución en la consideración del tema por la doctrina y la legislación; III. El contenido de la democratización interna. Segunda parte. Los partidos políticos en la normativa uruguaya. I. El análisis histórico; II. La organización interna de los partidos políticos antes de la reforma constitucional de 1996; III. La organización interna de los partidos a partir de la reforma constitucional de 1996; IV. Conclusión.

PRIMERA PARTE

EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA EN LA ACTIVIDAD INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

I. IMPORTANCIA DEL TEMA

El tema relacionado con la democratización interna de los partidos no ha merecido una adecuada regulación en la legislación de la mayoría de los países latinoamericanos y ha sido poco desarrollado a nivel de estudios doctrinarios sistemáticos. Reviste, sin embargo, una gran importancia. En efecto, la aparición y el desenvolvimiento de los partidos políticos, que llegan a adquirir en la mayoría de los Estados la exclusividad en la postulación de candidaturas, determina que entre elector y elegido se erija una nueva entidad que limita de manera considerable la libertad de elegir. Para que el candidato pueda ser votado por sus electores, debe ser previamente seleccionado como candidato por su partido. Adquiere, entonces, enorme importancia el contralor del pro-

cedimiento mediante el cual se lleva a cabo esta selección interna. Se plantea la cuestión de decidir si esa selección interna debe o no ser regulada jurídicamente con el mismo criterio que preside el contralor de los actos electorales nacionales.

Si nos encontramos, además, en presencia de un régimen electoral basado en el sistema de lista cerrada y bloqueada, que no deja, por tanto, al elector ninguna posibilidad de sustituir o añadir nombres en la lista por la cual está votando, aparece en toda su dimensión la trascendencia que tiene la vigencia de un sistema normativo que asegure que, en la postulación de los candidatos imperen, también, procedimientos democráticos. De poco sirve extremar las garantías que aseguren la pureza del sufragio y la libertad del elector, si esa libertad no va acompañada de normas que aseguren que en la selección de los candidatos por los cuales puede inclinarse el elector, se han observado, también, procedimientos democráticos. Si no existen actos electorales internos o, en caso de existir, si están viciados por el fraude o la violencia, ese vicio de origen no se subsana por el hecho de que la elección de los candidatos que cada partido presenta al cuerpo electoral esté rodeada de garantías y sea debidamente controlada.

Es tal la importancia de esta actividad de los partidos que el procedimiento electoral se ha dividido prácticamente en dos fases distintas: la de la elección partidaria interna y la de la elección propiamente dicha.

* Presidente de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay, mayo de 2003.

II. EVOLUCIÓN EN LA CONSIDERACIÓN DEL TEMA POR LA DOCTRINA Y LA LEGISLACIÓN

Seguiremos en el desarrollo de este punto el estudio realizado por Héctor Gros Espiell (*La Corte Electoral del Uruguay*. IIDH-Capel, p. 41 y siguientes).

Durante casi todo el siglo XIX se consideró que la actividad electoral interna de los partidos políticos no debía ser reglamentada por normas extrañas a las dictadas por los propios partidos.

La doctrina, la jurisprudencia y la legislación norteamericana afirmaron tempranamente el deber de controlar los actos electorales internos de los partidos políticos. Esto llevó a la jurisprudencia a afirmar en 1921:

que el poder de las Cámaras para juzgar elecciones se extiende a una investigación de gastos hechos para influir sobre las designaciones de una elección primaria.

En el movimiento constitucional europeo de la primera posguerra fue ganando terreno la idea de regular jurídicamente los procesos electorales internos de los partidos políticos. Sin embargo, sólo la Constitución checoslovaca dejó abierto el camino para que la ley interviniera en dichos procesos.

Las constituciones de la segunda posguerra no afirmaron, en general, bases jurídicas que permitieran el contralor de los actos electorales internos de los partidos. La Constitución de la República Federal de Alemania de mayo de 1949 establece que la organización interna de los partidos deberá responder a los principios democráticos. De este modo afirma el criterio, cuyo desarrollo queda librado a la ley, de que la organización partidaria debe responder a los principios democráticos, y hacer posible que la ley llegue a establecer un régimen de contralor de los actos electorales internos de los partidos.

En el derecho constitucional latinoamericano ha encontrado eco la tendencia a controlar los actos electorales internos de los partidos.

La Constitución cubana de 1940 estableció, entre las atribuciones del Tribunal Superior Electoral, la de intervenir y controlar los actos de nominación de candidatos de los partidos.

El Estatuto Orgánico de Partidos Políticos aprobado en la Argentina en 1945 se inspiraba en general en la tendencia indicada. Organizaba juzgados federales electorales a los que asignaba competencia para controlar la elección, escrutinio y proclamación de las autoridades partidarias y de los candidatos a cargos electivos.

Estos dos casos y el de Uruguay, que analizaremos más adelante, constituyen los intentos más serios de regular jurídicamente la vida interna de los partidos. En general, el examen del derecho comparado nos muestra que los actos electorales internos de los partidos políticos carecen, en la gran mayoría de los estados, de toda forma de contralor por parte de órganos extrapartidarios.

III. EL CONTENIDO DE LA DEMOCRATIZACIÓN INTERNA

Cuando hablamos de democratización interna de los partidos políticos nos referimos al conjunto de normas y procedimientos que procuran otorgar garantías y hacer más amplia la participación de los adherentes y afiliados a un partido político en la selección de las autoridades partidarias, en la determinación del programa de acción y de gobierno del partido y en la designación de los candidatos que el partido ha de postular para la elección de los distintos cargos electivos y que aseguran la posibilidad de que la actividad interna del partido sea controlada por órganos ajenos al mismo.

1. La elección de autoridades partidarias

En las Cartas Orgánicas o Estatutos de los Partidos Políticos se contempla, casi sin excepción, la existencia, además de otros órganos partidarios, de un órgano deliberante o Convención y de un órgano ejecutivo, a los cuales se encomienda la potestad de adoptar las decisiones que comprometen la línea de acción del partido. Con frecuencia se aprecia el intento de asegurar la dirección de los partidos a cúpulas que no reflejan, en la mayoría de los casos, la voluntad mayoritaria de sus adherentes. Se procura lograrlo, en algunos casos, prolongando indebidamente el mandato de las autoridades provisorias

El ejercicio de la democracia en la actividad interna de los partidos políticos

designadas al fundarse el partido, que se intenta transformar en permanentes. En otros casos se recurre a procedimientos que contemplan en la selección de autoridades sólo a determinadas fracciones del partido o se establecen exigencias muy severas para acceder a los cargos partidarios. Tales, por ejemplo, la de haber desempeñado anteriormente cargos de gobierno en representación del partido o tener una importante antigüedad como afiliado. De este modo se margina del acceso a la dirección del partido a las nuevas generaciones y se asegura su conducción a cúpulas que se eternizan en su control interno. La democratización procura hacer más flexibles esas exigencias acompañándolas de mecanismos de selección que permitan que cualquiera de los adherentes pueda proponer al electorado del partido su candidatura a ocupar los cargos de gobierno partidario.

2. La determinación de los objetivos del partido y del plan de gobierno para el caso de alcanzar el poder

Este punto está íntimamente vinculado con el de la elección de autoridades. Parece claro que en la determinación del plan de acción del partido y en el establecimiento de su programa de gobierno ha de predominar la línea ideológico programática de la fracción que ha triunfado en la elección de sus autoridades. Esta es la razón por la cual, normalmente, la Convención encargada de preparar el programa de gobierno del partido se lleva a cabo después de las primarias. Con frecuencia los delegados ante la Convención terminan por aceptar el programa del candidato vencedor en dichas elecciones.

La forma más democrática de establecer el plan de acción y el programa de gobierno del partido es encomendárselo a su órgano deliberante o Convención en el que están representadas las diferentes fracciones que lo integran.

3. La selección de los candidatos del partido a los distintos cargos de gobierno electivos

Existen tres sistemas que procuran contribuir a lograr la democratización interna de los partidos políticos con referencia a la selección de sus candidatos a cargos de elección popular: a) las Convenciones o Asambleas; b) las elecciones primarias; c) la

celebración simultánea de las elecciones primarias con la elección nacional que es posibilitada por el sistema del doble voto simultáneo.

a) Las Convenciones o Asambleas

En este sistema los candidatos del partido son elegidos por delegados de sus distintos sectores políticos representados en la Convención. La forma de elegir esos delegados varía. En algunos casos se lleva a cabo mediante votaciones cerradas entre los distintos grupos de interés que conforman el partido. En otros mediante votaciones sucesivas desde niveles distritales hasta el nivel nacional. Se contempla en otros casos la existencia de convenciones con competencia para dirigir la actuación del partido en circunscripciones territoriales menores y se atribuye a esas convenciones territoriales la facultad de elegir los candidatos del partido a cargos departamentales o locales y de una convención nacional con competencia para elegir los candidatos a cargos nacionales. Se ha señalado como defecto de este sistema de selección de candidaturas que muchas veces el candidato elegido no es el que cuenta con el respaldo de los electores del partido, sino el que ha logrado el apoyo de los miembros de la Convención pactando con ellos o por la imposición de los dirigentes del partido.

b) Las elecciones primarias

Para eliminar el defecto anterior se ha recurrido a la elección directa de los candidatos por parte de los adherentes al partido. Se nos presentan dos formas de elección primaria: las primarias abiertas y las primarias cerradas. En las primeras el elector puede participar en la elección de cualquier partido sin estar obligado a declarar a qué partido pertenece. En las primarias cerradas debe hacer esa declaración y solicitar la papeleta del partido al que declaró pertenecer. Las primarias abiertas presentan el grave defecto de permitir que en la interna de un partido participen militantes de otro con la finalidad de favorecer la elección de los candidatos más débiles. Se exige en algunos casos para que el candidato electo en las prima-

rias pueda ser proclamado por el partido que haya obtenido en las mismas una mayoría especial. Si tal cosa no ocurre se otorga competencia a la Convención del partido para elegir el candidato (convención posprimaria) o se lleva a cabo un segunda elección primaria en la que sólo pueden participar los dos candidatos más votados en la anterior.

c) La simultaneidad de las primarias con la elección nacional
El sistema electoral uruguayo

En la base del sistema electoral uruguayo, impregnándolo totalmente, se encuentra el principio del doble voto simultáneo. ¿En qué consiste? En considerar que la elección, antes que una pugna entre candidatos y por encima de ella, es una competencia entre partidos políticos. Con base en ello se entiende que el elector, al emitir el sufragio, está expresando primordialmente su preferencia por un partido político frente a los demás que concurren a la elección y sólo secundariamente, su voluntad de elegir a determinados candidatos de ese partido (los que figuran en la lista impresa por la cual está sufragando). Eso explica la exigencia de que la lista de candidatos esté precedida del lema (nombre) del partido, lo que ha llevado a calificar el sistema, en forma equivocada, como el de la «ley de lemas». El elector emite un solo voto. Pero ese voto tiene un doble efecto: favorece en primer lugar al partido por el cual el votante está sufragando. Beneficia en segundo término a los candidatos del partido en favor de los cuales el elector expresa su preferencia.

El sistema del doble voto simultáneo permite a cada uno de los partidos políticos proponer al cuerpo electoral pluralidad de listas de candidatos a los mismos cargos electivos sin que esa pluralidad provoque como consecuencia retacear el número de cargos que al partido han de corresponder en la elección. Y ello porque al momento de adjudicar los cargos que están en juego, para determinar los que corresponden a cada partido, se acumulan, es decir, se suman, todos los que puedan haber obtenido las listas de candidatos que concurrieron a la elección bajo un mismo lema partidario. En esa etapa de adjudicación, la primer

operación a realizar es determinar cuántos escaños corresponden a cada partido en proporción a la suma de los votos obtenidos por las distintas listas que el partido ofreció a la ciudadanía. Determinado el número de cargos que obtuvo el partido se distribuyen entre las diversas listas del mismo, también en forma proporcional a los votos obtenidos por cada una de ellas.

La posibilidad que cada partido tiene de concurrir a la elección con pluralidad de listas para los mismos cargos ofrece a las diferentes agrupaciones que lo integran una amplia libertad para la postulación de candidaturas, no dependiendo para hacerlo de la cúpula partidaria. Le basta a una agrupación política con obtener de la autoridad partidaria su reconocimiento y por ende el derecho a usar el lema partidario (nombre del partido), para adquirir, conjuntamente con ese derecho, el de postular sus propias candidaturas a los órganos electivos nacionales o departamentales. Ese derecho sólo se ve limitado, a partir de la reforma constitucional de 1996, con referencia a la candidatura a la Presidencia de la República, porque dicha reforma impuso el candidato único por partido político.

La aplicación del principio del doble voto simultáneo y la pluralidad de listas por partido para los mismos cargos que el mismo permite, termina haciendo coincidir en un mismo acto lo que en otros sistemas se desdobra en elecciones primarias y generales. En otros sistemas, de los cuales el más conocido es el norteamericano, se realiza una elección primaria entre las distintas fracciones de un partido tendente a determinar el candidato único que el partido ha de postular en la elección nacional. En el régimen uruguayo cada partido somete a consideración de la ciudadanía una pluralidad de candidaturas para los mismos cargos. El elector, en el mismo acto en que expresa su voluntad a favor de un partido para la integración de los diferentes órganos electivos, dirime, simultáneamente, el pleito interno entre los diversos candidatos del partido que aspiran a ocupar los cargos electivos que al partido puedan corresponder.

El ejercicio de la democracia en la actividad interna de los partidos políticos

SEGUNDA PARTE

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA NORMATIVA URUGUAYA

I. EL ANÁLISIS HISTÓRICO

El proceso electoral uruguayo tiene a los partidos políticos como protagonistas necesarios. No se admiten en Uruguay las candidaturas independientes.

En la historia institucional del país asistimos a una creciente regulación de la vida partidaria que culmina con la reforma constitucional plebiscitada afirmativamente en diciembre de 1996.

1. Aunque actúan en Uruguay desde el comienzo de su historia como país independiente durante el siglo XIX las normas constitucionales no contienen referencia alguna a los partidos políticos. El texto constitucional de 1830 los ignora.
2. Merece señalarse como innovación trascendente la sanción de la ley de 11 de julio de 1910 que introduce el doble voto simultáneo, que como dijimos anteriormente constituye la base, hasta el día de hoy, del sistema electoral uruguayo.
3. Las reformas constitucionales que se aprueban con posterioridad —en 1917, 1934, 1942 y 1952— aunque se abstienen de regular la vida interna de los partidos políticos, presuponen su existencia al establecer la organización institucional del Estado. Contienen normas expresas que procuran dejar en manos de los partidos políticos la integración del Poder Ejecutivo y de ambas Cámaras del Poder Legislativo. En esa tendencia se destaca especialmente la Constitución de 1952 que introduce el sistema colegiado de gobierno para el Poder Ejecutivo y predetermina la cuota que en la integración de ese órgano colegiado corresponde a los dos partidos mayoritarios. Al respecto establece que, de los nueve miembros de que se componía el Consejo Nacional de Gobierno, órgano jerarca del Poder Ejecutivo que sustituía al Presidente de la República, corresponderían seis al partido mayoritario y tres al que le siguiera en número de votos.
4. En la reforma introducida en 1967 aparecen por primera vez en la Constitución normas que di-

cen relación con la vida interna de los partidos políticos. En el artículo que consagra las bases del sufragio se incorpora un numeral que, luego de establecer que el Estado debe velar por asegurar a los partidos la más amplia libertad, agrega que estos deben *ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades y dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programa de Principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente*. La inclusión de esta norma permite a Gros Espiell (ob. cit., p. 332) sostener, con razón, que implica la exigencia obvia de que los partidos tengan autoridades electivas, que el mandato de éstas sea por un término razonable, que el acto electoral sea libre y que esté sujeto a un efectivo contralor. Concluye que si un partido no tiene autoridades electas democráticamente los órganos de la justicia electoral pueden, sin necesidad de nueva previsión legal expresa, negarse a registrar la denominación partidarias y los nombres de las personas que componen sus autoridades ejecutivas nacionales y locales.

5. Llegamos así a la reforma constitucional plebiscitada en diciembre de 1996. En ella se incorporan a la Constitución normas en materia de elecciones internas de los partidos políticos que modifican radicalmente el régimen vigente con anterioridad. Para que pueda entenderse el alcance de esas modificaciones debo explicar cómo se organizaban los partidos políticos y se postulaban las candidaturas antes de la reforma constitucional de 1996.

II. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996

Desde el retorno a la institucionalidad democrática, logrado a partir de 1985, Uruguay carece de ley de partidos políticos. Durante el régimen de facto se sancionó una norma que regulaba la fundación, constitución, organización, funcionamiento y extinción de los partidos políticos. El Parlamento elegido en noviembre de 1984, luego de evaluar las normas jurídicas sancionadas por los órganos crea-

dos por el régimen de facto a efectos de determinar cuáles debían mantenerse y cuáles derogarse, decidió derogar la ley orgánica de partidos políticos con el compromiso de aprobar en breve término una ley sustitutiva. Hasta este momento esa ley no se ha dictado. La inexistencia de una ley de partidos políticos provocaba, antes de la reforma constitucional de 1996, que su organización quedara librada a lo que estableciera su propio Estatuto. En lo referente a la elección de sus autoridades y a la postulación de candidaturas el régimen imperante era el siguiente:

1. Cada partido político se daba, mediante la aprobación de su propia Carta Orgánica, la estructura que consideraba más conveniente, con la única limitación derivada del texto constitucional incorporado en la reforma de 1966, señalado precedentemente, que le obligaba a ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades.

El Tribunal Electoral Nacional —la Corte Electoral— ninguna competencia tenía para intervenir en la organización interna del partido ni en el juzgamiento de sus elecciones internas. De acuerdo a lo previsto en las diferentes Cartas Orgánicas, algunos de los partidos elegían sus órganos deliberantes (Asambleas o Convenciones) en forma tácita y concomitante con las elecciones nacionales y con base en los votos obtenidos por las diversas listas a la Cámara de Representantes, en tanto otros llevaban a cabo elecciones internas, previas a la elección nacional, con el fin de elegir las autoridades partidarias, elecciones internas que, como señalé, eran organizadas y juzgadas por los propios órganos partidarios.

2. Se reconocía a las autoridades partidarias la facultad discrecional de administrar el lema partidario. ¿Qué contenido tiene esta facultad? Lema partidario, según la definición legal, es el nombre del partido político. Administrar el lema partidario implica decidir discrecionalmente si se reconoce o no a una agrupación partidaria el derecho a funcionar dentro del partido y participar en la elección dentro del mismo, lo cual adquiere enorme trascendencia si se tiene presente el sistema del doble voto simultáneo que permite al partido presentar multiplicidad de candidaturas para los mismos cargos.

3. En lo que dice relación con la postulación de candidaturas, cada agrupación política reconocida por la respectiva autoridad partidaria, tenía plena libertad y discrecionalidad para elegir sus candidatos a ambas Cámaras del Poder Legislativo, a la Intendencia y Junta Departamental, e incluso, a la Presidencia y Vicepresidencia de la República con la única limitación que podía autoimponerse el partido por así establecerlo su propia Carta Orgánica. No existía ningún tipo de contralor impuesto por el Estado y encomendado al Tribunal Electoral, sobre el procedimiento que el partido o la agrupación reconocida por el partido debía observar para seleccionar los candidatos a incluir en la lista que procuraba registrar.

III. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS PARTIDOS A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996

La reforma constitucional de 1996 modificó el régimen de elección del Poder Ejecutivo y estableció la candidatura única por partido político a la Presidencia de la República. De acuerdo al texto constitucional esa candidatura única debe emanar de elecciones internas cuya reglamentación se encomendó al legislador, exigiéndose, a tal efecto, un quórum de dos tercios del total de componentes de cada Cámara. El constituyente contempló por vía de Disposiciones Transitorias las bases a las cuales debían ajustarse esas elecciones, llamadas internas, antes de que se dictara la referida ley.

La ley reglamentaria se sancionó en diciembre de 1998. La Corte Electoral completó, por vía de reglamentación que dictó en enero de 1999, aspectos de la elección que la ley no había contemplado. Como resultado de este proceso normativo, las bases de estas elecciones de los partidos políticos, llamadas internas, son las que se expresan a continuación:

1. Deben realizarse, en forma simultánea, el último domingo del mes de abril del año en que se celebran las elecciones nacionales por todos los partidos políticos que concurran a estas últimas. La consecuencia importante que se extrae de este precepto es que no puede participar en la elección nacional un partido político que no se haya

El ejercicio de la democracia en la actividad interna de los partidos políticos

presentado en las elecciones primarias simultáneas de abril. La simultaneidad impide que el elector que con su voto está incidiendo en la elección de autoridades y de candidatos de un partido, pueda hacerlo también en otro.

2. Esas elecciones son organizadas y juzgadas por la Corte Electoral y no por cada partido político. Es al Tribunal Electoral a quien corresponde instalar las Mesas Receptoras de Votos, escrutar los votos emitidos y proclamar el resultado de la elección dentro de cada partido. Al sancionar la Ley reglamentaria del texto constitucional el legislador atribuyó expresamente a la Corte Electoral el conocimiento de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones internas de los partidos políticos, la erigió en juez de dichos actos y procedimientos, y le confirió la calidad de juez de alzada de las decisiones adoptadas por los órganos partidarios en materias relacionadas con las elecciones internas. Atribuyó, así mismo, a la Corte Electoral, el contralor de la integración de las convenciones partidarias, nacionales y departamentales, y de sus procedimientos y votaciones, cuando dichas convenciones deban proceder a elegir los candidatos a la Presidencia o Vicepresidencia de la República o a las Intendencias Municipales.
3. Participan en la elección todos los inscriptos en el Registro Cívico Nacional. Se ha optado en esta materia por una solución que se destaca por su singularidad respecto a lo que es corriente observar en el derecho comparado. No se requiere para que un ciudadano pueda intervenir en la elección de autoridades de un partido político o del candidato a la Presidencia de la República de ese partido, que tenga la condición de afiliado al mismo. Al ingresar al recinto de votación y dentro del cuarto secreto, el elector decide, en forma secreta, en qué elección de las diversas que se están llevando a cabo en forma simultánea, ha de incidir su voto. Es obvio que sólo puede participar en una de ellas. Si al emitir su voto incluyera listas de más de un partido político su manifestación de voluntad se anula.
4. El sufragio se emite en forma secreta y no obligatoria. Al dictar la ley reglamentaria el legislador optó por la no obligatoriedad del voto en

estas elecciones. En Uruguay, la obligatoriedad del voto constituye una de las garantías del sufragio en materia de elecciones nacionales y departamentales, de plebiscito y referéndum. Considero que el no mantener esa obligatoriedad para estas elecciones, llamadas internas, es una inconsecuencia porque, si bien se analizan, estas elecciones que el constituyente ordena efectuar el último domingo del mes de abril del año en que deben celebrarse las elecciones nacionales constituyen la primera etapa del proceso electoral nacional y, también, del proceso electoral departamental. Aunque se las denomine internas, son verdaderas elecciones primarias que, por su singularidad carecen de precedentes en el derecho comparado, y como tales deberían estar regidas por las mismas reglas establecidas para el resto del proceso electoral.

5. Se establece que en un único acto se expresará el voto por el ciudadano a nominar como candidato único del partido a la Presidencia de la República y por las nóminas de convencionales nacionales y departamentales de ese partido que se eligen por el sistema de representación proporcional. La Disposición Transitoria de la Constitución preceptuaba la hoja única de votación para todas estas candidaturas. Al dictar la ley reglamentaria el legislador varió esta solución y, en su lugar, estableció que se votarían en hojas separadas: por un lado el candidato único a la Presidencia de la República y los candidatos a las Convenciones Nacionales y, por otro lado, los candidatos a las Convenciones departamentales. La ley reglamentaria fijó en 500 el número de miembros titulares de las Convenciones Nacionales de cada partido, con igual número de suplentes, estableció que su mandato se extendería por el término de cinco años y preceptuó que serían elegidos en circunscripciones departamentales, al igual que los Diputados o integrantes de la Cámara de Representantes. Respecto a las Convenciones Departamentales estableció que estarían compuestas por un número de miembros igual al cuádruple de los que les corresponda al departamento en la Convención Nacional con un mínimo de cincuenta y un máximo de doscientos cincuenta integrantes.

6. La Disposición Transitoria Letra W de la Constitución exige para que un ciudadano pueda resultar electo directamente en la elección interna o primaria como candidato único de su partido a la Presidencia de la República, que haya obtenido la mayoría absoluta de los votos válidos de su partido o que haya superado el cuarenta por ciento de esos votos válidos y aventajado al segundo candidato por no menos del diez por ciento de los referidos votos. En caso de no obtenerse ninguna de esas mayorías, el constituyente atribuyó competencia para postular el candidato único a la Presidencia de un partido a la Convención Nacional surgida de la elección interna. Esta debe decidir por mayoría absoluta de sus integrantes, en votación nominal y pública controlada por la Corte Electoral. El legislador estableció que la Convención Nacional del partido, con la misma mayoría, sería el órgano partidario competente para elegir el candidato único a la Vicepresidencia de la República.
7. Respecto a las candidaturas a la Intendencia, la Constitución establece que los partidos políticos seleccionarán sus candidatos mediante elecciones internas que reglamentará la ley sancionada por el voto de los dos tercios de componentes de cada Cámara. Mientras esa ley no se dicte, la Disposición Transitoria Letra Z dispone que los candidatos de cada partido serán nominados por su convención departamental electa en el mismo acto que la convención nacional. Se establece que será nominado quien haya sido más votado por los integrantes del órgano elector y también, quien lo siguiere en número de votos siempre que superare el treinta por ciento de los sufragios emitidos. La Constitución prevé, así mismo, que la ley por dos tercios de votos pueda establecer la candidatura única por cada partido para las Intendencias.
8. El constituyente previo también en disposición transitoria, que quien se presenta como candidato a cualquier cargo en las elecciones internas, sólo puede hacerlo por un partido político y queda inhabilitado para presentarse como candidato a cualquier cargo por otro partido en las inmediatas elecciones nacionales y departamentales, que por otra disposición incluida en la reforma constitucional aparecen separadas en el tiempo en cuanto a su realización.

IV. CONCLUSIÓN

Como resultado de la reforma constitucional de 1996 cabe concluir que en lo referente a la postulación de candidaturas a los órganos legislativos nacionales y departamentales el régimen no ha variado. Con vistas a la elección de Cámara de Senadores, Cámara de Representantes y Juntas Departamentales las agrupaciones políticas reconocidas por las respectivas autoridades partidarias mantienen la libertad y discrecionalidad para postular a sus propios candidatos sin que en el procedimiento para su selección deban intervenir los órganos partidarios ni el Tribunal Electoral y sus dependencias.

No ocurre lo mismo, como se ha visto, en lo que respecta a las candidaturas a la presidencia y vicepresidencia de la República y en cuanto a los candidatos a la Intendencia. Para estos órganos los candidatos deben emerger, ya sea directamente de la elección en la que interviene el cuerpo electoral nacional, o indirectamente de las convenciones nacionales y departamentales surgidas de esa misma elección. Por esa razón, reitero, que esa elección previa, que el constituyente obliga a realizar en el mes de abril del año en que se celebran las elecciones nacionales, aunque denominadas internas por el texto constitucional, son verdaderas elecciones primarias que dan comienzo tanto al proceso electoral nacional como al departamental.

Para concluir esta exposición quiero traer a colación dos citas que menciona Gros Espiell al final del capítulo dedicado a los partidos políticos. Una pertenece a mi recordado profesor de Derecho Constitucional, Aníbal Barbagelata, quien, en un trabajo sobre Estatuto de los partidos políticos publicado en 1967, recordaba que si hace cincuenta años Aréchaga pudo decir enfáticamente que la gran cuestión de los gobiernos representativos era la cuestión electoral, media centuria después cabe expresar que la gran cuestión de los gobiernos democráticos es y habrá de seguir siendo por un largo término la cuestión de los partidos políticos. La otra es de autoría de Georges Vedel quien afirmó que una democracia no puede vivir sin partidos organizados, pero puede morir por la acción de los partidos y, me permito agregar, por la omisión de los partidos.

EL CONTROL JURÍDICO SOBRE LA JUSTICIA ELECTORAL

Eduardo Valdés Escoffery*

SUMARIO: I. Introducción; II. Actuaciones en materia laboral; III. Actuaciones en materia administrativa; IV. Actuaciones en materia electoral.

I. INTRODUCCIÓN

Los que estamos involucrados en la administración de la justicia electoral, en cualquiera de sus aspectos, es decir, administrativos o bien propiamente jurisdiccionales, o en ambos, estamos conscientes y somos muy sensitivos en cuanto a los controles que se ejercen sobre nuestras actuaciones, y si los mismos provienen de la propia justicia electoral o de la justicia ordinaria, todo ello conforme al sistema constitucional que rija en el respectivo país. ¿Se trata acaso de un mero sentimiento egoísta y de querer rechazar controles? ¿Cuál es la importancia del tema? ¿Cuál es el principio fundamental que hay que analizar? En nuestra opinión, el principio que está en juego, dentro de un régimen democrático, radica en la efectiva autonomía de la justicia electoral y si puede o debe haber un control sobre la misma, para garantizar la plena vigencia de los derechos políticos en un régimen democrático.

Ahora bien, como quiera que la justicia electoral tiene diversas estructuras y competencias según el país de que se trate, es que existen o pueden existir diversos tipos de controles jurídicos que limiten su autonomía jurisdiccional. Por ello, el control jurídico tiene diversas aristas según la naturaleza del acto que se pretende impugnar o contra el cual se desee recurrir. Y es que la defensa de la autonomía jurisdiccional de los organismos electorales, por lo menos en el caso de Panamá, se da en función de los actos meramente electorales, mas no así, sobre los no electorales, cuya esencia no amerita la independen-

cia jurídica que se reclama, para los que están vinculados con el proceso del ejercicio del sufragio popular.

Clasifiquemos, entonces, las actuaciones del organismo electoral que están sujetas a controles jurídicos:

II. ACTUACIONES EN MATERIA LABORAL

Son aquellos actos administrativos del organismo electoral, relacionados con la administración de su recurso humano. Los actos típicos que suelen ser impugnados en estas actuaciones, tienen que ver con las destituciones o declaraciones de insubsistencia del personal y en donde los afectados consideran que estas acciones han sido llevadas a cabo en contra de la ley. Estos actos son típicamente recurribles ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que tiene competencia para conocer de los actos de las autoridades públicas atacados de ilegalidad. No son actos que tienen que ver con la materia electoral, aunque se trate de funcionarios del organismo electoral.

La naturaleza de la relación laboral que une a una persona con el organismo electoral, puede ser de dos tipos:

- a) Aquella que esté protegida con algún régimen jurídico de estabilidad, normalmente denominado «de carrera» o «servicio profesional», y por lo tanto, las destituciones de dicho personal deben ser fundamentadas en alguna de las causales legales de ese régimen y deben respetar un procedimiento específico contemplado en el mismo, y
- b) Aquella relación laboral que no esté protegida con ningún régimen jurídico de estabilidad y, por lo tanto, los funcionarios son de libre nombramiento y remoción.

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Panamá.

Ambos casos implican que las actuaciones del organismo electoral pueden ser revisadas, en el caso panameño, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia cuando sean atacadas de **ilegalidad**, y los afectados disponen, para recurrir ante esa superioridad, de dos meses a partir de la fecha en que el acto considerado ilegal ha quedado en firme, es decir, cuando ya el organismo electoral ha decidido el recurso de reconsideración que cabe presentar ante el mismo y por lo tanto, el acto ha quedado ejecutoriado o bien, cuando se haya presentado un recurso de reconsideración, éste no ha sido fallado en el término de dos meses, se agota en ambos casos la vía gubernativa, queda como único remedio, la vía jurisdiccional.

La ley que se aplica en el ejercicio de la autoridad de administración del personal que trabaja para el organismo electoral, no es en esencia una ley electoral, y por lo tanto no es competencia exclusiva de éste. De ahí que la Corte Suprema de Justicia, que es la entidad contemplada en la Constitución Política panameña para revisar la legalidad de los actos de los diversos entes que integran el sector público, es la llamada a ejercer el control de legalidad de los actos laborales del organismo electoral, a través del ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa. Desde este punto de vista, el organismo electoral es uno más de la administración pública y debe estar sujeto a los mismos controles de legalidad.

III. ACTUACIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Son aquellas que realiza el organismo electoral, para la adjudicación de bienes y servicios, con base en contrataciones públicas. Las empresas que pierden los concursos de precio o licitaciones, y que consideran que la adjudicación a uno de sus competidores ha sido ilegal, también tienen, en Panamá, el derecho de reconsiderar ante el propio organismo y posteriormente recurrir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

De igual manera encajan dentro de esta categoría, aquellas actuaciones del organismo electoral que se refieren a la resolución administrativa de contratos que ha celebrado con alguno de sus proveedores. La empresa afectada con la terminación de su contrato, tiene derecho a recurrir ante la referida

Sala de la Corte, cuando se considere afectada con dicha actuación.

Un tercer tipo de actuación administrativa, por lo menos en el caso de Panamá, sería aquel relacionado con temas del Registro Civil y Cedulación. Si bien estos casos se deciden en primera instancia ante las respectivas y referidas direcciones sustantivas, llegan al Tribunal Electoral en grado de apelación, y éste puede confirmar el acto apelado al generar una inconformidad en el afectado, quien puede entonces recurrir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para alegar causas de ilegalidad en las actuaciones del organismo electoral en función de las normas jurídicas que regulan la materia. Dicho recurso puede ser interpuesto dentro de los dos meses siguientes al agotamiento de la vía gubernativa.

IV. ACTUACIONES EN MATERIA ELECTORAL

Llegamos, finalmente, a los actos cuya esencia y naturaleza únicamente es ejercida por el organismo electoral. Ninguna otra entidad de la administración pública puede ejercer actos similares y, por ende, su competencia es privativa y excluyente. No hay otra entidad prevista en la Constitución Política panameña que tenga la prerrogativa de interpretar, reglamentar y aplicar la ley electoral. Es en este ámbito de competencia, donde surge la protección a la autonomía jurisdiccional en materia de legalidad, en la mayoría de los países de América Latina. Hay unos cuantos países (Costa Rica, Uruguay y México, por ejemplo) en donde la autonomía ampara no solamente el aspecto de la legalidad sino, además, el de la constitucionalidad. Es decir, el único competente para conocer tanto de la ilegalidad como de la inconstitucionalidad de actos típicamente electorales, es el organismo electoral. Estaríamos hablando de una autonomía jurisdiccional plena. Pero ese no es el caso de Panamá, el cual se enmarca dentro de aquel grupo de países en donde prevalece la autonomía jurisdiccional parcial, al amparar exclusivamente la legalidad de los actos electorales, mas no así la constitucionalidad de los mismos.

Con esta perspectiva, procederemos a examinar la diversa gama de actuaciones de un organismo electoral, en materia electoral, que pueden motivar en la parte afectada, la necesidad de impugnar la co-

El control jurídico sobre la justicia electoral

respondiente decisión. Unas actuaciones pueden ser de carácter eminentemente administrativo (no contenciosos), y otras de carácter jurisdiccional, estas últimas pueden ser jurisdiccionales administrativas o bien jurisdiccionales penales electorales. Si bien en este grupo hablamos de algunos actos administrativos, al igual que en el punto 2 anterior, la diferencia consiste en la legislación sobre la cual descansa cada actuación. En este tercer grupo se enmarcan aquellas que tienen como sustento jurídico el Código Electoral y se refieren a una de las materias reguladas por dicho código. Hay temas pues, que se refieren a actos de naturaleza administrativa-electoral que tienen que ver con los partidos políticos (su reconocimiento, extinción, y el decidir en última instancia sobre las controversias internas que planteen sus afiliados ante el organismo electoral); con el padrón electoral y las impugnaciones al mismo; con la organización de las elecciones, la presentación de postulaciones y las impugnaciones a las mismas; la proclamación de los resultados electorales y sus impugnaciones, y finalmente, la entrega de credenciales y las posibles impugnaciones a esta actuación.

Por otro lado, el Código Electoral panameño regula la justicia penal electoral, estableciendo cuáles son las actuaciones que constituyen delito y las sanciones correspondientes, es decir, la tipificación del delito.

Unas y otras son competencia exclusiva de la justicia electoral y, por lo tanto, no caben los recursos de ilegalidad fuera de la competencia del organismo electoral, ya que nadie más que el organismo electoral puede interpretar la ley electoral por ser su competencia privativa. No hay, pues, control externo de legalidad sobre las actuaciones en materia electoral.

Las decisiones en materia electoral pueden entonces adoptar la forma de resoluciones, acuerdos e incluso de decretos cuando se reglamenta alguna norma o materia específica del Código Electoral, o bien por vía de sentencias, cuando en un proceso ya sea administrativo electoral se decide una controversia, o bien en uno penal electoral, se decide la suerte de alguna persona que ha sido llamada a juicio por la comisión de un delito penal electoral.

En otro orden, si bien en Panamá no hay control externo por ilegalidad, sí existe un control de inconstitucionalidad. Es decir, cuando el organismo electoral adopta una decisión en materia electoral,

ya sea ésta de carácter administrativo o penal, y el afectado considera que algunas de sus garantías constitucionales han sido violadas durante el respectivo proceso en el que se le aplicó justicia, la Constitución Política contempla el recurso de inconstitucionalidad, como mecanismo para la guarda de la integridad de la misma. Dicho recurso debe interponerse, luego de que la decisión ha sido proferida y se encuentra debidamente ejecutoriada. En Panamá, el recurso de inconstitucionalidad, por su propia naturaleza, no suspende el acto atacado ni tiene efectos retroactivos. Estas características son particularmente importantes para la seguridad jurídica de los actos del organismo electoral relacionados con las elecciones, los cuales no pueden quedar en un limbo jurídico, sobre todo porque existen plazos concatenados e improrrogables, de cara a una logística electoral, que producirán en una fecha específica, por mandato constitucional, la transferencia del poder político de todos los cargos de elección popular, tanto a nivel nacional como a nivel de los gobiernos locales. El Órgano Ejecutivo (presidente y vicepresidentes de la República); el Órgano Legislativo (integrado por legisladores, principales y suplentes), dos órganos claves de todo Estado, así como la administración de los gobiernos locales (alcaldes y miembros de los consejos municipales), cumplen sus períodos constitucionales cada cinco años y el 1° de septiembre del año en que se celebran las elecciones, debe producirse la transferencia del poder a quienes han sido legítimamente elegidos por el sufragio popular y han superado con éxito las impugnaciones que puedan haber sido interpuestas en su contra. Por ello, el constituyente panameño, desde que creó la jurisdicción electoral con la reforma constitucional de 1956, consagró claramente que las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante el mismo, y una vez cumplidos los trámites de ley, serán **definitivos, irrevocables y obligatorios**. Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad, en los términos indicados.

Es decir, hay recurso de reconsideración ante el mismo organismo electoral, pero sus decisiones no son apelables por ser un tribunal de única instancia, en materia de legalidad y específicamente sobre interpretación de la ley electoral. La única posibilidad de atacar una decisión es alegar que la misma es in-

constitucional, porque el organismo electoral violó alguna de las garantías fundamentales de la Carta Magna.

Por otra parte, si un recurso de inconstitucionalidad prospera, y la Corte Suprema de Justicia considera que el organismo electoral, al administrar justicia, ha incurrido en la violación de alguna de las garantías consagradas en la Constitución Política, debe regresar el expediente a la justicia electoral para que la misma vuelva a emitir un fallo que deje subsanado el vicio detectado, si ese fuese el caso, ya que solamente el organismo electoral es el que puede administrar justicia electoral, interpretando y aplicando la ley electoral. No puede la Corte, al declarar la inconstitucionalidad del acto atacado, decidir en lugar del organismo electoral en cuanto al fondo de la controversia electoral, porque estaría interpretando y aplicando la ley electoral, la cual no es de su competencia. Esa fue la intención del constituyente cuando decidió crear una justicia electoral autónoma e independiente de la justicia ordinaria con rango constitucional. La Corte debe limitarse, pues, a decidir si se ha violentado o no alguno de los derechos fundamentales que tenía el recurrente al recibir justicia por parte del organismo electoral.

Veamos cuáles son las otras dos acciones de inconstitucionalidad que se pueden interponer en la legislación panameña, además del recurso de inconstitucionalidad.

Tenemos primero la acción de **Amparo de Garantías Constitucionales**, garantía extraordinaria, de carácter expedita, que la Constitución consagra para hacer frente a violaciones de garantías constitucionales, por la orden de hacer o no hacer de un servidor público. Muchos tratan, por la vía del amparo, evitar usar los trámites normales u ordinarios de la justicia, pero ya la Corte Suprema de Justicia ha aclarado de manera reiterada el carácter extraordinario que tiene el Amparo y que solamente procede cuando no hay otra alternativa jurídica, para salvaguardar el derecho que se alega violado.

Frente a las posibilidades de interponer amparos ante decisiones de la justicia electoral, la legislación panameña, con fundamento en la norma constitucional que establece el carácter definitivo, irrevocable y obligatorio de sus decisiones (las cuales sólo son recurribles ante la misma), ha previsto que la acción de amparo de garantías constitucionales, no procede

en contra las decisiones que en materia electoral profiera el Organismo Electoral. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia sí ha admitido y acogido los recursos de amparos que se han interpuesto en contra de las decisiones adoptadas por dicho organismo en materia de Registro Civil cuando se han suspendido inscripciones de nacimiento por encontrar anomalías en las mismas.

La segunda acción que existe, es la denominada **Advertencia de Inconstitucionalidad**, la cual se interpone cuando se quiere advertir a un funcionario encargado de impartir justicia, o cuando el propio funcionario considera que la disposición legal o reglamentaria, que se está aplicando a un caso, puede ser inconstitucional. En este evento, el funcionario debe someter la cuestión al pleno de la Corte Suprema de Justicia, salvo que la disposición ya haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir.

El Tribunal Electoral y la Corte Suprema de Justicia, hasta el presente, han coincidido en que las advertencias de inconstitucionalidad no caben en la justicia electoral por las razones indicadas previamente. La advertencia sería un mecanismo idóneo para permitir la intromisión de la Corte Suprema en una competencia ajena a ella y detener la administración de la justicia electoral e impedir o detener el desarrollo de un proceso electoral y por lo tanto, la transición constitucional de los poderes del Estado con ocasión de las elecciones generales que se celebran cada cinco años. De ahí que la misma Constitución Política al reglamentar la efectividad de las decisiones del organismo electoral, ha señalado que **solamente** cabe contra ellas el recurso de inconstitucionalidad.

Sin embargo, frente a esta realidad jurídica, hay quienes arguyen que el organismo electoral debe estar sometido a un control constitucional prejudicial, es decir, antes de emitir su fallo electoral y que la norma constitucional ya referida debe ser interpretada ampliamente y no de manera restrictiva, ya que la misma Constitución Política contempla la advertencia de inconstitucionalidad como uno de los controles prejudiciales a quienes administran justicia. Quizás esta tesis tenga valor jurídico en abstracto para quienes defienden la tesis de que debe existir un control constitucional absoluto sobre todas las jurisdicciones especiales,

El control jurídico sobre la justicia electoral

incluyendo la electoral, pero nuestra realidad en América Latina, en donde los procesos electorales eran en el pasado dominados por los órganos ejecutivos, controlados a su vez por los partidos políticos que exigían independencia del organismo electoral y elecciones libres cuando estaban en oposición, nos indica claramente cuál es la tesis que debe prevalecer. Esos críticos, cuando estaban en la oposición, una vez en el poder, se inclinaban por repetir el mismo modelo de sus adversarios. Otra lucha similar ha ocurrido con el control sobre la Corte Suprema de Justicia, en una época controlada, también, por el órgano ejecutivo. La plena autonomía tanto del máximo órgano judicial, así como del órgano electoral, ha representado una

bandera histórica de la sociedad civil para avanzar en la garantía plena de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos y, por lo tanto, para profundizar el sistema democrático.

De ahí la necesidad de sustentar tesis jurídicas que respondan a la realidad cultural de nuestros países para poder superar los vejámenes que en el pasado han sufrido nuestros pueblos y poder garantizar la legitimidad de nuestros gobernantes porque responden a elecciones libres y justas. Por eso, los constituyentes panameños, sabiamente y conscientes de nuestro pasado, crearon un Tribunal Electoral autónomo, responsable de garantizar, él solo, es decir, con competencia privativa, la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular. 



Sección
ESTADOS

LA NUEVA LEGISLACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN QUINTANA ROO

Carlos José Caraveo Gómez*

SUMARIO: I. Antecedentes de la legislación electoral local; II. Los órganos electorales en la constitución local; III. El Tribunal Electoral de Quintana Roo y su Ley Orgánica; IV. El Instituto Electoral de Quintana Roo y su Ley Orgánica; V. Los medios de impugnación en materia electoral; VI. La nueva Ley Electoral; VII. Conclusiones.

I. ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL LOCAL

Quintana Roo, una de las entidades federativas más jóvenes de México, fue incorporada como Estado Libre y Soberano a la República Mexicana el 3 de octubre de 1974 por el Congreso de la Unión, mediante reforma del artículo 43 constitucional.

Con el objetivo de organizar el primer proceso electoral local en la entidad se creó la Comisión Estatal Electoral, misma que estuvo formada por el secretario general de Gobierno como presidente, un secretario, un vocal y un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales. Así, el 10 de noviembre de 1974 se eligió, conforme a la Ley Federal Electoral, al Congreso Constituyente local. Posteriormente, el 12 de enero de 1975 se publicó la Constitución Política de Quintana Roo en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado, además de que los diputados constituyentes aprobaron el decreto que contenía las bases conforme a las cuales se realizarían las elecciones de gobernador, Legislatura local —integrada por siete diputados, todos ellos electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales— y siete municipios.

La Comisión Estatal Electoral fue la encargada de proponer la división territorial de los siete distritos electorales y, en cada uno de ellos, se formó un Comité Distrital Electoral, como órgano auxiliar de la propia Comisión en la demarcación. Así,

una vez concluido el proceso electoral, todos los órganos de gobierno locales quedaron instalados en el año 1975: los siete diputados integrantes de la I Legislatura el 26 de marzo, el gobernador constitucional el 5 de abril, y los siete municipios el 10 de abril.

La I Legislatura (1975-1978) expidió la Ley Electoral de Quintana Roo el 4 de noviembre de 1975, misma que fue publicada días más tarde. Este ordenamiento disponía que el Poder Legislativo se depositara en una Legislatura renovable cada tres años, integrada por siete diputados electos por mayoría relativa, y por el número de diputados de partido que cumplieran con los requisitos establecidos en la Ley de la materia.

En un período de cuatro años después de su promulgación, la Constitución local fue reformada en diferentes ocasiones con el objeto de adecuarse al ordenamiento federal, por tal motivo, el 22 de noviembre de 1979, la II Legislatura (1978-1981) decretó una Nueva Ley Electoral, cuyo rasgo principal fue reemplazar el sistema de elección de diputados de partido por el de representación proporcional y hacer extensivo dicho principio para el Ayuntamiento de Othón P. Blanco. Posteriormente, la propia II Legislatura aprobó algunas otras reformas, tanto a la Constitución como a la Ley Electoral, cuyo propósito fundamental fue crear un distrito electoral adicional a los ya existentes, con ello el Congreso local se conformó con nueve diputados electos por el principio de mayoría relativa, más tres electos por el principio de representación proporcional, a partir de la III Legislatura (1981-1984).

Nuevas reformas al marco electoral no se hicieron esperar por mucho tiempo, ya que el 18 de

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

agosto de 1983, la III Legislatura decretó un nuevo ordenamiento en la materia: la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Quintana Roo, que entre sus principales aportaciones está la de haber incrementado a 11 el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa, más cuatro legisladores electos por la vía de la representación proporcional, así como haber hecho extensivo el sistema mixto de elección para todos los ayuntamientos del Estado.

En ese mismo año se dieron las primeras reformas, ya que el 17 de noviembre de 1983 se amplió la representación popular en la integración de los cabildos municipales. Seis años más tarde, en 1989, la V Legislatura modificó las normas para que el Congreso local estuviera conformado por 13 diputados de mayoría relativa y cinco de representación proporcional.

En septiembre de 1995, la VII Legislatura aprobó por unanimidad el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, cuyas aportaciones esenciales fueron el aumento a 15 diputados de mayoría relativa y a 10 de representación proporcional, así como el incremento de los cabildos y la creación del Consejo Estatal Electoral y del Tribunal Electoral, organismos que se encargarían de organizar y resolver los conflictos en las elecciones estatales.

La reforma electoral en materia federal, aprobada en 1996, tuvo prontas repercusiones en los ordenamientos locales. De esta manera, el 22 de febrero de 1997, la VIII Legislatura local reformó diversos artículos a la Constitución Estatal, a efecto de incorporar el Tribunal Electoral al Poder Judicial del estado, además de considerar a los funcionarios que integran los órganos electorales como sujetos de juicio político y garantizar que las autoridades electorales gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, así como que los partidos políticos reciban en forma equitativa el financiamiento público. Por su parte, las modificaciones al Código electoral local se publicaron en el *Periódico Oficial* estatal el 10 de julio de 1998, presentando, como modificaciones centrales, la distribución en el financiamiento de los partidos posibilidad de creación de partidos políticos locales.

Para mayo de 2001, el mencionado Código electoral sufrió una nueva reforma en relación con el financiamiento de los partidos políticos para el sos-

tenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Este Código sufrió su última enmienda en junio de 2003, con el propósito de modificar las reglas para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional.

II. LOS ÓRGANOS ELECTORALES EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL

El 16 de julio de 2002, la X Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, aprobó el decreto por el que se reforman los artículos 6, 9, 49, 52, 53, 56, 64, 68, 75, 77, 80, 97, 98, 104, 149, 151, 156, 163 y 170, y se derogan los artículos 103, 109 y 111 de la Constitución Política del Estado. La reforma extinguió el Consejo Estatal Electoral y creó el Instituto Electoral de Quintana Roo, como un organismo público, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de preparar, desarrollar, organizar y vigilar las elecciones locales, así como de instrumentar las formas de participación ciudadana que señale la Ley. Este organismo es independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La misma reforma creó al Tribunal Electoral de Quintana Roo, como un organismo público autónomo, de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual constituye la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en la entidad y sus resoluciones dan definitividad a los actos y etapas de los procesos electorales.

Otros aspectos aprobados por la reforma comentada tienen que ver con el principio de equidad de género para los cargos de elección popular, así como la posibilidad del registro de partidos políticos locales. De la misma forma se señala que la ley secundaria tipificará los delitos electorales y preverá las sanciones correspondientes.

En contra de estas reformas se promovieron acciones de inconstitucionalidad por parte del procurador general de la república y por la dirigencia nacional del Partido de la Revolución Democrática. Ante ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fecha 18 de febrero de 2003, resolvió la inaplicabilidad del artículo 54 de la Constitución Política local, la invalidez de los artículos

49, fracción II —la cual se refería al proceso de elección y duración en el encargo de los consejeros electorales— y 53 del propio ordenamiento —mismo que condicionaba el proceso para la demarcación territorial correspondiente a los distritos electorales a la aprobación por mayoría calificada del Congreso del Estado—.

En cumplimiento de la resolución de la Suprema Corte, el 25 de noviembre del 2003 la X Legislatura local aprobó las reformas a los artículos 49, fracción II, párrafo séptimo, y 53 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo para quedar de la siguiente forma:

Artículo 49, fracción II, párrafo séptimo: «El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral de Quintana Roo, así como el Magistrado Presidente y los magistrados del Tribunal Electoral de Quintana Roo, serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura del Estado o de la Diputación Permanente, en los recesos de ésta, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, en los términos que disponga la Ley. El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y los Magistrados Numerarios durarán en su encargo seis años, y podrán ser ratificados de manera individual, hasta por un período más de tres años, con la misma votación requerida para su nombramiento».

Artículo 53. «La Ley de la materia fijará los criterios que tomará en cuenta el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, para establecer la demarcación, atendiendo a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalentes en las distintas regiones de la entidad».

III. EL TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO Y SU LEY ORGÁNICA

La Ley es reglamentaria del artículo 49 de la Constitución Política de Quintana Roo y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y atribuciones del Tribunal Electoral; fue publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado el 27 de agosto de 2002 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Este ordenamiento ya ha sufrido su primera reforma, específicamente en su artículo 14, en virtud del decreto legislativo de fecha 11 de diciembre de 2003 y publicado en el *Periódico Oficial* del Estado el 16 de diciembre de 2003 en cumplimiento de la resolución emitida por la Suprema

Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 27/2002.

Un aspecto de suma relevancia en esta ley es la determinación del carácter autónomo y permanente del Tribunal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, garante de la legalidad electoral local y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el estado de Quintana Roo. Esta decisión del legislador estatal, al establecer la permanencia y la autonomía del Tribunal Electoral, se estima acertada, ya que se ha demostrado que el carácter temporal de algunos tribunales electorales locales ha impedido la profesionalización de estos órganos. Al respecto vale la pena destacar que uno de los problemas recurrentes en las entidades federativas donde el órgano jurisdiccional es de carácter temporal, consiste en la dificultad de integrar de forma inmediata los propios Tribunales electorales ante la interposición de un recurso o juicio —a pesar de que en algunos casos los magistrados ya están nombrados—, en razón de que no se cuenta con el personal jurídico especializado en la materia. Esto provoca que los partidos políticos y los ciudadanos se encuentren, en ciertos casos, en estado de indefensión y de vulneración constitucional por la ausencia de una impartición de justicia pronta y completa.

Así, la creación de tribunales electorales de carácter permanente permite no sólo garantizar que la función jurisdiccional sea ejercida por personal especialmente preparado en materia electoral, sino que, adicionalmente, se han establecido programas de capacitación, investigación y difusión en derecho electoral, con el consabido beneficio para los propios órganos electorales, la autoridad administrativa, los partidos y organizaciones políticas y los ciudadanos en general.

Como ya se ha mencionado, la Ley Orgánica define al Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia con el efecto de garantizar a los partidos políticos y a los ciudadanos, una instancia que pueda, en su caso, analizar y resolver si las resoluciones de los órganos administrativos electorales estatales se dictaron con estricto apego a derecho. Asimismo, la ley establece que las resoluciones del Tribunal Electoral serán emitidas con plenitud de jurisdicción en una sola instancia y sus fallos serán definitivos. De esta manera, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, a partir del 1º de febrero de 2003, que-

dó instalado como un tribunal autónomo, independiente del poder judicial o de cualquiera de los otros poderes estatales y con carácter permanente.

a) La integración del Tribunal

Para el cumplimiento de sus labores jurisdiccionales y permanentes, el Tribunal Electoral está integrado por tres magistrados numerarios electos por el Congreso del Estado, un secretario general de acuerdos y cuatro áreas de apoyo con el personal jurídico y administrativo necesario para el desempeño de sus funciones: Unidad de Legislación y Jurisprudencia, Unidad de Comunicación y Difusión, Unidad de Administración y Unidad de Informática y Documentación.

Durante los procesos electorales se suman al Tribunal dos magistrados supernumerarios nombrados por el Congreso del Estado, además de secretarios de estudio y cuenta, notificadores, un secretario auxiliar de acuerdos y el personal necesario para el desahogo de las funciones.

El artículo 12 de la Ley Orgánica señala los requisitos que deben cumplir los magistrados del Tribunal Electoral de Quintana Roo y, en relación con la anterior legislación, se observan importantes innovaciones y avances entre los requisitos exigidos destacan los siguientes: se conserva el requisito de ser mexicano por nacimiento, pero se adiciona que no deberá tener otra nacionalidad; se reduce la edad mínima de 35 a 30 años de edad; se conserva el requisito de residencia de diez años en la entidad y se aumenta el requisito de cinco años de vecindad efectiva en algún municipio estatal; se reduce, de diez a cinco años, el tiempo de antigüedad de la obtención del título y cédula profesional de licenciado en Derecho; se adicionan, además, los siguientes requisitos: en los diez años anteriores a su designación no haber tenido cargo de elección popular ni haber sido postulado por algún partido político o coalición, no desempeñar o haber desempeñado el cargo de magistrado electoral, consejero ciudadano o consejero electoral, secretario técnico o secretario ejecutivo ante los órganos electorales de la entidad, de otros estados, o sus equivalentes a nivel federal; no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político o de

dirigente de organismos, instituciones, colegios o agrupaciones ciudadanas afiliadas a algún partido político; no desempeñar o haber desempeñado el cargo de representante de partido o coalición ante los órganos electorales de la entidad o de otros estados o de la Federación; se establece el requisito de contar, preferentemente, con conocimiento en la materia político-electoral; se conserva la prohibición para ser designados magistrados a quienes con un año de anterioridad a la designación hayan ocupado el cargo de secretarios de estado o sus equivalentes o procurador general de justicia y se aumenta la prohibición para quienes hayan ocupado los cargos de gobernador, senador, diputado federal y local y presidente municipal.

Otro importante avance de esta Ley consiste en el nuevo procedimiento para que el Congreso del Estado realice la designación de los magistrados electorales con base en las propuestas recibidas de las distintas fracciones parlamentarias representadas en el propio órgano legislativo. Además, por disposición de la nueva Ley —y por esta única ocasión— el magistrado nombrado en primer término ocupará la presidencia del Tribunal para el primer período. Cabe destacar que, con base en la anterior legislación, el Congreso elegía a los magistrados de ternas propuestas por el titular del Ejecutivo Estatal.

De conformidad con el nuevo ordenamiento, los magistrados numerarios durarán en sus funciones seis años y podrán ser ratificados, por un período de tres años más, a través de un procedimiento similar al de su elección; por su parte, los magistrados supernumerarios son nombrados por el Congreso del estado también en un procedimiento similar al de los magistrados numerarios, pero su encargo será temporal: se elegirán en agosto del año anterior de la elección, tomarán posesión en septiembre y permanecerán en sus cargos hasta concluir el proceso electoral. Sus funciones son de jueces instructores.

b) Las funciones del Tribunal Electoral de Quintana Roo

La actividad fundamental del Tribunal Electoral de Quintana Roo es conocer y resolver los medios de impugnación previstos en la Legislación electoral.

La nueva legislación en materia electoral en Quintana Roo

Para ello, con fecha 27 de agosto de 2002 se publicó en el *Periódico Oficial* del Estado el decreto por el que se aprueba la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Esta Ley procesal contempla las disposiciones necesarias para el ejercicio, desarrollo y resolución de los recursos y juicios que se interpongan ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo. Además, el Tribunal tiene atribuciones para conocer y resolver las controversias laborales que se presenten entre los servidores del Instituto Electoral y el propio Instituto, así como las suscitadas entre los servidores del Tribunal Electoral y el propio Tribunal.

Cabe destacar que de acuerdo a los ordenamientos en la materia, el Tribunal Electoral de Quintana Roo puede crear jurisprudencia al interpretar las normas y de acuerdo a ciertos parámetros señalados en la propia Ley.

La Constitución Estatal y la Ley Orgánica del Tribunal señalan que, entre procesos electorales, el Tribunal se dedicará, además de las resoluciones de conflictos de su competencia, a las acciones de investigación, difusión y capacitación en materia electoral. Estas tareas pueden considerarse como fundamentales en la nueva era democrática del Estado mexicano, ya que permiten que el derecho en esta materia se actualice acorde a los requerimientos y exigencias de una sociedad en plena evolución. Consideramos que uno de los aspectos relevantes en el desarrollo de la cultura democrática y jurídica electoral, es la profesionalización de servidores a través de su capacitación permanente, además de la imperiosa necesidad de realizar investigación de vanguardia en la materia, ya que la comprensión del fenómeno político, el aprendizaje de la técnica jurídica y el análisis exhaustivo de la normativa electoral contribuirán de manera más sólida a la consolidación de la incipiente democracia mexicana.

Por lo que respecta a la difusión del derecho y la cultura jurídica electoral, resulta importante ofrecer a los ciudadanos, partidos políticos, asociaciones civiles, e incluso a quienes todavía no han adquirido la ciudadanía por la edad, el fácil acceso al conocimiento de la materia en lo que concierne a sus derechos político-electorales y la defensa de los mismos. De ahí que el Tribunal Electoral se erige, además de un órgano resolutor de conflictos electorales, en una institución que brinde capacitación permanente, rea-

lice investigación y difunda el Derecho Electoral, sobre todo en el tiempo que media entre un proceso electoral y otro.

IV. EL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO Y SU LEY ORGÁNICA

La Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo es reglamentaria del artículo 49 de la Constitución Política del estado y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y atribuciones del Instituto. Este ordenamiento fue publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado el 27 de agosto de 2002 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Esta Ley también tuvo que ser reformada en cumplimiento de la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 27/2002 del 18 de febrero de 2003. El Congreso del Estado aprobó las reformas el 11 de diciembre de 2003, las cuales fueron publicadas en el *Periódico Oficial* del estado el 16 de diciembre del mismo año.

En su artículo 4º, la Ley Orgánica define al Instituto Electoral de Quintana Roo como un organismo público, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismo que contará con órganos permanentes y temporales, centrales y desconcentrados. Por cuanto a la autonomía y la permanencia del órgano administrativo electoral, se hace remisión a las alusiones vertidas en relación con el Tribunal Electoral estatal, ya que se considera acertada la decisión del legislador de que la entidad cuente con organismos electorales con estas características, con énfasis en su papel como instituciones difusoras de los principios rectores constitucionales en materia electoral.

a) La integración del Instituto Electoral

El Instituto se integra de manera permanente con un Consejo General, una Junta General, una Secretaría General y cinco Direcciones, a saber: de Organización, de Capacitación Electoral, Jurídica,

de Partidos Políticos y de Administración; además cuenta con la Unidad de Comunicación Social, la Unidad de Informática y Estadística, la Unidad de Contraloría Interna y el Centro de Información Electoral. Durante los procesos electorales el Instituto reproduce su estructura a través de los Consejos Distritales y las Juntas Distritales Ejecutivas.

El Consejo General del Instituto es el órgano superior de dirección y se integra con un consejero presidente y seis consejeros electorales con voz y voto, a quienes se suman —con el derecho a voz, pero sin voto— un representante por cada uno de los partidos políticos acreditados ante el órgano electoral, así como el secretario general. La Ley también establece que existan cuatro consejeros electorales suplentes en orden de prelación. En lo que respecta al procedimiento para la designación del consejero presidente y de los consejeros electorales del Consejo General, se puede afirmar que este es prácticamente igual al de elección de los magistrados electorales del Tribunal, es decir, el Congreso del estado designa a los consejeros con base en propuestas de los grupos parlamentarios, además de que durarán en su encargo seis años y podrán ser ratificados de manera individual por un período de tres años más a través del mismo procedimiento.

b) Las funciones del Instituto Electoral

El Instituto Electoral de Quintana Roo, por mandato constitucional, es el encargado de preparar, organizar, desarrollar y vigilar los procesos para las elecciones de gobernador, diputados a la Legislatura estatal y ayuntamientos, así como de la instrumentación de las formas de participación ciudadana que en su oportunidad señalen las disposiciones reglamentarias de la materia. De la misma manera, tiene a su cargo en forma integral y directa, con independencia de lo señalado en la ley respectiva, las actividades concernientes a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, prerrogativas y fiscalización del financiamiento a las agrupaciones políticas estatales y partidos políticos, impresión de material y documentación electorales, preparación de la jornada electoral, cómputos de los resultados electorales, la calificación de las elecciones y la entrega de las constancias de mayoría o asignación respectivas

en los términos que señale la norma electoral conducente. De la misma forma, el Instituto tiene como función la regulación de la observación de la jornada electoral y de la publicación de encuestas y sondeos de opinión con fines electorales, además tiene la obligación de coadyuvar en la organización de las elecciones para elegir a los integrantes de las alcaldías, delegaciones y subdelegaciones municipales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de los Municipios.

V. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

Esta Ley regula de manera particular los instrumentos impugnativos de los cuales dispondrán los partidos políticos, coaliciones, organizaciones de ciudadanos, agrupaciones políticas, candidatos, servidores electorales y ciudadanos en particular, para combatir los actos y resoluciones de las autoridades electorales de Quintana Roo. El ordenamiento se publicó el 27 de agosto de 2002 en el *Periódico Oficial* del Estado, cumple con ello el imperativo que la fracción V del artículo 49 de la Constitución Política local establece al señalar que: «La Ley establecerá un sistema de medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten invariablemente al principio de legalidad y a lo dispuesto por esta Constitución».

Dentro de los medios de impugnación comprendidos en este nuevo ordenamiento, se prevén los siguientes:

- a) El recurso de revocación;
- b) El juicio de inconformidad;
- c) El juicio de nulidad, y
- d) El juicio para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos quintanarroenses.

Conviene señalar que el recurso de revocación y el juicio de nulidad ya se encontraban previstos en la codificación electoral anterior, sólo que aparecen en esta nueva Ley con algunas modificaciones en su regulación y denominación; así, por cuanto al recurso de revocación, que en el código abrogado se denominaba recurso de revisión, el cual procedía en la etapa de preparación de la jornada electoral y en contra de los actos y resoluciones de los consejos distritales, ahora se contempla con una nueva denominación que

amplía su procedencia en todo tiempo en contra de los actos y resoluciones de los consejos distritales, juntas distritales ejecutivas y de las contralorías internas del Instituto y del Tribunal Electoral, con la excepción de lo dispuesto para el juicio de nulidad.

Por lo que ve al juicio de inconformidad, el código anterior preveía un recurso con esta misma denominación, que en esencia no corresponde al actual juicio, pues aquel —el recurso— procedía en contra de los cómputos de votos de una elección que constituye una nulidad de elección; y por cuanto al actual juicio de inconformidad, su procedencia se da en contra de los actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto Electoral entre procesos electorales y durante los mismos, pero únicamente en la etapa de preparación de la elección.

Respecto al juicio de nulidad debe decirse que dicho medio de impugnación sí estaba previsto en la anterior legislación electoral, pero se complementaba con el recurso de inconformidad respecto a la nulidad del cómputo de votación. Conviene precisar que en la actual norma se previenen las fechas en las que deberán quedar resueltos los juicios de nulidad que se interpongan.

Uno de los aspectos novedosos que recoge esta nueva Ley es la regulación del juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano quintanarroense, medio de defensa establecido en favor de los ciudadanos que se vean afectados en el ejercicio de su derecho constitucional de votar, ser votado en las elecciones locales, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Cabe mencionar que nuestra entidad, junto con Coahuila y Durango, son los únicos estados en prever en sus legislaciones electorales dicho medio de impugnación.

Otro de los importantes aportes que da la nueva Ley Estatal de Medios de Impugnación es la facultad que otorga al Tribunal Electoral del Estado para que sus resoluciones constituyan jurisprudencia, siempre y cuando las mismas se sustenten en un mismo sentido en tres resoluciones consecutivas sin ninguna en contrario, aprobadas por unanimidad de votos; a su vez, para la modificación de la jurisprudencia se deberán observar las mismas reglas establecidas para su formación.

Una novedad más de la nueva Ley de Medios de Impugnación de Quintana Roo es la inclusión de la

figura del magistrado supernumerario, servidor público temporal que en los procesos electorales se incorpora al Tribunal para desempeñar la función de juez instructor, quien tiene como tarea primordial substanciar las impugnaciones presentadas y, en su momento, elaborar el proyecto de resolución de desechamiento de los medios de impugnación que así lo ameriten.

VI. LA NUEVA LEY ELECTORAL

La Ley Electoral de Quintana Roo fue aprobada por el Congreso local el 28 de febrero de 2004, y publicada en el *Periódico Oficial* del estado el 4 de marzo de 2004, entró en vigor el día 19 del mismo mes y año. El ordenamiento consta de 288 artículos distribuidos en cuatro libros, cinco títulos y 47 capítulos, con tres artículos transitorios.

Una de las innovaciones que establece la nueva Ley Electoral es el derecho de los ciudadanos a constituir agrupaciones políticas estatales, situación que marca, sin duda, uno de los puntos más significativos en la construcción de un nuevo orden democrático en la entidad. Por cuanto a la demarcación territorial, contempla de manera clara la división en secciones electorales, distritos, municipios y circunscripciones; asimismo, se establece un máximo de mil quinientos electores por cada una de las secciones que comprenden la división electoral del territorio del estado. Además, se le otorga una nueva facultad al Consejo General del Instituto Electoral para realizar modificaciones a la distribución electoral con la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del mismo, sin la necesidad de contar con la aprobación de la Legislatura estatal.

Una modificación importante en relación con la anterior legislación electoral se encuentra en la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional: para tener derecho a la asignación de diputados por este principio, los partidos requieren acreditar la postulación de candidatos de mayoría relativa en, por lo menos, ocho distritos electorales; mientras que para la asignación de regidores por el mismo principio, los institutos políticos deberán postular planillas completas de candidatos en, por lo menos, seis municipios de la entidad.

La modificación hecha por la legislatura estatal según la fecha de la jornada electoral, que anteriormente se efectuaba el tercer domingo de febrero del año de la elección, consiste en el cambio para celebrarse el primer domingo del mismo mes. Este cambio se hizo a propuesta del Tribunal Electoral para contar con tiempo suficiente en la resolución de los medios de impugnación interpuestos.

Por cuanto a la constitución de partidos políticos estatales, existe una innovación en el sentido de que sólo podrán solicitar el registro las agrupaciones políticas que tengan por lo menos tres años de antigüedad en la entidad y cuenten con afiliación de al menos mil quinientos afiliados en diez distritos electorales.

De conformidad con esta Ley, los partidos políticos están exentos del pago de impuestos y derechos de carácter local relacionados con rifas, sorteos, ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines, así como los relativos a la venta de impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y propaganda. Por lo que se refiere al acceso a los medios de comunicación, se prevé la utilización de aquellos que son propiedad del estado, que especifica las formas, procedimientos y tiempos para garantizar la equidad de su uso entre los partidos políticos.

En lo relacionado a la constitución de coaliciones electorales, se observa un procedimiento diferente al marcado por la ley anterior, ya que para la procedencia de la coalición para postular candidato a gobernador es necesario acreditar el registro de por lo menos ocho candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa de la propia coalición; en el caso de coalición para postular candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, ésta podrá ser total o parcial —lo que implicaría registrar candidatos en un mínimo de tres y en un máximo de ocho distritos—. En el caso de coalición, el financiamiento público para gastos de campaña se asignará solamente el monto que le corresponda al partido político coaligado que haya obtenido la mayor votación válida en la elección de diputados inmediata anterior.

La nueva Ley señala que el proceso electoral ordinario inicia el día 1° de octubre del año anterior al que debe realizarse la elección, y esta etapa concluye con la toma de posesión de los cargos; cabe señalar

que el anterior ordenamiento electoral no indicaba la fecha del inicio y daba por concluido el proceso electoral con la declaración de mayoría y validez de la elección. Las modificaciones relacionadas al desarrollo de las etapas que comprende el proceso —preparación de la elección, jornada electoral, resultados y declaración de validez de la elección— fueron mínimas; entre éstas destaca el cambio de hora para el inicio de la jornada electoral —ya que pasó de las 7:00 a las 7:30 de la mañana— y el acontecimiento que pone fin a la misma —antes era la clausura de casilla y ahora es la entrega de los paquetes electorales a los respectivos consejos distritales—; esta modificación tiene como consecuencia que la etapa de resultados y declaración de validez de la elección se inicie con la recepción de los paquetes electorales señalados.

Por lo que se refiere a las campañas electorales, la nueva ley señala la fecha del inicio y del fin de las campañas, además de prever una etapa previa a estas, denominada como «precampaña», a la cual nos referimos más adelante. Una observación adicional es que para la etapa de campaña electoral se modifica el término «límite de gastos» por «tope de gastos de campaña».

Para la etapa que comprende la jornada electoral, además de las variaciones ya citadas, existen cambios en la forma de cómo deben suplirse a los funcionarios de casilla, en caso de que no se presentaran antes de las 9:00 horas. De esta forma, si el Instituto Electoral aún no ha hecho los nombramientos o cambios pertinentes, serán los representantes de los partidos políticos quienes, por acuerdo de la mayoría, nombrarán a los ciudadanos que ocuparán los cargos de los funcionarios vacantes en la casilla.

En esta Ley se estipula que a aquellos electores que se encuentran impedidos físicamente para marcar sus boletas se les permite ser asistidos por una persona de su confianza que los acompañe, o autoriza, en su caso, a un funcionario de la mesa directiva de casilla para que los asista. Se establece, además, que las personas que tendrán derecho de acceso a las casillas como auxiliares serán los secretarios de Juzgado y los notarios públicos; se suprimen a los jueces y agentes del Ministerio Público. Por su parte, cuando se hace referencia al lugar en donde se debe realizar el escrutinio y cómputo, se contempla que éste deberá efectuarse en el mismo lugar donde se instaló la casilla, con

la salvedad de que podrá realizarse en lugar diferente cuando exista causa que así lo justifique.

Como ya se ha señalado, una de las más importantes innovaciones del legislador local fue la regulación de las precampañas, ya que los partidos políticos debidamente acreditados o registrados ante el Instituto podrán realizar procesos internos para elegir a sus candidatos a cargos de elección popular, con la obligación de ajustarse a sus ordenamientos internos, tales como los estatutos y acuerdos de sus órganos de representación. De la misma forma, la Ley prevé que los ciudadanos que por sí mismos realicen actividades de proselitismo con el objeto de difundir su imagen personal con el propósito de obtener la postulación a un cargo de elección popular, deberán ajustarse a los plazos y disposiciones establecidas en dicho ordenamiento, y en caso de infracción a las mismas el Instituto Estatal Electoral podrá, en su caso, negarle el registro como candidato. Las precampañas iniciarán 60 días antes del registro del candidato y los partidos políticos deberán dar aviso por escrito al Instituto sobre la realización de sus procesos democráticos internos cinco días antes de que ocurran los mismos; el escrito dirigido a la autoridad administrativa electoral deberá acompañarse de un informe de los lineamientos o acuerdos a los que van a estar sujetos los aspirantes a candidatos. En caso de que los partidos políticos den inicio a una precampaña sin notificar al Instituto se les podrá negar el registro a sus candidatos.

Los aspirantes a candidatos deberán estar sujetos a los lineamientos que prevé esta nueva Ley, los cuales se pueden resumir en el respeto a los estatutos de su partido político o coalición; informar por escrito al partido político o coalición de su aspiración y entregar al mismo una exposición de motivos y el programa de trabajo que se propone llevar a cabo como posible candidato a un cargo de elección popular. Además, quienes hayan participado en un proceso interno de selección de candidatos deberán presentar, ante el partido político o coalición, un informe financiero sobre el origen y aplicación de recursos dentro de los tres días anteriores a la realización del proceso interno, así como entregar al partido político o coalición cualquier remanente del financiamiento de precampaña que pudiera existir. Lo anterior, sin importar si el aspirante a candidato concluyó o no la precampaña y si fue o no seleccionado como candidato. Por cuanto a la protec-

ción del patrimonio público, la ley prohíbe a los aspirantes a candidatos hacer uso de los bienes públicos, teléfonos, faxes, fotocopadoras y herramientas de internet para apoyar cualquier acto de precampaña, con la disposición de que su incumplimiento será sancionado conforme a los ordenamientos aplicables.

Los aspirantes a candidatos que ostenten un cargo de elección popular o que sean funcionarios en la administración pública —estatal o municipal— y que manejen recursos económicos, tendrán estrictamente prohibido promover su imagen personal con recursos procedentes del erario público. Para ello, se entiende como promoción de imagen personal el hecho de que, con el pretexto de informar a la ciudadanía respecto de acciones u obras gubernamentales, se divulgue cualquiera de las características distintivas personales del aspirante a candidato en un grado igual o mayor respecto de la acción u obra de gobierno a comunicar, o cuando el ejercicio informativo, la acción u obra gubernamental, se realice fuera de la jurisdicción territorial o competencial que tenga asignada en razón del cargo que detenta. En el mismo, los funcionarios públicos tienen la obligación de retirar la información que los propios aspirantes hayan producido cuando estos estaban en el encargo público.

Por lo que se refiere a los gastos de precampaña, los partidos políticos podrán realizar erogaciones con motivo de sus procesos internos de selección de candidatos, con un tope equivalente al quince por ciento del monto total fijado como límite para los gastos de la campaña ordinaria, los cuales deberán especificarse en un apartado especial del informe definitivo de gastos de campaña que se debe presentar al Instituto. Por su parte, los recursos obtenidos durante esta etapa estarán conformados por aportaciones o donativos —en dinero o en especie— en forma libre y voluntaria de personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país; así, las aportaciones que conforman el financiamiento de las precampañas electorales se sujetarán a las siguientes previsiones normativas:

- a) Las aportaciones en dinero que efectúe cada persona física o moral tendrán como límite el equivalente a trescientas veces el salario mínimo general vigente en la entidad, se deben expedir

- recibos foliados en los cuales se harán constar los datos de identificación del aportante, conforme al formato que proponga la Junta General al Consejo General;
- b) Los recursos obtenidos mediante autofinanciamiento se comprobarán conforme a los lineamientos que la Junta General proponga al Consejo General;
 - c) En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido, pero en caso de exceder una cantidad equivalente a ciento cincuenta veces el salario mínimo general vigente en la entidad se deberá justificar plenamente su procedencia;
 - d) Las aportaciones en especie se harán constar por escrito en contratos celebrados de acuerdo a las leyes aplicables, y
 - e) Las aportaciones en bienes muebles o inmuebles deberán destinarse única y exclusivamente para el cumplimiento del objeto de la precampaña electoral.

Los aspirantes a una candidatura deberán informar regularmente sobre los recursos de que dispongan y al término de su precampaña electoral presentarán un informe general de los ingresos y gastos que hayan efectuado, de conformidad a los lineamientos que proponga la Junta General al Consejo General, y la entrega del informe se hará a través del órgano responsable de las finanzas del partido político respectivo. Los partidos integrarán los informes por cada aspirante a los cargos de elección popular. Para el caso de municipios, sólo se presentará el informe correspondiente a los aspirantes a presidente municipal y en cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos. Los ingresos que reciban los aspirantes, sean en efectivo o en especie, deberán respaldarse con la copia del recibo, de acuerdo al formato respectivo, el cual deberá contener un mínimo de requisitos y los egresos deberán estar soportados con la documentación que se expida a nombre del aspirante por la persona física o moral a quien se efectuó el pago.

La Dirección de Partidos Políticos del Instituto deberá presentar a la Junta General los dictámenes sobre el informe financiero de las precampañas, a más tardar dentro de los diez días posteriores a su recepción, para que en su oportunidad se sometan a

la consideración del Consejo General para su aprobación en su caso. Así, la Junta General, por conducto de la Dirección de Partidos Políticos, recibirá las quejas a que haya lugar sobre el origen, aplicación y destino de los recursos utilizados en precampañas electorales. Cuando un partido político o coalición no cumpla en tiempo con la presentación de los informes o haya excedido los topes de gastos de precampaña, la Junta General, por conducto de la Dirección de Partidos Políticos, le notificará y apercibirá, y, en su caso, el partido político podrá ser sancionado con la pérdida del derecho a registrar como candidato al aspirante. Las diferentes sanciones previstas en la Ley para sancionar infracciones de precampañas —según la gravedad de la irregularidad— son: el apercibimiento, la multa, y la pérdida del derecho a registrar como candidato al aspirante.

VII. CONCLUSIONES

A partir del año 2002 se inició un proceso de reformas a la legislación electoral del estado de Quintana Roo, que abarcó reformas a la Constitución Política Estatal, la expedición de tres nuevos instrumentos normativos —como son la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo, la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo y la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral—, y culminó este proceso en el 2004 con la expedición de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

La nueva legislación electoral estatal permitió la creación de dos organismos autónomos electorales de carácter permanente, uno de carácter administrativo y el otro jurisdiccional, con los beneficios ciudadanos, políticos y jurídicos que esta decisión conlleva, con lo que superó la improvisación que se daba en los tribunales electorales temporales y las dificultades por las que atraviesan los tribunales dependientes del Poder Judicial de los estados que funcionan como salas electorales durante el proceso y se transforman en administrativos, civiles o penales fuera del período electoral.

Contar con un instrumento jurídico procesal como es la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral ha servido para corregir las ausen-

La nueva legislación en materia electoral en Quintana Roo

cias sobre la naturaleza y fines de los medios en ella previstos y, además, el establecimiento del Juicio para la Protección de los Derechos Políticos que tendrá grandes beneficios para los ciudadanos quintanarroenses.

Finalmente, la aprobación de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, colocó a la entidad a la vanguardia en materia electoral al regular las precampañas y su fiscalización, que, al igual que las materias referentes a las cuotas de género, son acciones que reafirman la vida democrática del país. En resumen, si bien es cierto que hemos destacado las cualidades e innovaciones de la nueva legislación electoral estatal, también lo es el hecho de que aún existen indefiniciones, vaguedades, posibles antinomias e imprecisiones sobre

las que se debe trabajar; sin lugar a dudas, en esta labor es importante la cooperación de todas las partes involucradas a nivel estatal, en colaboración con los organismos electorales de otras entidades y el apoyo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esta nueva legislación electoral de Quintana Roo debe traducirse en un significativo avance de la vida democrática en la entidad que permita a todos los actores en ella inmersos seguir construyendo día con día el Estado de derecho que queremos y merecemos, en donde los esfuerzos se concentren en buscar métodos y formas para cumplir la Ley y tener un marco jurídico acorde para fortalecer la incipiente democracia mexicana.





Sección de
BIBLIOHEMEROGRAFÍA

I. Reseñas bibliohemerográficas

II. Bibliografía temática sobre el voto

CARRILLO, MANUEL; LUJAMBIO, ALONSO;

NAVARRO, CARLOS; ZOVATTO, DANIEL

(COORDINADORES)

DINERO Y CONTIENDA POLÍTICO-ELECTORAL
RETO DE LA DEMOCRACIA

SECCIÓN DE OBRAS DE POLÍTICA Y DERECHO

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 2003

501 PP.

La democracia en cualquiera de sus manifestaciones modernas, como un sistema de organización política basado en la participación ciudadana para integrar sus órganos de gobierno y supervisar el fundamento legal de sus decisiones, implica la aportación de grandes recursos económicos destinados a desarrollar diversas actividades e instituciones que le son propias.

En este contexto, es visible para el común de las personas, que los fondos destinados a patrocinar una contienda electoral de cualquier nivel y en el país que sea, constituyen un renglón de significativa importancia para las finanzas públicas.

De aquí que el tema referente al gasto realizado en las campañas electorales despierte puntos de vista controversiales.

Tal circunstancia originó que en la Ciudad de México se efectuara, del 6 al 8 de junio de 2001, el *Seminario Internacional sobre Dinero y Contienda Político-Electoral. Retos para la Democracia*, organizado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas, el Instituto Internacional para la Asistencia y la Democracia Electoral, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, Elecciones Canadá, el Ministerio del Interior de España, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral.

Este evento reunió a destacados especialistas, cuyos trabajos y comunicaciones fueron reunidas para integrar el contenido del libro que ahora se reseña y cuyo título *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, seguramente atraerá la atención de quienes, por su proyección profesional, así como por su interés en los aspectos políticos contemporáneos, están siempre a la espera de la publicación de nuevas aportaciones académicas sobre la materia.

La obra, a pesar de su antecedente en el referido Seminario, ha sido publicada en julio de 2003. La coordinación respectiva estuvo a cargo de cuatro personas particularmente reconocidas por su desempeño en las tareas político-electorales, a saber: Manuel Carrillo Poblano, coordinador de Asuntos Internacionales; Alonso Lujambio Irazábal, consejero electoral, y Carlos Navarro Fierro, director de Estudios Electorales, los tres del Instituto Federal Electoral, y Daniel Zovatto Garetto, ejecutivo senior del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).¹

Reunir en un volumen artículos tan diversos, a través de los cuales se exponen realidades originadas en

¹ Los cargos aludidos eran los desempeñados por estas personas en el momento de la publicación.

varios países y zonas continentales, hizo necesaria su sistematización, que se apega en gran medida a la ubicación geográfica de los países a los que alude cada trabajo; tal presentación facilita al lector encontrar los temas que sean motivo de su particular preocupación.

De esta manera se presenta el siguiente panorama temático.

Prólogo. En él los coordinadores explican de manera sucinta la trascendencia del estudio referente al tema del financiamiento de las campañas político-electorales, dado que el nexo entre el financiamiento y las elecciones es actualmente un asunto prioritario para las democracias, porque mucho tiene que ver con su consolidación, crecimiento y credibilidad.

Indagar la procedencia, aplicación y transparencia del manejo de tales recursos económicos, generalmente muy elevados, ha provocado en la opinión pública mundial una reacción cada vez más señalada en las últimas décadas, a la vez que sus consideraciones impactan directamente aspectos tan delicados como legitimidad; legalidad; impugnaciones, administrativas y jurisdiccionales, e incluso, en el extremo, elevados riesgos que se traducen en ingobernabilidad.

Lo anterior debe además observarse como un fenómeno generalizado, puesto que si bien cada país ha ido acumulando su propia experiencia, en un devenir histórico y político específico, también es cierto que al practicar el análisis integral se pueden encontrar puntos de coincidencia cuyo conocimiento permite una comprensión más profunda de esta realidad.

Cabe destacar, afirman los coordinadores, que los trabajos del Seminario no tuvieron un fin estrictamente académico, sino que se trató esencialmente de congregar a especialistas procedentes de distintos países y representantes de organismos internacionales afines, con conocimientos y práctica en la materia, con el propósito de propiciar el intercambio de experiencias e impresiones que reporten conocimientos o ideas útiles para enfrentar los retos que plantea la enorme responsabilidad del manejo adecuado del financiamiento de los gastos político-electorales.

En el prólogo se presentan también de manera panorámica y por áreas geográficas internacionales, los aspectos más destacados de los artículos que comprenden la obra en comento.

«Referencia y actualidad de la contienda político-electoral» es un artículo escrito por José Woldenberg

K., que aparece al principio de los trabajos publicados porque sirve a manera de introducción. En este documento el autor resalta la importancia que tiene el estudio de la relación dinero-política, en el cual cuatro puntos extremos son relevantes: el origen de los recursos, su distribución equitativa entre los partidos políticos, su aplicación correcta, y la supervisión permanente y confiable de su manejo. Apunta el autor algunos datos interesantes referentes a cómo fue surgiendo la normativa reguladora de estas actividades; por ejemplo, cuando Francia en 1946 asumió una medida pionera excepcional al establecer el principio de reembolso de determinados gastos de campaña de los candidatos a la Asamblea Nacional.

Más adelante, después de algunas consideraciones doctrinales, se da a la tarea de explicar las características del financiamiento público y el privado, la prohibición de otras fuentes de financiamiento, los límites a los gastos, la fiscalización y sanciones aplicables a estas actividades, en alusión específica al caso de México.

Tal vez los hechos ocurridos con posterioridad a la fecha del Seminario hubieran cambiado radicalmente el contenido de este prólogo, se hace entonces un comentario de mayor profundidad respecto de las sanciones que la ley establece por violaciones que se cometen en torno al financiamiento político-electoral.

En adelante la obra se agrupa en secciones regionales, cuyo membrete general es «Perspectivas regionales comparadas».

«América Latina» es un estudio realizado por Daniel Zovatto, que bien puede calificarse como excelente porque abarca casi la totalidad de los países del área, si bien resalta de manera particular lo referente a Cuba, Brasil, Colombia, Argentina, Perú, México y Costa Rica. El trabajo presenta cuadros comparativos con temática diversa; contiene reflexiones que pueden aportar reformas a las legislaciones nacionales y presenta algunas consideraciones en torno al tema, siempre candente, de la corrupción y de los abusos a los que puede prestarse el uso inadecuado del financiamiento destinado a la vida político-electoral.

En este punto resulta también oportuno relacionar el contenido del artículo con las consideraciones que pueden hacerse de acuerdo con los últimos acontecimientos, especialmente en México.

Dinero y contienda político-electoral reto de la democracia

«Asia», trabajo elaborado por Randhir B. Jain, quien fuera profesor y jefe del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Delhi; quien divide su estudio en dos grandes grupos de países, que reúne por afinidades históricas, de filiación política y contexto económico-social. De esta manera, se refiere al sur de Asia, región afectada severamente por la pobreza, con grandes problemas de corrupción y «mal gobierno», que sin embargo ha protagonizado importantes movimientos democráticos que han ido poniendo coto a las tradicionales dictaduras militares; en este orden se analizan los casos de Pakistán, Nepal, Bangladesh, Sri Lanka y la India.

En la segunda parte, el trabajo se refiere a los países del este de Asia, donde el desarrollo económico, político y social es muy superior; tal es la realidad de Japón, Taiwán, Malasia y Corea del Sur.

Este contraste entre ambos grupos de naciones permite a la vez encontrar la diferencia de perspectivas y necesidades, que en el tema del financiamiento a las contiendas electorales se presentan en un país con mayor o menor potencial económico.

Es de señalarse el caso especial de la India en el tiempo actual, que presenta una panorámica que ya no abarca esta publicación, debido al rumbo que en materia económica y democrática se está presentando, específicamente con las controversiales elecciones de 2004.

«África anglófona», la explicación del título de esta participación estriba en que lo referente al continente africano ha sido dividido en dos trabajos, éste que describe la realidad de los países que en su momento fueron colonias inglesas y otro, el de África francófona, formada por países cuyas culturas tienen influencia gala.

La parte anglófona está descrita por Yaw Saffu y destaca el hecho de un aumento considerable en el gasto político, lo que resulta paradójico pues se trata de países sumamente empobrecidos, como Comores, República Democrática del Congo, Libia, Sudán, Suazilandia, Uganda, Eritrea (estado por cierto unipartidista), Somalia (que de hecho no tiene un sistema político en funcionamiento), Sierra Leona y Kenia.

En todos estos casos, los apoyos extranjeros para el desarrollo de tan incipientes democracias representa un punto básico de las consideraciones conjuntas de la problemática financiera política; sobre

este punto debe tenerse en cuenta que en algunos de estos países se ha vivido o se vive un estado de guerra civil que convierte en un verdadero polvorín todo lo referente a la vida política. A veces estos conflictos alcanzan niveles de confrontación internacional.

«África francófona» es un trabajo de Hadji Mbodji, quien analiza los casos de Senegal, Gabón, Mali, Camerún y Benín; resalta el hecho de que la legislación aplicable es deficiente y no refleja la realidad de cada país, por lo cual una de sus recomendaciones es actualizar y adaptar el marco normativo a las necesidades reales de esos sistemas políticos nacionales, evita casos atípicos como el de las elecciones generales anticipadas celebradas en Senegal, el 29 de abril de 2001, en que participaron 25 partidos políticos, para satisfacer las necesidades ideológicas de un padrón electoral de 2,804,352 electores, cuando el país atraviesa por una raquítica situación económica.²

«Europa Central y del Este» es el título de la participación de Marcin Walecki, en la que se hace una comparación preliminar entre los siete países centroeuropeos: Bulgaria, la República Checa, Hungría, Lituania, Rusia, Ucrania y Polonia.

Se trata de países que emergen a la democracia en el contexto de la «tercera o cuarta ola», según opinan los politólogos, a raíz de las nuevas tendencias democráticas internacionales consecuencia de la caída del socialismo soviético.

Es de notarse que, a la fecha, las fuentes de información académica sobre el tema del financiamiento político-electoral en estos países es muy escaso, por lo que una investigación como ésta resulta un aporte de gran valor, especialmente para los investigadores de habla hispana.

«Europa Continental» de Kart Heinz Nassmacher y Ruud Koole, quienes reunieron sus esfuerzos para resumir sus trabajos, que presentan la realidad político-electoral de Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos, España y Suecia, países que de alguna manera han pretendido seguir las directrices de lo que se denomina la «órbita anglosajona», preocupada por ga-

² Es de recomendarse, para una mejor comprensión de la realidad actual en los continentes asiático y africano, la consulta al Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México.

rantizar la transparencia en el manejo del dinero público, la rendición de cuentas, la transparencia, la posibilidad de sanciones, la factibilidad administrativa, y el monitoreo y control permanente de la aplicación del gasto destinado a las campañas político-electorales.

La realidad contrastada de los países estudiados, hace que mientras en los Países Bajos se establecen mecanismos e instituciones más eficientes para controlar todo lo referente al gasto político, ahora especificados en la nueva Ley sobre Subvenciones Estatales a los Partidos Políticos, de 1999, en la que su artículo 18 ordena que se publiquen todas las donaciones que reciba un partido; en Italia se ha incrementado la tendencia deplorable de recabar fondos provenientes de los sobornos políticos *tangenti*.

En general, sería conveniente que el investigador interesado en los temas del financiamiento político-electoral verificara si se han dado cambios importantes con la integración de la Unión Europea.

«Países de la órbita anglosajona» de los mismos autores del artículo anterior, Kart Heinz Nassmacher y Ruud Koole, resulta ser un amplio estudio referente a los casos del Reino Unido, los Estados Unidos de América, Australia y Canadá. Se apoya en una rica investigación, que abunda en cifras que se anotan con la intención de destacar el alto costo de la democracia, puesto que en la medida en que se logra una mayor apertura de participación ciudadana, la logística para captarla es más compleja.

Para los investigadores académicos resultan también de enorme interés las referencias bibliohemerográficas, que incluyen las fuentes electrónicas, para ampliar su conocimiento y comprensión de esta parte del Derecho Electoral Comparado.

«Fiscalización, control y cumplimiento de la normativa sobre el financiamiento político» es un tercer trabajo, presentado en el Seminario aludido por Kart Heinz Nassmacher, de quien debe destacarse que a pesar de que no pudo asistir a ese evento, sí tuvo la generosidad de enviar estas participaciones, lo que refleja su alto sentido de responsabilidad.

En esta investigación se presenta una consideración global de varios países, especialmente de las potencias económicas, y en ella destaca el papel que desempeñan las instituciones del poder judicial como órganos controladores y sancionadores que garantizan

así la transparencia y la credibilidad en el manejo de estas finanzas; por eso esta parte del libro es recomendable de manera especial para todas aquellas personas que se desempeñan en los órganos de impartición de justicia.

«Experiencias nacionales representativas», a partir de la página 179, el libro contiene casos específicos de la problemática de países concretos, cuyo estudio particular, si se contrasta con el general en su área respectiva, reseñado anteriormente, proporciona una visión más profunda y real de esas naciones. Así, se desarrollan los siguientes casos:

«España», por Félix Marín, subdirector general de Política Interior y Procesos Electorales del Ministerio del Interior de España. Trabajo abundante en cuadros y estadísticas, cuyo análisis se inicia desde la expedición de la Constitución de 1978 hasta el año 2000, que permite, de paso, observar la pugna entre la izquierda y la derecha, que tanto ha caracterizado al panorama político hispano y cuya conclusión irónica cita dos frases ingeniosas:

1. «La política es el arte de obtener dinero de los ricos y votos de los pobres, con el fin de proteger a los unos de los otros» (Noel Claraso).

2. «En la vida hay muchas cosas más importantes que el dinero, pero todas ellas cuestan mucho dinero» (León Daudí).

Es de todos conocido el caso particular de este país en el desarrollo del proceso electoral de 2004, que implicó un cambio del partido político en el poder, por lo cual para el investigador debe ser de especial importancia observar los cambios que pudieran presentarse en un próximo futuro en torno a la materia del financiamiento político-electoral.

«Francia», por Yves Merie Doublet, quien advierte que hubo necesidad de esperar el año 1988 y después 1990, para que este país contara con una verdadera reglamentación del financiamiento de las campañas electorales, y a pesar de todo, según el autor, esa reglamentación jurídica es inestable, es obra conjunta de la jurisprudencia y del poder legislativo, y olvida el nivel de las elecciones municipales.

En este tipo de reflexiones destaca la labor de los tribunales, los cuales con sus decisiones y precedentes influyen de manera importante en las directrices que luego concreta el legislador a través de reformas a los distintos ordenamientos aplicables.

«Gran Bretaña», por Michael Pinto Duschinsky,

en el que plantea la duda sobre si el financiamiento que prevalece en esta nación es público, privado o mixto, si bien parece que el elegido es precisamente el mixto. El autor hace un recorrido histórico desde la Inglaterra aristócrata de 1880, cuando la Cámara de los Comunes se integraba con representantes que lograban su curul gracias al apoyo de los nobles, hasta nuestros días, en los que la pugna partidista alcanza niveles de gran trascendencia que afecta en ocasiones la misma estabilidad política del país. Curiosamente un problema que destaca en este estudio es el de las donaciones de origen extranjero, porque al calificar de tales a ciertas aportaciones se ha caído en el caso del «Acta del año 2000», que ha tenido dificultad por las razones histórico políticas no resueltas, que son del conocimiento general, de si Irlanda del Norte debe o no ser considerada como país integrante del Reino Unido.

«Canadá», de Jean Pierre Kingsley, quien afirma categórico que la democracia, como ocurre con el dinero, se basa en la confianza. Ambos derivan su legitimidad del conocimiento del público, de que tienen en definitiva un valor intrínseco y en este orden de ideas propone futuras reformas legales para lograr que los electores puedan conocer con todo detalle el origen del financiamiento de las campañas de los candidatos, antes incluso del día de la jornada electoral, a fin de que este dato les sirva para reforzar su decisión frente a las urnas.

Sería conveniente, al estudiar el caso especial de Canadá, tomar en cuenta que se trata de un país integrado por tres grupos nacionales, que son: el de origen británico, el de origen francés y el conformado por las etnias locales, en este último caso puede observarse una abierta discriminación, que ha provocado el repudio de la opinión internacional.

«Los Estados Unidos» de Herbert Alexander, estudio que se basa en las características político-electorales peculiares de un sistema presidencial-congresional, con un poco más de dos siglos de vigencia. Hace énfasis en los anuncios y la mercadotecnia política en un país tan afecto a estos aspectos y en donde la tecnología avanzada permite desarrollar una verdadera «guerra de medios», misma que tal vez atraiga mucho al público, para orientar una decisión reflexiva y responsable de los electores.

«Estados Unidos» de David Mason, es otro estu-

dio sobre este país, en donde se ahonda la visión político electoral al destacar que cada estado de la Unión Americana tiene su peculiar sistema electoral y la libertad de expresión permite verdaderos excesos, que materialmente influyen en las decisiones financieras de los partidos políticos, a pesar de las limitaciones y topes de gastos de campañas que se ordenan en la ley.

«México» de Alonso Lujambio, quien hace un estudio cuidadoso y documentado, que inicia desde la década de los sesenta hasta la actualidad y reseña en este recorrido histórico cómo la legislación y las instituciones se dan a la tarea de garantizar la inversión en este sector. El trabajo contiene estadísticas y gráficas que hacen objetiva su comprensión. Manifiesta que es sorprendente el gasto que México destina a los aspectos de las campañas electorales; a guisa de ejemplo, el autor indica que en la campaña del año 2000 el Instituto Federal Electoral registró, juntas la radio y la televisión en todo el país, 182 mil *spots* publicitarios.

Es indudable que los temas tan concretos como el origen del financiamiento, las precampañas, etc., requieren confrontar este estudio con otros especializados y actualizados.

«Argentina» de Rodolfo Munné, quien aduce la realidad vivida en este país a todas luces peculiar, dada la gran inestabilidad política y económica por la que atraviesa desde hace algunas décadas. Cabe hacer mención de que la ley 25,600 dispone, en su artículo 7, la designación de un responsable financiero al iniciarse la campaña electoral, así como de un responsable político de campaña, quienes son solidariamente responsables con el presidente y el tesorero del partido político en cuestión, respecto de las obligaciones legales que correspondan al aplicar los gastos de campaña.

«Colombia» de Gilberto Alzate. Desde luego, el trabajo ubica la tragedia que implica la permanencia de la guerrilla que ha ensangrentado por muchos años al país y que alcanza niveles de agresividad tan graves que llevan en algunos momentos a verdaderos estados de ingobernabilidad, lo que se refleja en una ausencia de «bancadas» en el Congreso, hecho que provoca la indisciplina partidista y el llamado «filibusterismo partidista», a través del cual cada legislador actúa por su cuenta sin respetar la ideología de su instituto político de origen; todo ello produce índices alarmantes de corrupción e inestabilidad social.

«Brasil» de Narciso Vieira. Estudio que parte de la

novedosa ley de 1997, la que privilegia la transparencia del financiamiento político-electoral, por lo que resalta especialmente el origen de los fondos respectivos y presenta una panorámica optimista sobre la eficaz aplicación de la normativa en un país cuyos horizontes políticos actuales se presentan con grandes esperanzas de desarrollo.

«Enfoques complementarios», a partir de la página 435. El libro contiene algunos artículos que, en su conjunto, dan una panorámica general del tema, con datos estadísticos y gráficas de primera importancia por su actualidad. Estos análisis se pueden enlistar de la siguiente manera:

1. «Los partidos políticos en América Latina» de Humberto de la Calle.
2. «Financiamiento transparente de la política. El papel de la sociedad» de Christian Gruenberg.
3. «Financiamiento estatal a los partidos políticos y monitoreo de los gastos en publicidad» de Isis Duarte.
4. «Financiamiento, corrupción y gobierno» de Yves Marie Doublet.
5. «Financiamiento, corrupción y gobierno» de Jorge Malem (el título de los dos trabajos es el mismo, pero su enfoque es diferente).

Como puede apreciarse, este libro, que tiene un contenido temático tan amplio y actualizado, seguramente despertará el interés de los politólogos y de todos aquellos especialistas preocupados por la delicada tarea de aplicar el financiamiento a las campañas político-electorales.

Naturalmente en un país como México, con la aspiración de alcanzar una democracia integral y dinámica que sea confiable y eficiente, estos aspectos

resultan de particular interés, por lo que la recomendación que debe hacerse es en el sentido de que el estudio de esta obra sea prácticamente obligado.

Ni qué decir de los juristas especializados en el campo del Derecho Electoral, para quienes la perspectiva de contar con una verdadera guía de derecho comparado con el añadido de interesantes reflexiones de carácter económico, histórico, político, sociológico y hasta psicológico del tema, les da la oportunidad, siempre importante, de relacionar las fuentes jurídicas en sus aspectos históricos reales y formales.

Por lo expresado anteriormente, esta obra viene a constituir una fuente de consulta muy valiosa para los interesados en el Derecho Electoral; sin embargo, un trabajo de esta naturaleza, con un significativo contenido estadístico, queda en poco tiempo desactualizado, puesto que cada día surgen cambios legislativos y políticos que implican nuevas opciones financieras para los partidos políticos.

Por esa razón, es de recomendarse que además de su lectura, al investigar el tema en un país o una región determinada, se procure verificar si las disposiciones constitucionales y legales son vigentes, e igualmente, si lo son las condiciones sociales, políticas y económicas respectivas.

Lo anterior porque, como en el caso de México, se deben tener en cuenta, entre otros aspectos, las nuevas tesis relevantes y jurisprudenciales emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en lo que toca a la materia del financiamiento.



Marco Antonio Pérez de los Reyes*

* Doctor en Derecho, profesor investigador del CCJE.

AGUILAR, TUSTA Y CABALLERO, ARACELI

(COORDINADORAS)

CAMPOS DE JUEGO DE LA CIUDADANÍA

EDICIONES DE INTERVENCIÓN CULTURAL

EL VIEJO TOPO, ESPAÑA, 2003, 276 pp.

Esta obra plantea la necesidad de redefinir los conceptos de ciudadano y de ciudadanía, porque es indudable que ambos se han transformado a lo largo de la Historia Universal.

Ser ciudadano de la Roma Imperial no es lo mismo que serlo en la Francia de Robespierre o en el actual mundo globalizado.

En tal virtud, para la comprensión de los temas contemporáneos de la teoría política, deben quedar muy claras las cargas conceptuales de tales términos, en la inteligencia de que se desempeñan en diversos campos de acción, dentro del concepto de la vida social, es decir, en el terreno de la economía, el derecho, la política, etc.; de aquí el título del libro *Campos de juego de la ciudadanía*.

Si cambia el marco, el escenario, los actores y su relación entre ellos, es claro que no estamos presenciando la misma obra, o ésta en su versión original, luego debe asimilarse el conocimiento de una realidad diferente y en algunas ocasiones hasta diametralmente opuesta. En consecuencia, el contexto político-social de las organizaciones anteriores ya no funge precisamente como directriz orientadora para la comprensión del fenómeno estatal contemporáneo.

Así, en la Revolución Francesa, se divulgó el término de ciudadano(a), para significar el acceso de todas las personas a un conjunto de libertades y de derechos que les habían sido negados por los grupos de poder; en tal caso, ciudadanía equivalía a igualdad. Sin embargo, con el devenir de los movimientos liberales propios de los siglos XIX y

XX, los derechos fundamentales de la ciudadanía se han extendido a todos los hombres y su violación se considera motivo de ofensa universal; de aquí la nueva concepción de «derechos humanos».

Lo anterior es sólo un ejemplo de cómo deben adecuarse en cada etapa histórica los conceptos aludidos, porque presentan peculiaridades sustentadas dentro del campo específico de una realidad concreta.

Además, hay que añadir en el tiempo actual, el fenómeno de la globalización que ha puesto en crisis la concepción tradicional del estado-nación, así como el desarrollo incontenible de la tecnología y de la comunicación, que conlleva a la formación de una nueva cultura y desde luego de una concientización más dinámica y universal, en donde se ven seriamente cuestionados los fundamentos regionalistas que hasta hace poco sustentaban la vida social de cualquier pueblo.

Con esta inquietud de replanteamiento del papel que juega modernamente el «ciudadano del mundo», un grupo de escritores destacados en diversos campos de las ciencias humanísticas, se dio a la tarea de presentar sus diversos comentarios sobre el particular, con la elaboración de las partes constitutivas de la obra en comento, a través de la cual se observan sus inquietudes, aportaciones, tendencias y conformación intelectual.

En la parte introductoria, las coordinadoras hacen una crítica severa al fenómeno globalizador, y manifiestan que: «Ha cambiado el espacio donde se juega la organización de la convivencia pública...»

los límites y la definición de lo público y lo privado... la legalidad que regula papeles sociales y políticos, derechos y deberes de los sujetos....» (p. 8). Por esa razón, ya no concuerdan los conceptos tradicionales con la realidad vigente.

Ha cambiado la función del «saber», y hoy se estima más el «saber social», esto es, se cuestiona el simple saber intelectual, tan prestigiado en otros tiempos, a cambio de resaltar el valor del saber comprometido, que equivale a poner el conocimiento al servicio de los grandes y prioritarios problemas de las personas.

Igualmente, la crisis y los conflictos sociales, que se manifiestan en cualquier comunidad y en todo tiempo, ahora se perciben de manera diferente y se gestionan también con técnicas que no eran usuales ni útiles en otras épocas; es claro que los sondeos de opinión o las presiones de mercado con fines políticos no afectaban las decisiones tomadas, para bien o para mal, por los jefes de gobierno, hasta fechas relativamente recientes.

De la misma manera, en lo político, las «reglas del juego» han cambiado y la concepción de Estado tan sugerente en otros momentos, hoy se ve empañada frente al poder que ejercen los grandes intereses económicos de nivel internacional, mismos que han generado una realidad política *sui generis*, porque a través del voto ciudadano elegimos a quienes no deciden lo relevante; en cambio, no elegimos ni conocemos ni contamos con un mecanismo eficaz de control a quienes sí deciden todo aquello que afecta de manera trascendente la vida económica, social, política y jurídica de un país.

Por otro lado, contar o no con un empleo remunerador, determina mayores o menores perspectivas sociales e incluso jurídicas, dado que es diferente estar incluido o excluido en el régimen de la seguridad social vigente.

Por ello, si se toma en cuenta la asimilación de un juego, sus jugadores y sus reglas específicas, al cambiar todo esto, el juego es otro y sus perspectivas y posibilidades también son diferentes. Lo anterior le da sentido a la obra y sirve de enlace y coherencia entre los diferentes artículos que la conforman.

Sin embargo, cabe señalar que en algunos artículos se podría haber logrado una mayor profundización y, sobre todo, los autores debieron en cada caso, manifestar abiertamente su posición frente al proble-

ma tratado, esto hubiera permitido al lector puntos de vista referenciales para afrontar, en su personal reflexión, motivos de polémica y de concordancia.

También se debe destacar que si bien hay condicionantes que cambian con el transcurso del tiempo, existen igualmente valores fundamentales que sustentan a las sociedades y que deben defenderse, con el derecho y la razón, frente a cualquier posición pragmática.

Las coordinadoras son Tusta Aguilar, maestra en Ciencia, Tecnología y Sociedad, experta en temática educativa, vinculada a la educación intercultural y de desarrollo, radicada actualmente en Madrid, y Araceli Caballero García es periodista española especializada en temas ambientales, de participación ciudadana y de relaciones Norte-Sur.

El libro contiene los siguientes artículos:

«El espacio» de Julio Alguacil Gómez, profesor asociado de Sociología en la Universidad Carlos III de Madrid, con más de medio centenar de artículos y obras colectivas. En esta condición resalta la importancia del contorno espacial, ciudad o campo, en la conformación de un nuevo concepto de ciudadano, desde luego ajeno ya a la noción de ciudad-estado de la Antigüedad. El enfoque es interesante, especialmente cuando alude a la paradoja del hombre ciudadano solitario, aunado al fenómeno migratorio e industrial donde se crea el «no lugar», es decir, donde el sujeto es extraño al territorio cuyos pobladores le son ajenos y hostiles, porque el mismo es incapaz de asimilarse a su nuevo entorno.

«Legalidad: Explorando la nueva ciudadanía», artículo en coautoría con Joaquín Herrera Flores, director del Programa del Doctorado en Derechos Humanos y Desarrollo, de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, en donde es profesor de Filosofía del Derecho y Teoría de la Cultura, además de que funge como presidente de la Fundación Iberoamericana de Derechos Humanos, de la que es coeditor de su *Anuario*, y Rafael Rodríguez Prieto, doctor en Filosofía y Derecho, con estudios en Bolonia, Utrecht, Rosario y Buenos Aires, y maestro de diversas cátedras en la Universidad de Sevilla.

El artículo presenta, como encabezado, una frase de Madijéne Cissé que dice: «La ciudadanía es una cuestión moral, ¿qué es un ciudadano, aparte de un ser que habita en la ciudad?» (p. 45). Los autores inician su análisis que resalta el fenómeno migrato-

rio-cultural, que evoluciona de la cultura regional a la multiculturalidad, lo que provoca fenómenos de inclusión y exclusión con sus necesarias consecuencias de marginación y violencia. En el texto se insiste en la carencia de un método de investigación adecuado a esta nueva realidad de patología social, lo que genera una interpretación errónea que a la vez se concatena con otros aspectos de investigación y crítica, que por lo mismo ya no son confiables. Por esa razón, entrelazan los métodos histórico, filosófico y evolutivo, y por medio de ellos demuestran cómo la concepción de ciudadanía ha cambiado, de cuando implicaba un «nosotros», como grupo en búsqueda y defensa de sus derechos, a la individualización egoísta y dividida que hoy cunde de manera visible, por lo que entes como el sindicato, la familia, la Iglesia, etc., se enfrentan a severas críticas en un estado de franca crisis social.

Por eso, sugieren los autores, hay que buscar nuevos espacios de manifestación que sirvan para convertir en positivas las inquietudes que presenta una sociedad plural y cambiante; tales espacios son los debates internacionales, las organizaciones no gubernamentales, el debate público, las consultas políticas y muchos más, los que en este estudio se clasifican, critican y presentan en forma accesible y organizada.

«Un saber apropiado para participar» de dos autoras, la coordinadora Tusta Aguilar y Carmen González Landa, maestra de la Facultad de Educación de la Universidad Complutense de Madrid. Se plantea en este artículo el problema del saber, como conocimiento intelectual y el saber relacionado con el nuevo panorama de las necesidades del hombre ante la sociedad, destaca que no deben tomarse decisiones políticas trascendentes si éstas no están relacionadas estrechamente con la realidad social; por lo mismo ambas profesoras pugnan por desarrollar, frente a una ciudadanía pasiva, defensiva y abstracta, otra activa, ofensiva-creativa y concreta, movimiento en el que están comprometidos los intelectuales.

«Comunicación y ciudadanía» de Javier Malagón, experto en comunicación social y analista especializado en relaciones Iglesia-sociedad. Es un artículo breve pero que propicia la reflexión ante el conocido problema de la influencia de los medios masivos de comunicación, que patrocinados y promovidos por los grandes consorcios internacionales,

llevan al público al extremo del «no pensar», de la total enajenación, lo que ha venido a constituir la peor consecuencia de la globalización porque convierte al sujeto en objeto, dentro del consumismo irracional.

«Este mundo es un conflicto» de Pedro Sáenz Ortega, profesor investigador, miembro del Centro de Investigación para la Paz, en Madrid. Detrás de este título que pudiera parecer superficial, se esconde una profunda indagación referente al papel del ciudadano, dentro de una sociedad en conflicto, por eso ahonda en conceptos como identidad, diversidad, individualidad, colectividad, integración, disidencia, igualdad y diferencia. A la vez, sugiere establecer una educación que prepare a los hombres para enfrentar la conflictiva social y recuperar la memoria histórica, misma que será un verdadero valladar para no perder la identidad cultural que tanto ha enriquecido la Historia Universal y es fruto de la inagotable creatividad humana.

«La buena vecindad» de Araceli Caballero, coordinadora de la obra, quien de manera ágil y amena enfrenta el análisis de la convivencia, es decir, de coexistir con personas de diferentes orígenes e intereses y con ideologías económicas políticas y sociales encontradas. Pugna por cambiar el sentido de la tradicional frase de que el hombre es el lobo del hombre, por el de un hombre solidario y responsable.

«Poder y ciudadanía» de Manuel Montañés Serrano, sociólogo y antropólogo urbano, catedrático en Segovia y en la Universidad Complutense de Madrid, quien de manera general, pero directa, presenta al lector el problema que implica el desempeño del poder y el lograr el consenso ciudadano, esto es, que no son equivalentes los términos vencer y convencer, y que el poder sólo legitima y justifica cuando se sustenta en la credibilidad y la confianza.

«Trabajo e identidad ciudadana» de Andrés Aganzo Toribio, sociólogo y psicólogo social, quien hace un interesante estudio, en donde resalta la estrecha relación entre los índices de empleo, desempleo y productividad, con la concepción y alcance de la ciudadanía. En cuadros comparativos ilustra de manera adecuada el artículo descrito y el lector puede tener una visión objetiva al respecto. También presenta sugerencias para desarrollar el bienestar de los trabajadores, así como el aprovechamiento del tiempo libre, como conquista laboral contemporánea.

Reseña

«La propiedad es una relación social» de José Ignacio Aguilar García, miembro del Consejo Municipal de la Vivienda en Sevilla, quien enfoca su estudio con la definición de la propiedad como una relación social, puesto que el poder que se ejerce de manera excluyente sobre una cosa (concepto propio del Derecho Romano), implica enfrentar una verdadera red de relaciones económicas, sociales y políticas dentro de la comunidad.

«Historia: Memoria-identidad» de Carmen Llopis Plá, licenciada en Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid y profesora e investigadora en diversas instituciones académicas de enseñanza superior, quien hace un recorrido de carácter histórico con base en las diferentes posturas ideológicas y doctrinas económico-políticas que han

originado la evolución del hombre y que explican en gran medida la problemática del mundo actual.

Como puede observarse, cada artículo resulta una verdadera aportación y presenta una gama de probabilidades para el análisis y la discusión, de tal manera que a los interesados por los temas políticos y sociales, especialmente a quienes deben tener, por razones profesionales, muy claros los conceptos de ciudadano y ciudadanía, sus campos de expresión y desarrollo en el mundo de nuestros días, esta obra les resultará de especial interés, porque si se concuerda o no con sus autores, lo cierto es que se obtiene de ella una amplia información y un motivo de seria reflexión que vendrá a ampliar su visión acerca de la vida democrática, su realidad y futuro en un mundo conflictivo, globalizador y cambiante. 

Rodolfo Orozco Martínez*

* Maestro en Derecho, profesor investigador del CCJE.

BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA SOBRE EL VOTO

ABRAHAM RUIZ, María del Carmen. «50 aniversario del voto femenino», pp. 21-22, en *Tu voto es poder* (año 3, no. 19, sep.-oct. 2003).

*AGOSTA, Antonio, Fulco Manchester y Alberto Spreafico. *Elezioni e automazione: Tutela della regolarità del voto e prospettive di innovazione tecnologica*. Milán: Franco Angeli, 1989, 210 pp. (Colección: *Archivio di legislazione elettorale comparata*).

AGUAYO SILVA, Javier y Arturo Hernández Giles. *Las nulidades en el derecho electoral, nulidad de votos, votaciones y elecciones*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, 70 pp.

AGUILAR LEÓN, Norma Inés y Flavio Galván Rivera. «El voto de la mujer en México», pp. 15-32, en *Ágora. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo* (año 3, no. 6, ene.-mar. 1999).

AGUILAR LEÓN, Norma Inés. «El voto de la mujer en México», pp. 1, 4, en *Boletín del CCJE. Órgano de difusión del Centro de Capacitación Judicial Electoral* (año 1, no. 2, nov.-dic. 1995).

AGUIRRE, Pedro. «Voz y voto en el mundo: Rusia: generales, demagogos y mesiánicos», pp. 57-58, en *Voz y voto. Política y elecciones* (no. 32, octubre 1995).

*ALBA VEGA, Miguel. La problemática del voto irreflexivo en México. México: Foro Democrático, [s. a.], 18 pp.: tabs.

Alianza Cívica (México). En defensa del voto libre: Alianza Cívica 2000. México: Alianza Cívica, 2000, 29 pp.

ALONSO Y CORIA, Alberto. «Nuevas tecnologías para el voto y el escrutinio», pp. 5-7, en *Elecciones México* (no. 4, nov. 2000-abr. 2001).

*Alternancia y distribución del voto en México. México: UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: Gernika, 2001, 485 pp. (Colección: Ciencias políticas; 35).

ALVARADO MENDOZA, Arturo. «Elecciones en Tamaulipas: redimensionamiento del sistema de partidos o reorien-

tación del voto?», pp. 163-172, en *Elecciones y partidos políticos en México, 1995*. México: UAM-Iztapalapa. Centro de Estadística y Documentación Electoral: Fundación Rafael Preciado Hernández, 1998, 293 pp.

ANDRADE, Eduardo. «El voto de los mexicanos residentes en el extranjero», pp. 187-197, en *Revista del Senado de la República* (vol. 4, no. 13, oct.-dic. 1998).

—«Voto por correo: ¿opción para México?», pp. 28-31, en *Voz y voto. Política y elecciones* (no. 69, noviembre 1998).

APARICIO, Ricardo. «La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2000», pp. 79-100, en *Perfiles latinoamericanos* (año 10, no. 20, junio 2002).

ARGENTINA. Ministerio del Interior. «Legislación vigente para el voto en el exterior», pp. 143-153, en *Justicia electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (año 1998, no. 11).

ARGUEDAS, Ledda y Leo Lombardi. «Voz y voto en el mundo: Italia hacia la segunda República», pp. 55-56, en *Voz y voto. Política y elecciones* (no. 11, enero 1994).

* Las obras marcadas no forman parte del acervo del Centro de Documentación, sin embargo, pueden consultarse en la Biblioteca del IFE.

El voto

- *BARRERA BASSOLS, Dalia. Testimonios de participación popular femenina en la defensa del voto: Ciudad Juárez, Chihuahua, 1982-1986. México: INAH, 1992, 134 pp. (Colección: Divulgación).
- BECERRA LAGUNA, Ricardo y Luis Emilio Giménez Cacho. «Voto en el extranjero: el informe de los especialistas», pp. 37-41, en *Voz y voto. Política y elecciones* (no. 71, enero 1999).
- BEGNÉ GUERRA, Alberto. «Los misterios del voto», pp. 22-24, en *Voz y voto. Política y elecciones* (no. 38, abril 1996).
- BELLINGERI, Marco. «Las ambigüedades del voto en Yucatán: representación y gobierno en una formación interétnica 1812-1829», pp. 227-290, en *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX: de la formación del espacio político nacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995, 479 pp.
- BERGER MARTÍNEZ, Cirila. «El voto electrónico», pp. 35-50, en *Cultura democrática. Órgano de difusión del Instituto Electoral Veracruzano* (no. 9, marzo 2003).
- BERRUETO PRUNEDA, Federico. «En la variedad está el voto», pp. 27-31, en *Voz y voto. Política y elecciones* (no. 11, enero 1994).
- BLANCO GASPAS, Vicente. *El voto ponderado*. Madrid: Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, 1981, 228 pp.
- BRAVO SANDOVAL, Sergio Marcelino. «Reflexiones sobre el voto de los mexicanos en el extranjero», pp. 8-11, en *Tu voto es poder* (año 2, no. 7, sep.-oct. 2001).
- BUNIMOV PARRA, Boris. *Tendencias en el comportamiento electoral. Incidencia del voto cruzado*, pp. 85-105, en *Colección del cincuentenario no. 8*. Caracas, Venezuela: Consejo Supremo Electoral, 1989, 264 pp.
- BUSSI, María Inés. «Italia voto por el nuevo siglo», pp. 38-39, en *Mira* (no. 318, 8 de mayo 1996).
- BUSTOS MUÑOZ, Miguel. «La orientación del voto ciudadano», pp. 29-34, en *Revista del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California* (año 4, no. 10, diciembre 2003).
- CABALLERO, Mario [et al.]. «Voto en el extranjero», pp. 2-5, en *Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado Zacatecas* (año 1, no. 2, abr.-may. 2002).
- CALDERÓN CHELIUS, Leticia. «El voto de los mexicanos en el exterior», pp. 73-86, en *Urna. Órgano informativo de análisis y opinión de la Junta General Ejecutiva de la Comisión Estatal Electoral* (nueva época, no. 7, diciembre 2000).
- *CAMPOS ESQUERRA, Roy. 6 de julio de 1997: elementos para el análisis del voto. México: Consulta, 1997, 243 pp. tabs.
- *Capacitación política por el voto: conceptos básicos. México: PRI, 1997? 72 pp.
- CÁRDENAS, Miguel Eduardo y Óscar Delgado. «Reconstrucción de la esfera pública y voto cívico-independiente en Colombia», pp. 54-67, en *Nueva sociedad* (no. 141, ene.-feb. 1996).
- CARPISO MCGREGOR, Jorge y Diego Valadés. *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, 140 pp. (Serie E: Varios; 99)
- CARRILLO POBLANO, Manuel. «Una aproximación institucional al tema del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero», pp. 515-527, en *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral: administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*. México: TEPJF: IFE: UNAM. IJ: Universidad de Quintana Roo: PNUD, 4 vols. (Serie doctrina jurídica; 13).
- CASANOVA, Roberto. «El voto a los jóvenes: una solución republicana», pp. 43-50, en *Pensamiento político, revista de afirmación mexicana* (no. 5, vol. II, septiembre 1969).
- CASTILLO PERAZA, Carlos Enrique. «El voto ciudadano: el caso

Bibliografía temática

- de Mérida en 1990», pp. 27-33, en *La nueva reforma política: las perspectivas de la reforma política a partir de las elecciones de 1991*. México: El Nacional, 1991, 228 pp.
- *Catálogo documental del voto al ejercicio del poder; 1953, 13 de octubre, 1999. México: Archivo General de la Nación: Comisión Nacional de la Mujer; Alianza por la Igualdad: Secretaría de Gobernación, 1999, 47 pp.
- Conferencia de la Asociación de organismos electorales de Centroamérica y el Caribe: Protocolo de Tikal [12a.: 1998: Panamá]. *La automatización del voto: tecnología del siglo XXI*. Panamá, Pan.: Tribunal Electoral de Panamá: IIDH: Capel, 1998, 141 pp.
- *Consideraciones en torno a las implicaciones del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, con especial referencia a los problemas que en materia de procuración de justicia se pueden presentar en relación a los delitos electorales. México: Segob: FEPADE, 1998, 78 pp.
- CORDERO MARTÍNEZ, Elsa. «La conquista del voto de la mujer y su interés real», pp. 40-42, en *Urna abierta. Revista trimestral del Instituto Electoral de Tlaxcala* (año 1, vol. 1, no. 4, abr.-jun. 2000).
- CORNELIUS, Wayne A. «La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000», pp. 11-32, en *Perfiles latinoamericanos* (año 10, no. 20, junio 2002).
- *COSTA PORTO, Walter. *Dicionário do voto*. Brasília, São Paulo: Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado, 2000, 475 pp.
- COVARRUBIAS y Asociados. «Razones del voto», pp. 22-27, en *Voz y voto. Política y elecciones* (no. 21, noviembre 1994).
- CRESPO, José Antonio. «Frenar la compra e inducción del voto», pp. 24-38, en *Este país. Tendencias y opiniones* (no. 97, abril 1999).
- *Cuarta encuesta preelectoral sobre demandas prioritarias, posicionamiento de candidatos e intención de voto de los ciudadanos del Distrito Federal, 2 de junio de 1997. Zapopan, Jal.: Universidad de Guadalajara: Centro de Estudios de Opinión: 1997, p. varia: cuadros, gráficas.
- CUEVAS MENDOZA, Argelia Zarahy. *Aguascalientes: hacia un nuevo estudio del voto*. México: UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1999, 34 pp. (Cuadernos de trabajo; 105).
- CHÁVEZ ROMÁN, Armando. «El voto de los mexicanos en el extranjero, ¿una realidad?», pp. 58-66, en *Gaceta Electoral* (Tercera época, año 2, no. 4, ene.-mar. 2003).
- Defensa jurídica del voto* / Coordinador Carlos Emilio Arenas Bátiz. México: Universidad Autónoma de Nuevo León. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2000, 261 pp.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, Ma. Trinidad. «El voto y la representación democrática», pp. 38-39, en *Tu voto es poder* (año 2, no. 6, jul.-ago. 2001).
- DÍAZ-SANTANA CASTAÑOS, Héctor. «El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México», pp. 101-130, en *Perfiles latinoamericanos* (año 10, no. 20, junio 2002).
- DUTRENIT BIELOUS, Silvia. «La manzana de la discordia o el voto útil en las elecciones más competidas en México», pp. 333-348, en *El 2 de julio: reflexiones posteriores*, México: FLACSO: UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales: UAM-Azcapotzalco, 2001, 441 pp. (Textos de coyuntura; 1).
- ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita. «Voto electrónico», pp. 28-39, en *Decisión ciudadana* (no. 13, jul.-sep. 2002).
- «Voto electrónico», pp. 20-26, en *Gaceta electoral. Órgano oficial de difusión del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán* (año 1, no. 2, jul.-sep. 2002).
- ENCISO LUEBBERT, Judith, Alfonso Rojas Morales y Domingo Castro Bolaños. «Voto en el extranjero: reflexiones»,

El voto

- pp. 34-39, en *Voz y voto: Política y elecciones* (no. 73, marzo 1999).
- *ESTRADA STRAFFON, Luis Manuel. Candidatos y voto estratégico en la primera elección del Jefe de Gobierno del D. F. México: L. M. Estrada S., 1999, 104 h.: tabs.
- *Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000: informe final, mayo 2001, México, FLACSO, 2001, 189, 47 pp.: tabs.
- Factores en la decisión de voto y expectativas frente al gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas: Ciudad de México, julio de 1997. México: ZIMAT: CINCO, 1997, [34] h.: gráfs., cuadros.
- FERNÁNDEZ BAEZA, Mario. «El voto obligatorio», pp. 123-139, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Universidad de Heidelberg: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Instituto Federal Electoral, 1998, 856 pp. (Sección de obras de política y derecho).
- FERNÁNDEZ LECHUGA, Jesús. «Un voto razonado», pp. 5-7, en *Ágora. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo* (año 3, no. 6, ene.-mar. 1999).
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José Florencio. «Los límites de la democracia centrada en el voto», pp. 45-49, en *Este país. Tendencias y opiniones* (no. 148, julio 2003).
- FROMOW RANGEL, María de los Ángeles. «Los órganos electorales del país garantizan el voto libre», pp. 53-54, en *Tu voto es poder* (año 3, no. 14, nov.-dic. 2002).
- «El voto, instrumento determinante de las elecciones de 2003», pp. 46-48, en *Tu voto es poder* (año 3, no. 14, nov.-dic. 2002).
- GALVÁN RIVERA, Flavio y Norma Inés Aguilar León. *El voto de la mujer en México*. México: Tribunal Federal Electoral. Centro de Capacitación Judicial Electoral. Coordinación Académica de Derecho Procesal, 1995, 36 pp.
- GARCÍA COLÍN, Margarita. «Voto en el extranjero: las difíciles aristas», pp. 10-14, en *Época* (no. 383, octubre 1998).
- GONZÁLEZ HERRERA, Arnoldo. «El ejercicio del voto: obligación o prerrogativa», pp. 1-6, en *Análisis electoral* (no. 32, may.-jun. 2001).
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Manuel. *Personalidad y política: un estudio sistemático sobre la predicción del voto y la participación electoral*. España: Universidad de La Laguna, 2000, 232 pp. (Colección estudios y ensayos; 15. Psicología; 2).
- *GONZÁLEZ ROURA, Felipe. La modalidad del voto en instalaciones habilitadas como centros de votación: la experiencia de Argentina. México: IFE: International IDEA: PNUD: TEPJE, 1998, [15] h.
- GONZÁLEZ, Daniel y Rocío Barrera. «El sentido del voto en 10 años», en *Asamblea* (2ª época, vol. 1, no. 14, noviembre 1998).
- GUERRERO MORALES, Beatriz. «El voto preferencial», pp. 10-13, en *Boletín del CCJE. Órgano de difusión del Centro de Capacitación Judicial Electoral* (año 6, no. 3, may.-jun. 2000).
- HANNEMAN ROSAS, Gerardo Carlos. «Voto en el extranjero el caso del Reino de los Países Bajos», pp. 13-14, en *Boletín del CCJE. Órgano de difusión del Centro de Capacitación Judicial Electoral* (año 5, no. 6, nov.-dic. 1999).
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar. «El doble voto simultáneo: sistema de lemas», pp. 71-87, en *Temas electorales*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2001, 269 pp.
- *HERRERO BUCHANAN, Milagros. Cambio de luna: luz y sombra del voto femenino, Mérida, Yuc.: Ayuntamiento: Mujeres en Lucha por la Democracia, 2001, 218 pp.: il., fots., maps.
- HIDALGO, Alejandro. «La responsabilidad del voto en el exterior», pp. 40-42, en *Voz y voto: Política y elecciones* (no. 129, noviembre 2003).

Bibliografía temática

- HUDON, Raymond. «Canadá: ¿es propicio el voto a los 16 años?», pp. 4, *Enfoque electoral* (vol. 1, no. 2).
- HYLAND, Denise. «El voto en Estados Unidos», pp. [45-51], en *El sistema electoral de los Estados Unidos y las elecciones presidenciales de 1996*. México: Instituto Federal Electoral, [1996], [58] pp.
- *IBARRA, Flores. La defensa legal del voto en las elecciones federales. Puebla, Pue.: O.G.S., 2000. xxviii, 222 pp.
- *Instituto Federal Electoral (México). Distrito Federal: crecimiento, empadronados, crecimiento en votos válidos crecimiento por partidos políticos. México: IFE, 1991, 12 pp.
- Informe final que presenta la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero; 12 de noviembre de 1998. [México]: [IFE], 1998, 116 pp.
- Junta Local Ejecutiva del Estado de Morelos. La decisión del voto morelense: información estadística de las elecciones federales de 1991, 1994 y 1997 en el Estado de Morelos. Cuernavaca, Mor.: IFE, La Junta, 2000. ca. 150 h.: tabs., gráfs., maps.
- *Instructivo, juntas receptoras de votos: elecciones '95. Guatemala: Tribunal Supremo Electoral, 1995, 39 pp.
- Las intenciones de voto en el Distrito Federal: 11° estudio de opinión pública, marzo de 1997, México: [s. n.], 1997, ca. 70 h.: gráfs., cuadros.
- JAIME MÉNDEZ, Eduardo. «Efectos jurídicos del voto particular razonado», pp. 33-35, en *Tu voto es poder* (año 2, no. 8, nov.-dic. 2001).
- JAKEZ GAMALLO, Luis Carlos. *La existencia de un registro electoral confiable y actualizado permanentemente para que los ciudadanos ejerzan el derecho al voto: Capítulo Sexto*. México: Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, 1990, [120 h.]
- LAZARETE R., Jorge. «La votación: incluido el voto de los analfabetos», pp. 568-588, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE: IIDH: Universidad de Heidelberg: TEJFE: IFE, 1998, 856 pp. (Sección de obras de política y derecho).
- *LOMELÍ, Luz. *El sentido del voto: electores, votos y sistema de partidos en Jalisco*. Tlaquepaque, Jal.: ITESO, 2001, 228 pp.: tabs., maps.
- MACÍN, Raúl. «Los protestantes mexicanos: un voto tradicional», pp. 401-411, en *La sucesión presidencial en 1988*. México: Grijalbo, 1987, 476 pp.
- *MARÍN LEIVA, Félix. Voto de los nacionales en el extranjero: la experiencia española. México: IFE: International IDEA: PNUD: TEJFE, 1998, [14] h.
- *MARTÍNEZ CASTAÑO, Juan Antonio. Voto electrónico y *software* libre, [s. l.], [s. n.], 2000, [32] h.: il.
- MARTÍNEZ MURCIO, Rolando y Fernando Ferrer Molina. *Querétaro: la irrupción del voto*. México: UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1999, 36 pp. (Cuadernos de trabajo; 107).
- MAYORAL GAMBOA, Claudia. «El doble voto simultáneo: una propuesta para el ordenamiento electoral mexicano», pp. 289-301, en *The University Journal* (vol. II, no. 1, primavera 2002).
- México: el voto por la democracia / coordinado por Antonio Argüelles y Manuel Villa*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1994, 293 pp. (textos para el cambio).
- *MIZRAHI, Yemile. Los determinantes del voto en Chihuahua: evaluación del gobierno, identidad partidista y candidatos. México: CIDE, 1999, 34 h. (Colección: Documento de trabajo; 106 División de estudios políticos).
- Voto retrospectivo y desempeño gubernamental: las elecciones en el Estado de Chihuahua. México: CIDE, 1999, 30 h. (Colección: Documento de trabajo. División de Estudios Políticos; no. 100).
- MORÁN LÓPEZ, José Luis. *La topografía del voto en San Luis Potosí: estadísticas de la elección de gobernador y diputados locales*

- San Luis Potosí julio de 1997.* San Luis Potosí, S.L.P.: Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí: Consejo Potosino de Ciencia y Tecnología, 1999, 47 pp.
- MORENO, Alejandro. «Ideología y voto: dimensiones de competencia política en México en los noventas», pp. 45-81, en *Política y gobierno* (vol. VI, no. 1 1999).
- MUÑOZ CARRILLO, Luis Manuel. «Del voto corporativo al marketing político: su introducción en México», pp. 91-98, en *Crónica legislativa* (no. 13, mar.-abr. 2000).
- MUÑOZ LEDO, Porfirio. «El voto de los jóvenes», pp. 33-54, en *Pensamiento político, revista de afirmación mexicana* (no. 1, vol. I, mayo 1969).
- NASARRE, Eugenio. «Religión y voto en la España de los noventa», pp. 94-103, en *Nueva revista de política, cultura y arte* (2a. serie-XIV, no. 41, oct.-nov. 1995).
- *NOGUERA CALDERÓN, Rodrigo. El voto de los nacionales colombianos en el extranjero. México: IFE, International IDEA: PNUD: TEPEJ, 1998, 23 h.
- NOHLEN, Dieter y Florian Grotz. «Voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral», pp. 45-60, en *Justicia electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (año 2002, no. 16).
- OCHOA CAMPOS, Moisés. *Los debates sobre la adopción del sufragio universal y del voto directo.* México: Cámara de Diputados. XLVIII Legislatura, 1971, 82 pp. (Grandes debates legislativos; 1).
- OROCU MOJICA, Rosalina. «Liga de mujeres votantes educa sobre valor del voto como factor de cambio», pp. [40], en *Weekly Review, World Report* (no. 16, abril 1996).
- *ORTIZ ACOSTA, Amador. El voto de los mexicanos residentes en el extranjero, México: IFE, 2000?, 58, 12 pp.
- ORTIZ ESCAMILLA, Juan. «Veracruz 1812-1857 voto censitario y sin partidos políticos», pp. 40-46, en *Urna. Órgano informativo de análisis y opinión de la Junta General Ejecutiva de la Comisión Estatal Electoral* (nueva época, no. 6, junio 2000).
- OZIEBLO, Bárbara. *Un siglo de lucha: la conservación del voto femenino en los Estados Unidos.* Málaga, Esp.: Servicio de Publicaciones Diputación Provincial de Málaga, 1996, 175 pp. (Biblioteca de estudios sobre la mujer; 11).
- PACHECO LADRÓN DE GUEVARA, Lourdes C. «Geografía del voto en Nayarit [1982-1991]: elecciones federales y municipales», pp. 61-94, en *Votos y mapas: estudios de geografía electoral en México.* México: Universidad Autónoma del Estado de México, 1993, 340 pp.
- «Nayarit: del dominio priista a la pluralización del voto», pp. 263-285, en *La geografía del poder y las elecciones en México.* México: Instituto Federal Electoral: Plaza y Valdez, 2000, 316 pp.
- PALACIOS HERNÁNDEZ, Juan. *Requisitos esenciales para el ejercicio del voto y su protección jurídica en México.* México: El autor, 1998, 155 pp. Tesis de Licenciatura. Universidad Motozintla. Escuela de Derecho.
- PARDINAS, Juan E. *Tú y tu voto construyen la democracia.* México: Centro de Investigación para el Desarrollo: Miguel Ángel Porrúa, 2000, 115 pp.
- PATÍÑO CAMARENA, Javier. *Consideraciones en torno a las implicaciones del voto de los mexicanos residentes en el extranjero con especial referencia a los problemas que en materia de procuración de justicia se pueden presentar en relación.* México: [Procuraduría General de la República. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales], [1998], 78 pp.
- *PAZ-ARES RODRÍGUEZ, Cándido. ¿Dividendos a cambio de votos?: contribución al estudio de la conversión con voto en acciones sin voto. Madrid, Esp.: McGraw Hill, 1996, xix, 180 pp. (Colección: Ciencias jurídicas).
- PAZOS, Luis. *La democracia y los partidos: más allá del voto,* México: Diana, 1997, 213 pp.

Bibliografía temática

- *PÉREZ DÁMAZO, Ana Yely. El voto estratégico en las elecciones del 2 de julio de 2000: una aproximación cuantitativa. México: A. Y. Pérez D., 2002, 157 h.: tabs.
- PESCHARD MARISCAL, Jacqueline. *El voto en el Distrito Federal: competencia en un esquema tripartidista*. México: Cal y Arena, 1995, 439 pp.
- 1994: *Voto y representatividad política en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*. México: Miguel Ángel Porrúa: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1995, 453 pp. (Colección las ciencias sociales).
- PINTO FERREIRA, Luiz. «Represetação majoritaria representação proporcional e voto distrital», pp. 611-62, 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).
- PLIEGO, Felicitas. «El voto desde EU: visiones encontradas», pp. 18-21, en *Época* (no. 401, febrero 1999).
- «¿Es factible el voto desde el extranjero?: las opiniones de los tres principales partidos», pp. 20-22, en *Época* (no. 402, febrero 1999).
- PONCE NAVA TREVIÑO, Félix. «El ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero», pp. 36, 37, 40-42, en *Este país. Tendencias y opiniones* (no. 91, octubre 1998).
- «Proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero», en *Folios suplemento de Este país. Tendencias y opiniones* (no. 94, enero 1999).
- QUINTANA S., Víctor M. *Chihuahua 92: anatomía de un voto*. México: La Jornada: UNAM. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1994, 301 pp. (La democracia en México).
- QUINTERO NADER, Fernando. «Evolución del derecho al voto en el sistema constitucional mexicano», pp. 12-13, 15, en *Boletín del CCJE. Órgano de Difusión del Centro de Capacitación Judicial Electoral* (año 3, no. 3, may.-jun. 1997).
- REED, Stanley. «¿Pueden los artilugios de alta tecnología otorgar un voto limpio en México?», pp. [5-6], en *Weekly review, world report 14* (época IV, no. 708, junio 1994).
- «El registro de partidos políticos: supeditado al voto ciudadano», pp. 1-4, en *Urna: Carta informativa del Instituto Electoral del Distrito Federal* (año 1, no. 8, noviembre 2000).
- RIVERA BARRIOS, Rey David. «El voto electrónico, un futuro con mucha certidumbre», pp. 51-61, en *Cultura democrática. Órgano de difusión del Instituto Electoral Veracruzano* (no. 9, marzo 2003).
- RIVERA FLORES, Antonio. «El voto de los mexicanos en el extranjero, acciones nacionales. ¿reacciones del exterior?», pp. 137-159, en *Estudios políticos* (cuarta época, no. 21, may.-ago. 1999).
- ROBINSON, Armando. «Cartografía del voto», pp. 41-45, en *Voz y voto. Política y elecciones* (no. 91, septiembre 2000).
- ROMERO FLORES, Rodolfo. «El voto electrónico: un enfoque actual de sus implicaciones», pp. 34-35, en *Tu voto es poder* (año 3, no. 17, may.-jun. 2003).
- RUBÍN JUÁREZ, Claudia Verónica María. *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México: El autor, 2001, 135 pp. Tesis de Licenciatura en Derecho. Escuela Libre de Derecho.
- RUIZ MONDRAGÓN, Laura. «El voto indígena en el Estado de México: 1990-2003», pp. 9-27, en *Apuntes electorales* (nueva época, año II, no. 12, junio 2003).
- *—El voto indio, nuevamente para el PRI. México: Estudios y Análisis, 2000, [14] h.
- RUIZ SÁNCHEZ, José Leonardo. *El testimonio del voto: elecciones y católicos en la Sevilla de la restauración, 1901-1923*. Madrid, Esp.: Cátedra: Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, 1997, 486 pp. (Historia. Serie menor).
- SÁNCHEZ LIMÓN, Moisés. «El voto: el legislativo propuso

El voto

- y Fox dispuso», pp. 16-17, en *Época* (no. 568, abril 2002).
- *SANTAMARÍA GÓMEZ, Arturo. Mexicanos en Estados Unidos: la nación, la política y el voto sin fronteras. México: PRD: Universidad Autónoma de Sinaloa, 2001, 333 pp.
- «El voto mexicano en el extranjero», pp. 3-6, en *A la urna* (año 1, no. 2, julio 2003).
- *Segunda encuesta preelectoral nacional por muestreo sobre intención de voto y demandas comunitarias en torno a las elecciones para diputados federales a realizarse el 6 de julio de 1997: 20 de junio de 1997, Zapopan, Jal.: Universidad de Guadalajara: Centro de Estudios de Opinión, 1997, p. varia.: cuadros, gráficas.
- *Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero: México, D.F., 11 y 12 de agosto de 1998. México: IFE, 1998 [ca. 200 h.].
- SILERIO RUTIAGA, Carmen y Margarita Ramírez Sánchez. «Derecho al voto», pp. 41-48, en *Revista del Tribunal Estatal Electoral de Durango* (año 3, no. 12, ene.-mar. 2002).
- SIRVENT, Carlos. «Las elecciones de 1997. El voto por la alternancia», pp. 67-90, en *Estudios políticos* (cuarta época, no. 16, sep.-dic. 1997).
- SOLÍS ACERO, Felipe. «Reglas específicas para el ejercicio del voto contenidas en la legislación electoral», pp. 1-13, en *Segunda conferencia trilateral anual sobre sistemas electorales: México-Estados Unidos-Canadá*. México: Instituto Federal Electoral, 1995, 2 vols.
- SOMUANO, Ma. Fernanda. «Voto nacionalista en España: su explicación desde diversas perspectivas teóricas», pp. 572-598, en *Foro internacional* (vol. XLII, no. 3, jul.-sep. 2002).
- *SZÉKELY, Gabriel. México, una nación de migrantes: documento ejecutivo derivado del Coloquio Internacional el Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Toluca, Edo. de Mex.: TEEM, 2002?, 60 pp.: tabs., maps.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo. *La facultad constitucional de la Suprema Corte de Justicia para averiguar presuntas violaciones al voto público*. México: El autor, 1992, 84 h. Mecanoscrito.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo y Yolli García Álvarez. *El voto*. México: TFE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. Coordinación Académica de Derecho Público, 1995, 28 pp.
- *Tiempos interesantes: tiempos de cambio: preferencia de voto y opinión política en el Distrito Federal. México: UAM-Xochimilco, 2000, 281 pp.: tabs.
- TORRES MÉNDEZ, Clarisa. «Voto en el extranjero por una decisión ponderada», pp. 46-48, en *Voz y voto. Política y elecciones* (no. 75, mayo 1999).
- TUIRÁN, Rodolfo y Paulina Grobet. *Las elecciones presidenciales de 1994: perfil del electorado, razones del voto y tipo de elector*. México: Miguel Ángel Porrúa: FLACSO, 1995, 453 pp. (Colección las ciencias sociales).
- URRUTIA MARTÍNEZ, Manuel. «El voto mexicano en el extranjero», pp. 33-37, en *Gaceta electoral* (tercera época, año 2, no. 5, abr.-jun. 2003).
- URRUTY, Carlos Alberto. «Voto en el extranjero», pp. 45-51, en *Justicia electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (año 2000, no. 13).
- Doble voto simultáneo y gobernabilidad*. San José, C. R.: IIDH: Capel, 1991, 156 pp.
- VALADÉS, Diego. «Implicaciones constitucionales del voto de los mexicanos en el extranjero», pp. 12-17, 20, 21, en *Este país. Tendencias y opiniones* (no. 92, noviembre 1998).
- VALDÉS VEGA, María Eugenia. *El voto en Guerrero, elecciones locales de 1999*. México: Instituto Federal Electoral: Plaza y Valdez, 2000, 316 pp.
- Regiones y voto en Chiapas*. México: Instituto Federal Electoral: Plaza y Valdez, 2000, 316 pp.

Bibliografía temática

- *El valor del voto. Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 2000, 300 pp.: fots. col.
- *VALLARTA OGAZÓN, Ignacio Luis. Votos: cuestiones constitucionales. México: Oxford, 2002, 4 v. (Colección: Grandes clásicos del derecho mexicano).
- VÁZQUEZ MURILLO, Andrés Carlos y Mónica Cacho Maldonado. «Comentarios a la iniciativa de reformas electorales para permitir el voto de los michoacanos en el extranjero», p. 97-101, en *Gaceta electoral* (tercera época, año 2, no. 7, oct.-dic. 2003).
- VILCHIS FLORES, Sandra Ivón. «La legalidad del voto a favor de los candidatos independientes en el proceso electoral del Estado de México», pp. 201-260, en *Apuntes electorales* (año 1, vol. 1, no. 4, 1999).
- *El voto ciudadano en el Estado de México, 1990-1997. Toluca, Edo. de Mex.: UAEM. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, 150 pp.: gráfs., cuadros.
- «El voto ciudadano figura central de los procesos electorales: IEEM», pp. 145-149, en *Apuntes electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México* (año 11, no. 10, oct.-dic. 2002).
- El voto de los mexicanos en el extranjero*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Coordinación de Comunicación Social, 1998, 27 pp.
- *El voto de los nacionales en el extranjero. México: IFE, 1998, [100 h].
- «Voto de mexicanos en el extranjero», pp. 16, en *Crónica legislativa* (año 2, no. 30, julio 2002).
- Voto de mexicanos en el extranjero*. México: Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, 1989, 7 pp.
- «Voto de migrantes: espacio para el crecimiento», pp. 16-17, en *Crónica legislativa* (año 2, no. 25, mayo 2002).
- «El voto, camino ciudadano al poder», pp. 4-5, en *Voces* (año 1, no. 2, abr.-may. 2000).
- «El voto de los mexicanos en el extranjero», pp. 14-15, en *Crónica legislativa* (año 2, no. 16, marzo 2002).
- *El voto en el extranjero: estudio comparado. México: IFE, 2001, 63 pp. (Colección: Sistemas político y electorales contemporáneos; 21).
- *Voto libre y secreto: textos de la semana nacional de educación cívica. Morelia, Mich.: IFE. Junta Local Ejecutiva de Michoacán, 2002, 115 pp. (Colección: Ziranda; 4).
- *Voto razonado 2003: Foro para la discusión de las plataformas electorales de los partidos políticos. México: IFE, 2003, 204 pp.: fots.
- *El voto y la representación democrática. México: IFE, 1997, 32 pp. (Colección: Apuntes de cultura democrática; 3).
- *Votos y mapas: estudios de geografía electoral en México. Toluca, Edo. de Mex.: UAEM, 1993, 341 pp.
- *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994. México: Miguel Ángel Porrúa: FLACSO, 1995, 453 pp. (Colección: Las ciencias sociales).
- WARMAN, Arturo. *El voto arcaico*. México: Diana, 1994, 230 pp.
- *WOLDENBERG, José. El voto. México: Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, 19 pp. (Colección: Derechos políticos).
- «El voto de los mexicanos en el extranjero: viable», pp. 4-5, en *Estrado. Gaceta informativa del Tribunal Electoral del Distrito Federal* (año 1, no. 20, agosto 2002).
- «XLVIII aniversario del derecho al voto a las mujeres mexicanas», pp. 13, en *Crónica legislativa* (año 1, no. 7, octubre 2001).
- ZÁRATE PÉREZ, Humberto. «Reflexiones acerca del voto y la ciudadanía estadounidense», pp. 8-9, en *Boletín del CCJE. Órgano de difusión del Centro de Capacitación Judicial Electoral* (año 6, no. 3, may.-jun. 2000).
- ZEBADÚA, Emilio. «El voto en el extranjero», pp. 30-31, en *Milenio semanal* (no. 329, enero 2004).



Sección
DOCUMENTAL

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
QUE CONFIRMA LA CONSTITUCIONALIDAD
DE LAS LIMITACIONES LEGALES AL FINANCIAMIENTO
PRIVADO DE CAMPAÑAS ELECTORALES POR PARTE
DE CORPORACIONES CON FINES NO LUCRATIVOS*

INTRODUCCIÓN

La decisión de la Corte Suprema estadounidense que ahora se presenta traducida al idioma español, versa sobre la siguiente cuestión: ¿la prohibición legal para que una corporación contribuya directamente con recursos económicos a una elección federal, es aplicable a organizaciones con propósitos no lucrativos que promueven una causa específica? ¿Su aplicación a dichas organizaciones es violatoria de la Primera Enmienda de la Constitución que consagra, entre otros, los derechos políticos de asociación y de libre expresión?

En razón de que este asunto fue decidido escasos tres meses previos a su traducción, a la fecha no cuenta con una cita de identificación oficial, por lo que su referencia se limitará al rubro de los contendientes, así como al número de expediente empleado por la Corte para su manejo interno.

Cuando algún término inglés, por su específico contenido técnico-jurídico, muestre una especial dificultad para ser traducido, se expresará con un equivalente en idioma español que asemeje en cierto grado su sentido, con la respectiva aclaración del traductor.

Conviene recordar que en la técnica de redacción de las sentencias estadounidenses, es común el empleo de notas a pie de página. Así, las notas que corresponden al texto original de la sentencia son las notas numeradas, en tanto que las que corresponden a las aclaraciones del traductor se identifican con letras minúsculas.

Finalmente, debe tenerse presente a lo largo de la lectura que, dadas las peculiaridades de la tradición jurídica del *common law*, a la que se adhiere el sistema jurídico estadounidense, es constante la referencia a casos anteriormente decididos, conocidos como precedentes, y que su invocación se denota con el nombre del caso en letras cursivas y la cita de su identificación en las distintas compilaciones oficiales o comerciales, subrayada en el

* Traducción: Mtro. José Humberto Zárate Pérez

Sección documental

caso de asuntos decididos por la Corte Suprema, cuyo primer número hace referencia al volumen de la compilación, la abreviatura siguiente denota la compilación específica y los siguientes números indican las páginas en que se encuentra el precedente invocado, finalizando entre paréntesis con el año de su resolución. Similar lógica se emplea para invocar legislación (*acts* o *statutes*).

Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América

FEDERAL ELECTION COMMISSION, PETITIONER^a

v.

CHRISTINE BEAUMONT ET AL.

A TRAVÉS DE UN *WRIT OF CERTIORARI*^b
DIRIGIDO A LA CORTE FEDERAL DE
APELACIÓN POR EL CIRCUITO
DECIMOCUARTO
No. 02-403

Argumentado el 25 de marzo de 2003

Decidido el 16 de junio de 2003

Magistrado ponente David Hackett Souter

Desde 1907, la normativa federal ha prohibido a las corporaciones hacer contribuciones directas a candidatos a puestos federales de elección popular. Esta Corte Suprema considera que aplicar la prohibición a corporaciones con fines no lucrativos que promueven una causa específica (*nonprofit advocacy corporations*) es consistente con la Primera Enmienda constitucional.

I

La norma aplicable considera «ilegal... para cualquier corporación... realizar contribuciones o gastos en relación con» ciertas elecciones federales, 90 Stat. 490, en su versión reclasificada y reformada, 2 U.S.C. sección 441b (a), «contribuciones o gastos» cada uno definido para incluir «cualquier cosa de valor», sección 441b (b)(2). La prohibición, sin embargo, no impide «el establecimiento, administración y solicitud de contribuciones destinadas a un fondo separado e independiente que sea utilizado para fines políticos», sección 441b (b)(2)(C); véase sección 431 (4)(B).

^a En el contexto de una instancia de apelación, el *petitioner* es la parte que interpone la apelación, y en esta traducción se le referirá como «recurrente». Por el contrario, el *respondent* es la parte opuesta a la pretensión del recurrente, y al que en esta oportunidad se designará como «tercero interesado». N. del T.

^b El *writ of certiorari* es una orden judicial originaria del *common law* inglés, a través de la cual una corte superior requiere a una corte inferior, a efecto de atraer un asunto particular, con el objeto de que el superior revise la actuación del inferior y determine si la decisión en la instancia de origen incurrió en irregularidades. N. del T.

Sección documental

Tales PAC (llamados así por el Comité de Acción Política, *Political Action Committee*, que maneja el fondo) pueden ser completamente controlados por la corporación que los patrocina, cuyos empleados y accionistas o socios generalmente pueden ser requeridos para realizar contribuciones. Véase secciones 441b (b)(4)(B) y (C); el caso *Federal Election Commission v. National Right to Work Committee*, 459 U.S. 197, 200, n. 4 (1982). La normativa federal obliga a los PAC a registrarse y rendir informes de sus actividades, secciones 432 a 434; véase *Federal Election Commission v. Massachusetts Citizens for Life, Inc.*, 479 U.S. 238, 253-254 (1986), pero les deja en libertad de hacer contribuciones y gastos en relación con elecciones federales, sección 441b (b)(2)(C).

Los terceros interesados en el presente asunto son una corporación conocida como North Carolina Right to Life, Inc., tres de sus ejecutivos y un votante de Carolina del Norte (de aquí en adelante denominados conjuntamente NCRL), los cuales demandaron a la Comisión Federal Electoral (FEC), el organismo independiente encargado de «administrar, vigilar la observancia, y formular políticas en relación a» la normativa federal en materia electoral. Sección 437c (b)(1). La NCRL cuestiona la constitucionalidad de la sección 441b y la normativa reglamentaria con que la FEC implementó dicha sección, 11 CFR secciones 114.2 (b) y 114.10 (2003), pero solamente en la interpretación que las hace aplicables a organizaciones no lucrativas, en concreto a la NCRL. Esta corporación está registrada bajo las leyes del Estado de Carolina del Norte para proveer asesoría y consejo a mujeres encintas y promover la causa de medidas alternativas al aborto, y como una organización no lucrativa que promueve una causa específica, está exenta de impuestos federales por la sección 501 (c)(4) de la Ley del Impuesto sobre la Renta Interna (*Internal Revenue Code*), 26 U.S.C. Sección 501 (c)(4).¹ La NCRL no tiene accionistas y a pesar de que recibe algunos donativos de corporaciones mercantiles tradicionales, «primordialmente recibe fondos privados de contribuciones realizadas por individuos particulares». Escrito de apelación, p. 14. La NCRL ha realizado contribuciones y gastos en relación con elecciones estatales, pero no federales, de conformidad con lo dispuesto en 2 U.S.C. sección 441b. En vez de ello, ha establecido un PAC denominado North Carolina Right to Life, Inc., Political Action Committee, el cual ha realizado contribuciones a candidatos federales. Véase *North Carolina Right to Life, Inc. v. Bartlett*, 168 F. 3d 705, 709 (CA4 1999), *certiorari* denegado, 528 U.S. 1135 (2000).

La Corte de Distrito otorgó juicio sumario a la NCRL y sostuvo la inconstitucionalidad de la sección 441b en su aplicación a dicha organización con fines no lucrativos, por lo que respecta a las contribuciones directas y a los gastos independientes. 137 F. Supp. 2d 648 (EDNC 2000). En decisión por mayoría, la Corte Federal de Apelación

¹ La sección 501 (c)(4)(A) declara exentas a «las organizaciones o ligas cívicas sin fines de lucro y operadas exclusivamente para la promoción del bienestar social, ...las ganancias netas de las cuales se dediquen exclusivamente a propósitos caritativos, educativos o recreativos». Una organización «puede realizar actividades políticas legales y permanecer exenta bajo la sección 501 (c)(4) en tanto que su principal actividad sea la de promover el bienestar social». Rev. Rul. 81-95, 1981-1 Cum. Bull. 332. A diferencia de las contribuciones a organizaciones regidas bajo la sección 501 (c)(3), los donativos a aquellas organizaciones reconocidas bajo la sección 501 (c)(4) no son deducibles de impuestos. Véase *Regan v. Taxation Unit Representation of Wash.*, 461 U.S. 540, 543 (1983).

Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América

por el Circuito Decimocuarto confirmó la sentencia de origen, 278 F. 3d 261 (2002) que se sustenta fundamentalmente en el caso *Massachusetts Citizens for Life*, en el cual esta Corte Suprema consideró inconstitucional la aplicación de la normativa cuestionada a los gastos independientes de Massachusetts Citizens for Life, una organización sin fines de lucro que promueve una causa específica, organización que es similar en algunos aspectos a la NCRL. La Corte de Apelación resolvió, primero, que la prohibición de gastos independientes no le es aplicable a la NCRL. A pesar de que los magistrados resolutores reconocieron que Massachusetts Citizens for Life, a diferencia de la NCRL, tenía una política formal en contra de aceptar donativos de otras corporaciones, véase *Massachusetts Citizens for Life*, *supra*, pp. 263-264 (al describir esta característica de la organización como «esencial para nuestra asociación»); sin embargo, consideró a la NCRL como materialmente indistinguible de Massachusetts Citizens for Life.

En la parte relevante para efectos de esta decisión, la Corte de Apelación consideró inconstitucional la prohibición de contribuciones directas en su aplicación a la NCRL. Los magistrados mayoritarios reconocieron que la regulación de contribuciones a campañas electorales ha recibido mayor atención en asuntos relativos a la Primera Enmienda que la otorgada a la regulación de gastos independientes, 278 F. 3d, en p. 274 (al citar el caso *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC*, 528 U.S. 377, 386-388 (2000), sostuvo no obstante que la prohibición de contribuciones directas es injustificada al aplicarse a corporaciones del tipo de Massachusetts Citizens for Life, la cual «no representaba ningún riesgo de empleo indebido de recursos para propósitos políticos». 278 F. 3d, en p. 275 (citando a *Massachusetts Citizens for Life*, *supra*, en p. 259). La Corte de Apelación argumentó que «el razonamiento empleado por la Corte Suprema en *Massachusetts Citizens for Life* para declarar inconstitucional la prohibición de gastos independientes aplicada a esa corporación, es igualmente aplicable en el contexto de contribuciones directas». 278 F. 3d, en p. 275. El juez Gregory, de la minoría, emitió un voto disidente en este punto, pues no encontró coherencia entre esa conclusión y la sostenida por la Corte Suprema en *National Right to Work*. 278 F. 3d, en p. 282.

Después de que el Cuarto Circuito votó 7 a 4 para denegar la reconsideración del asunto, la FEC solicitó *certiorari* únicamente en lo que se refiere a la constitucionalidad de la prohibición sobre contribuciones directas.² Toda vez que en esa cuestión el Cuarto Circuito se encuentra en contradicción con el Sexto, véase *Kentucky Right to Life, Inc. v. Terry*, 108 F. 3d 637, 645-646 (1997) (en la que se sostuvo un precepto legal de Kentucky análogo a la sección 441b), esta Corte Suprema otorgó *certiorari*, 537 U.S. 1027 (2002). Ahora, esta Corte Suprema resuelve revocar la sentencia del Cuarto Circuito.

² Por lo tanto, esta Corte Suprema no tendrá ocasión de pronunciarse acerca de si la Corte de Apelación consideró correctamente a la NCRL como titular de la llamada «excepción *Massachusetts Citizens for Life*» a la prohibición legal sobre gastos independientes.

II
A

Cualquier impugnación contra la prohibición federal a contribuciones políticas directas por parte de corporaciones, contradice la tendencia de un siglo de esfuerzos realizados por el Congreso para refrenar «influencias potencialmente dañinas a las elecciones federales», mismos esfuerzos que hemos apoyado en numerosas ocasiones con anterioridad. *United States v. Automobile Workers*, 352 U.S. 567, 585 (1957); véase ídem, en pp. 570-584; véase también *National Right to Work*, *supra*, en pp. 208-209; *Pipefitters v. United States*, 470 U.S. 385, 402-412 (1972); *United States v. CIO*, 335 U.S. 106, 113-115 (1948). La normativa actual surgió de un «sentimiento popular» a finales del siglo XIX de que «dinero adicional influenciaba indebidamente a la política, una influencia muy cercana a la corrupción». *Automobile Workers*, *supra*, en p. 570. En la campaña política de 1904 cobró fuerza una demanda generalizada al Congreso, que convirtió en un asunto nacional la influencia política ejercida a través de contribuciones realizadas por corporaciones, y después de la elección y de nuevas revelaciones sobre extralimitaciones políticas de corporaciones, el presidente Theodore Roosevelt calificó de prioridad legislativa la prohibición de contribuciones políticas por parte de corporaciones. R. Mutch, «Campañas, Congreso y la Judicatura: la construcción de la Ley Federal de Financiamiento de Campañas», pp. 1-8 (1988); véase *Automobile Workers*, 352 U.S. 571-575. A pesar de que algunas propuestas del Congreso «habrían prohibido contribuciones políticas provenientes solo de ciertas clases de corporaciones», ídem, en p. 573, el tiempo era propicio «para elecciones ‘libres del poder del dinero’», ídem, en p. 575 (cita omitida), y el Congreso actuó frente al llamado presidencial por una prohibición total, no con acciones a medias, sino con la Ley Tillman, capítulo 420, 34 Stat. 864. Esta «primera ley federal de financiamiento de campañas», Mutch, *supra*, en p. xvii, prohibía «a cualquier tipo de corporación» realizar «contribuciones de dinero en relación con» elecciones federales, 34 Stat. 864-865.

Desde 1907 se ha dado una atención continua por parte del Congreso a la actividad política de corporaciones, en algunas ocasiones dio como resultado el refinamiento de la ley y en otras, su revisión.³ Una característica, sin embargo, ha permanecido intacta a través de este «cuidadoso ajuste legislativo de las leyes electorales federales», *National Right to Work*, 459 U.S. en p. 209, y la mayor parte de las reformas periódicas tuvieron el propósito de fortalecer la prohibición central y original sobre contribuciones directas de las corporaciones. La Ley Federal de Prácticas Corruptas de 1925, por

³ Véase, por ejemplo, la Ley de 25 de junio de 1910, capítulo 392, 36 Stat. 822; Ley de 19 de agosto de 1911, capítulo 33, 37 Stat. 25; Ley Federal de Prácticas Corruptas de 1925, capítulo 368, 43 Stat. 1070; Ley de 19 de julio de 1940 (Ley Hatch), 54 Stat. 767; Ley de Conflictos Laborales de Guerra, capítulo 144, sección 9, 57 Stat. 167; Ley de Relaciones Directivas Laborales de 1947, sección 304, 61 Stat. 159; Ley de 31 de octubre de 1951, Pub. L. 82-248, sección 21, 65 Stat. 718; Ley Federal de Campañas Electorales de 1971 (Federal Election Campaign Act, FECA), 86 Stat. 3; reformas a FECA de 1974, 88 Stat. 1263; reformas a FECA de 1976, 90 Stat. 475; reformas a FECA de 1979, 93 Stat. 1339; Ley de Reformas a Campañas Bipartidistas de 2002, Pub. L. 107-155, 116 Stat. 81.

Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América

ejemplo, amplió la prohibición de contribuciones a efecto de incluir «cualquier cosa de valor», y penalizó el acto de recibir una contribución al mismo nivel del acto de realizarla. Capítulo 368, secciones 302, 313, 43 Stat. 1070, 1074. Asimismo, en otro ejemplo, la Ley de Relaciones Directivas Laborales ubicó permanentemente a los sindicatos dentro de los alcances de la ley y fortaleció la mencionada prohibición para incluir también a los «gastos». Capítulo 120, sección 304, 61 Stat. 159; véase *Pipefitters, supra*, en p. 402.

Hoy día, como en 1907, la normativa se concentra en las «características especiales de la estructura corporativa» que amenazan la integridad del proceso político. *National Right to Work*, 459 U.S., en p. 209; véase ídem, en p. 207; véase también *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652, 658-659 (1990); *Massachusetts Citizens for Life*, 479 U.S., en pp. 257-258; *Federal Election Commission v. National Conservative Political Action Committee*, 470 U.S. 480, 500-501 (1985). Como esta Corte Suprema explicó en *Austin*,

Las leyes de los Estados otorgan a las corporaciones ventajas especiales —tales como responsabilidad limitada, registro a perpetuidad y trato favorable en la acumulación y distribución de recursos corporativos— que aumenta su habilidad de atraer capital y desplegar sus recursos en formas que maximizan las ganancias de las inversiones de sus accionistas. Estas ventajas creadas por los Estados no sólo permiten a las corporaciones desempeñar un papel dominante en la economía nacional, sino que también les permite el uso de «recursos amasados en el mercado económico» para obtener «una ventaja injusta en el mercado político». 494 U.S., en pp. 658-659 (citando a *Massachusetts Citizens for Life, supra*, en p. 257).

A ello se debe el interés público de «restringir la influencia de reservas con fines políticos encauzadas a través de medios corporativos». *National Conservative Political Action Committee, supra*, en pp. 500-501; véase *National Right to Work, supra*, en p. 207 («cantidades adicionales y sustanciales de riqueza amasada por las ventajas especiales inherentes a la forma de organización corporativa no debería convertirse en reservas con fines políticos, que pudieran ser usados para fomentar deudas políticas por parte de los legisladores»).

Como muestran estos extractos de opiniones recientes, no solo ha permanecido la prohibición original sobre contribuciones directas de las corporaciones, sino también lo han hecho las razones originales para la creación de las normas reguladoras. Al impedir que las ganancias corporativas se conviertan en reservas con fines políticos, se pretendió que la prohibición «previniera la corrupción o la apariencia de corrupción». *National Conservative Political Action Committee, supra* en pp. 496-497; véase también *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765, 788, nota a pie de página 26 (1978) («la importancia del interés gubernamental de prevenir la corrupción nunca ha sido puesto en duda»). Pero la prohibición siempre se ha extendido a la protección de «los individuos que han pagado dinero a corporaciones o sindicatos para propósitos distintos que el apoyo a candidatos, frente a la decisión de destinar ese dinero en el uso de apoyo político a candidatos, a los cuales dichos individuos puede que se opongan».

Sección documental

National Right to Work, *supra*, en p. 208; véase *CIO*, 335 U.S., en p. 113; véase también *Austin*, *supra*, en pp. 673-678 (voto concurrente del magistrado J. Brennan).

Aparte de la corrupción implícita en las reservas con fines políticos y de los intereses de aportantes y propietarios de corporaciones; sin embargo, otra razón para regular la participación electoral de las corporaciones, ha surgido con restricciones a aportaciones individuales, y casos recientes han reconocido que restringir contribuciones de organizaciones varias, impiden su uso como conductos para «burlar límites legales a las aportaciones». *Federal Election Commission v. Colorado Republican Federal Campaign Committee*, 533 U.S. 431, 456, y nota a pie de página 18 (2001); véase *Austin*, *supra*, en p. 664. Toda vez que una corporación podría contribuir a candidatos políticos, los individuos «que la crearon, que la detentan o a quienes emplean», *Cedric Kushner Promotions, Ltd. v. King*, 533 U.S. 158, 163 (2001), podrían exceder los topes impuestos para sus propias aportaciones, al desviar dinero a través de la corporación, confrontar *Colorado Republican*, 533 U.S., en pp. 446-447. Como esta Corte Suprema expresó en el tema de limitaciones a los gastos coordinados por partidos políticos, la experiencia «demuestra cómo los candidatos, donantes y partidos ponen a prueba los límites de la ley vigente, y muestran más allá de una duda seria cómo los topes a las aportaciones podrían ser rebasados si las posibilidades de burlarlos aumentaran». Ídem, en p. 457.

En síntesis, los precedentes en el tema de la regulación financiera de las campañas implican un respeto para el «criterio legislativo de que las especiales características de la estructura corporativa requiere particularmente una regulación cuidadosa». *National Right to Work*, *supra*, en pp. 209-210. Y esta Corte Suprema ha entendido que tal deferencia a la decisión legislativa está justificada particularmente cuando el Congreso regula las contribuciones a las campañas, que conllevan una amenaza evidente a la integridad política y, en consecuencia, una garantía para contener la apariencia y realidad de la corrupción y el mal uso de ventajas corporativas. Véase, por ejemplo, *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 26-28, 47 (1976) (*per curiam*). Como esta Corte Suprema expresó en *Colorado Republican*, «los límites a las aportaciones están justificados más claramente por la referencia a la corrupción política que los límites en otras clases de... gastos políticos (la corrupción se entiende no sólo como los acuerdos *quid pro quo* sino también la influencia indebida en el criterio de un servidor público, y la apariencia de dicha influencia)». 533 U.S., en pp. 440-441 (cita omitida).

B

El anterior prólogo histórico debería desanimar cualquier ataque abierto a la regulación del financiamiento de campañas por parte de corporaciones o a la regulación de aportaciones realizadas por corporaciones, y en ese tenor la NCRL impugna la sección 441b sólo en la medida en que la ley ubica a las organizaciones con fines no lucrativos como ella misma, bajo la pro-

Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América

hibición general de contribuciones directas. Pero ni aun esta impugnación más enfocada puede esperar un «cheque en blanco», ya que el mismo juez Gregory de la Corte de Apelación expresó correctamente en su voto disidente que la explicación de esta Corte Suprema en *National Right to Work* no hacía sino dilucidar en contra de los planteamientos de la NCRL.

National Right to Work se refirió al precepto de la sección 441b que restringe a una corporación que no cotiza acciones bursátiles, solicitar contribuciones para su PAC solamente a sus socios,⁴ y esta Corte Suprema consideró la cuestión de si acaso una organización sin fines de lucro y sin accionistas, podría ser considerada transgresora de la ley por solicitar donativos a su PAC a cualquier individuo que en alguna ocasión hubiere contribuido a dicha organización. Véase 459 U.S., en pp. 199-200. Esta Corte Suprema sostuvo que la posición de FEC, acerca de que un fondo financiero manejado en forma tan amplia como el anteriormente mencionado, rebasaba la solicitud a «miembros» permitida por la sección 441b, y esta Corte invocó la historia legislativa anteriormente detallada al sostener que las restricciones legales no infringían el derecho de asociación consagrado en la Primera Enmienda, vinculado estrechamente al derecho de libre expresión. Ídem, en pp. 206-209. La conclusión de esta Corte fue que el criterio del Congreso para regular la intervención política de las corporaciones «garantiza considerable deferencia» y «refleja una evaluación válida de los peligros planteados por las corporaciones a los procesos electorales». Ídem en pp. 207-211 (énfasis agregado).

Sería difícil estimar que la conclusión de esta Corte Suprema en *National Right to Work*, apunta en el sentido de que son constitucionales las restricciones a las solicitudes de contribuciones a los PAC, excepto en el entendido de que la capacidad de una corporación para realizar aportaciones estuviera limitada legítimamente a donativos indirectos dentro del contexto permitido a los PAC. Véase, por ejemplo, ídem en p. 208 (en donde se revisó tanto «las prohibiciones legales como las excepciones»). De hecho, esta Corte Suprema rechazó específicamente el argumento aquí planteado, acerca de que la atención otorgada al criterio del Congreso respecto de los límites apropiados para las contribuciones realizadas por corporaciones, se desvía a detalles formales de las corporaciones o a la afluencia de corporaciones particulares. Asimismo, esta Corte Suprema subrayó la amplia aplicabilidad de la sección 441b a «corporaciones y sindicatos sin grandes recursos financieros, tanto como aquellos con situaciones más afortunadas» y destacó su renuencia a «cuestionar la determinación legislativa que establece la necesidad de medidas profilácticas en aquellos casos en que la corrupción es el mal temido». Ídem en p. 210.

Casos posteriores han reconocido repetidamente, sin cuestionamientos, la lectura de *National Right to Work* como aprobatoria en lo general de la prohibición de

⁴ La sección 441b (b)(4)(A) prohíbe a las corporaciones solicitar contribuciones a un PAC establecido por la propia corporación, excepto las solicitudes que hagan a accionistas o a otras categorías específicas de personas. La sección 441b (b)(4)(C), el precepto específico cuestionado en *National Right to Work*, señala, en su parte relevante, que la sección 441b (b)(4)(A) «no impedirá a una... corporación sin acciones bursátiles... solicitar contribuciones para [un PAC establecido por la corporación] a miembros de tal... corporación».

Sección documental

contribuciones directas contenida en la sección 441b, aun por organizaciones no lucrativas «sin grandes recursos financieros». *Ibídem*. Por ejemplo, en *National Conservative Political Action Committee*, esta Corte Suprema no sólo consideró consistente a *National Right to Work* con «la constitucionalmente bien establecida validez de la normativa reguladora de contribuciones a candidatos para cargos públicos», sino también reafirmó que en ese caso la Corte había «concluido correctamente que el Congreso puede incluir, junto con sindicatos y corporaciones a los que tradicionalmente se ha prohibido realizar contribuciones a candidatos políticos, a otro tipo de asociaciones, a pesar de que las contribuciones de estas últimas puedan no mostrar todo el mal que sí muestran las contribuciones realizadas por corporaciones tradicionales». 470 U.S., en pp. 495, 500; véase *ídem*, en p. 500 (al describir que *National Right to Work* da «deferencia apropiada al criterio del Congreso acerca de la necesidad de una regla profiláctica»). Apoyándose otra vez en *National Right to Work*, esta Corte Suprema argumentó de manera similar en *Austin*, cuando sostuvo la prohibición del Estado de Michigan en contra de contribuciones directas, a pesar de que la prohibición «incluye dentro de sus hipótesis a corporaciones ‘cerradas’ que no poseen vastas reservas de capital». 494 U.S., en p. 661. «A pesar de que algunas corporaciones ‘cerradas’,^c al igual que algunas ‘abiertas’, puedan no haber acumulado cantidades significativas de recursos, reciben del Estado los beneficios especiales conferidos por la estructura corporativa y cuentan con el potencial de distorsionar el proceso político. Este potencial justifica la aplicación general de la norma a todas las corporaciones». *Ibídem*.

No obstante, el caso *National Right to Work* no es el único en el que el asunto ahora tratado sea relevante, e igual importancia se debe conceder a *Massachusetts Citizens for Life*, el mismo caso en el que la NCRL y la Corte de Apelación se han sustentado principalmente. En este precedente, la Corte Suprema consideró inconstitucional la prohibición de gastos independientes acorde a la sección 441b, aplicada a organizaciones sin fines de lucro que promueven una causa específica. Mientras que la mayoría de los magistrados explicó en términos generales que «el potencial para el uso indebido de recursos con propósitos políticos» casi justificaba la prohibición de gastos por parte de grupos como *Massachusetts Citizens for Life*, que «no representan un peligro de corrupción», la respuesta de la mayoría al voto disidente mostró la ruta hacia una resolución diferente en el presente caso. 479 U.S., en p. 259. El voto disidente del magistrado presidente destacó que *Massachusetts Citizens for Life* no era una corporación distinta a aquella sobre la que versó el caso *National Right to Work*, cuya resolución interpretó en el sentido de apoyar la prohibición de gastos independientes. 479 U.S., en p. 269. Sin estar en desacuerdo con la similitud de las dos organizaciones, la mayoría, sin embargo, diferenció al caso *National Right to Work* en la base de que su sentido regulaba a las contribuciones, no a los gastos. Véase 479 U.S., en pp. 259-260 («las restricciones a las contribuciones re-

^c «*Closely held corporations*» son aquellas corporaciones cuyas acciones, o al menos aquellas acciones que dan derecho a voto, se encuentran bajo la titularidad de un solo accionista o de un grupo cerrado de accionistas. Por lo general, no hay inversionistas externos y sus accionistas participan activamente en la conducción del negocio. N del T.

Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América

quieren una justificación menos imperiosa que las restricciones a gastos independientes»). «A la luz del papel histórico de las contribuciones en la corrupción de los procesos electorales, la necesidad de una amplia regla profiláctica [en contra de contribuciones] era entonces suficiente en [*National Right to Work*]». Ídem en p. 260.

C

El resultado es que, a pesar de que esta Corte Suprema nunca ha resuelto de manera rígida en contra de la posición de la NCRL, no podría hacerlo ahora sin replantear la comprensión de los riesgos que representan las contribuciones corporativas a la actividad política, del significativo contenido de las contribuciones y de la consecuente deferencia debida al criterio legislativo acerca de qué hacer con ellas. Los esfuerzos de la NCRL, sin embargo, son insuficientes para afectar la ley vigente en cualquiera de estos puntos.

En primer lugar, la NCRL argumenta que en la base de una clasificación amplia «el tipo de corporaciones a que se refiere el caso *Massachusetts Citizens for Life* no representa un potencial de riesgo al sistema político», por lo que es mínimo el interés del gobierno en combatir la corrupción, tal como la Corte Suprema resolvió en relación con la corporación específica considerada en ese precedente. Escrito de tercero interesado, p. 19. Empero, esta generalización resulta insuficiente. Para propósitos actuales, esta Corte Suprema considerará que las organizaciones no lucrativas son generalmente diferentes de las tradicionales corporaciones mercantiles, en la improbabilidad de que las contribuciones que realicen se dirijan a apoyar causas que algunos de sus miembros no aprueben. Véase *Massachusetts Citizens for Life*, *supra*, en pp. 260-262.⁵ Pero la preocupación acerca del potencial corruptor implícito en la prohibición a corporaciones, puede de hecho también implicar a organizaciones no lucrativas. Estas, igual que las corporaciones con fines lucrativos, se benefician de «ventajas significativas creadas por los Estados», *Austin*, *supra*, en p. 659, y muy bien pueden reunir «reservas sustanciales con fines políticos», *National Right to Work*, 459 U.S., en p. 207. No todas las corporaciones que califican para un trato fiscal favorable acorde a la sección 501 (c)(4) de la Ley del Impuesto sobre la Renta Interna, carecen de recursos sustanciales, y la categoría abarca algunas de las organizaciones más poderosas en el ámbito político nacional, incluyendo la AARP, la National Rifle Association, y la

⁵ Es decir, esta preocupación no es del todo inaplicable a organizaciones no lucrativas que promueven una causa específica, ya que «los deseos de sus miembros pueden ser que la organización use sus contribuciones para apoyar una cierta causa, pero pueden no querer que la organización use su dinero para promover el apoyo a, o la oposición a candidatos políticos, únicamente sobre la base de esa causa». *Massachusetts Citizens for Life*, 479 U.S., en p. 261. En cualquier caso, esta Corte Suprema nunca señaló que el riesgo de corrupción por sí solo es insuficiente para fundamentar la regulación de contribuciones políticas. Véase, por ejemplo, *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652, 658-659 (1990); *Federal Election Commission v. National Right to Work Committee*, 459 U.S. 197, 208 (1982); confrontar *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC*, 258 U.S. 377, 388-389 (2000).

Sección documental

Sierra Club.⁶ Más aún, las organizaciones no lucrativas no son menos susceptibles que las tradicionales corporaciones mercantiles, de ser mal empleadas como conductos para burlar los límites impuestos en contribuciones de individuos. Confrontar *Austin, supra*, en p. 664 (al notar que una organización no lucrativa es capaz de «servir como conducto para gastos corporativos con fines políticos»).⁷

En segundo lugar, la NCRL argumenta que la aplicación de la prohibición a sus contribuciones debería sujetarse a un estricto nivel de escrutinio judicial,^d y sobre la base que la sección 441b no nada más limita las contribuciones, sino que también las prohíbe atendiendo a su origen. Escrito de tercero interesado, pp. 14-16. Este argumento, sin embargo, no atiende a la premisa básica que esta Corte Suprema ha seguido al establecer los parámetros de la Primera Enmienda, al analizar las restricciones al financiamiento político: el nivel de escrutinio judicial se basa en la importancia de «la actividad política implicada» para el ejercicio efectivo del derecho de expresión o de asociación política. *Massachusetts...*, 479 U.S., en p. 259; véase *Colorado Republican...*, 533 U.S., en pp. 440-442, y notas a pie de páginas 6 y 7; *Nixon...*, 528 U.S., en pp. 386-388. Regresando a *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976), las restricciones a contribuciones políticas han sido tratadas meramente como restricciones «marginales» al derecho de expresión, sujetas a la revisión relativamente flexible bajo el contexto de la Primera Enmienda, porque las contribuciones se encuentran más cerca

⁶ Véase <http://www.aarp.org/press/disclosure.html> (según contenido de junio 12 de 2003) (disponible en el expediente del Oficial de la Corte) (AARP); <http://www.give.org/reports/index.asp> (según contenido de junio 12 de 2003) (disponible en el expediente del Oficial de la Corte) (National Rifle Association y Sierra Club). Estos ejemplos responden al argumento de la NCRL acerca de que la excepción del caso *Massachusetts Citizens for Life* es «autolimitativa». Véase Escrito de Tercero Interesado, p. 27 («si una corporación del tipo a que se refiere el caso *Massachusetts...* comienza a generar o a recibir sustanciales ingresos mercantiles o contribuciones de corporaciones mercantiles, por definición, automáticamente ya no es una corporación del tipo a que se refiere ese caso» citando a *Massachusetts Citizens for Life, supra*, en pp. 263-264). Las mencionadas organizaciones no lucrativas (a una de las cuales, en efecto, se le ha concedido el estatus de corporación del tipo a que se refiere el caso *Massachusetts...* por una Corte de Apelación, véase, por ejemplo, *FEC v. National Rifle Association*, 254 F. 3d 173, 192, CAD 2001) muestran que «reservas con fines políticos» pueden amasarse simplemente con las contribuciones de sus miembros. 459 U.S., en p. 207.

⁷ El tercero interesado NCRL sugiere que el interés de gobierno en combatir los fraudes a la normativa en materia de financiamiento de campañas, sería suficientemente satisfecho al permitir contribuciones limitadas, sujetas a la normativa relacionada con el propósito de la sección 441a (a)(8), que dispone que «las contribuciones que en cualquier forma sean destinadas o de alguna forma dirigidas a través de un intermediario o conducto a un candidato», son consideradas como contribuciones al candidato (y por lo tanto sujetas a los requisitos de escrutinio e información que establece la sección 434 (b)(3)(A)). Escrito de tercero interesado, p. 31. Sin embargo, esta Corte Suprema rechazó este argumento específico en el caso *Federal Election Commission v. Colorado Republican Federal Campaign Committee*, 533 U.S. 431 (2001), en el que concluyó que (ignora la dificultad práctica de identificar y combatir directamente las maniobras de ocultamiento bajo las actuales condiciones políticas». Ídem en p. 462. «La norma... alcanzaría solamente los intentos más torpes de entregar contribuciones a candidatos. Considerar el sentido de esa norma como el límite extremo de la normativa aceptable, afectaría cualquier esfuerzo serio para limitar las maniobras de ocultamiento de contribuciones». Íbidem.

^d El «estricto nivel de escrutinio judicial», *strict scrutiny test*, es un análisis empleado por el juzgador cuando se alega que alguna disposición normativa afecta un derecho fundamental, y en el cual la carga de la prueba y de la argumentación la tiene la autoridad responsable, la que está obligada a demostrar la necesidad de dicha disposición, o de las distinciones o clasificaciones creadas por la norma, a través de comprobar un «interés imperioso», *compelling interest*, es decir, que la norma es necesaria para servir un propósito relevante, mismo que el gobierno está obligado a tutelar.

de la periferia que del centro del derecho de expresión política. Véase *Colorado Republican*, *supra*, en p. 440.⁸ «Mientras que las contribuciones pueden resultar en el ejercicio de un derecho político de expresión si se emplean por un candidato o una asociación..., la transformación de contribuciones en debate político implica el ejercicio del derecho de expresión por parte de alguien distinto a la persona que realiza la contribución». *Buckley*, *supra*, en pp. 20-21. Esta es la razón por la cual, en vez de requerir un diseño restringido para la regulación de contribuciones que sirva a un interés imperioso del gobierno, «una limitación a contribuciones que implique ‘interferencia significativa’ con el derecho de asociación» es aceptada si satisface el requisito menor de estar diseñada para satisfacer un ‘interés suficientemente importante’. *Nixon*, *supra*, en pp. 387-388 (citando a *Buckley*, *supra*, en p. 25); confrontar *Austin*, 494 U.S., en p. 657; *Buckley*, *supra*, en pp. 44-45.⁹

De hecho, este reconocimiento de que el grado de escrutinio judicial atiende a la naturaleza de la actividad regulada, es la única forma práctica de encuadrar dos casos relevantes: el caso *National Right to Work* consideró justificados los estrictos límites a la solicitud de contribuciones para un PAC organizado con el propósito de realizar contribuciones, véase 459 U.S., en pp. 201-202, mientras que el caso *Massachusetts Citizens for Life* aplicó un criterio de interés imperioso para invalidar la prohibición en los gastos de una organización no lucrativa, bajo la luz de las cargas normativas de los PAC, véase 479 U.S., en pp. 252-255; véase también ídem, en pp. 265-266 (opinión de la magistrada O'Connor). Después de todo, ambos asuntos se referían a la sección 441b, respecto de la misma «prohibición» y de las mismas «fuentes» corporativas de actividad política.

No se trata de ignorar la diferencia entre una prohibición y un límite, sino que el momento para considerarla es cuando se aplique el escrutinio judicial al nivel de complejidad seleccionado, y no cuando se seleccione este nivel mismo. Incluso cuando la NCRL afirma precisamente que la sección 441b no se encuentra adecuadamente «redactada», el argumento se basa en una premisa falsa, puesto que la NCRL se equivoca al caracterizar la sección 441b como una prohibición absoluta. Como esta Corte Suprema ha expresado con anterioridad, esa sección «permite algún grado de participación a sindicatos y corporaciones en el proceso electoral federal, al permitirles establecer y costear los gastos administrativos de los PAC». *National Right to Work*, *supra*, en p. 252. La opción del PAC permite la

⁸ Generalmente, en materia de contribuciones, aquellas que provienen de corporaciones se encuentran alejadas del ámbito central de la expresión política, dado que los derechos de expresión y asociación con que cuentan las corporaciones bajo la Primera Enmienda se derivan abrumadoramente de los derechos de sus miembros, véase, por ejemplo, *NAACP v. Alabama ex rel. Patterson*, 357 U.S. 449, 458-459, (1958), y del derecho colectivo a la información, véase, por ejemplo, *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765, 777 (1978). Una prohibición de contribuciones corporativas directas deja a los miembros individuales de las corporaciones en libertad de hacer sus propias contribuciones y priva a la colectividad de poca o irrelevante información.

⁹ La deferencia judicial se encuentra particularmente justificada cuando, como en el presente caso, se trate con un criterio del Congreso que ha permanecido esencialmente inalterado a través de un siglo de «cuidadoso ajuste legislativo». *National Right to Work*, 459 U.S., en p. 209; confrontar *Nixon*, 528 U.S., en p. 391 («el monto de evidencia empírica necesario para satisfacer un detallado escrutinio judicial de criterios legislativos, varía acorde a la novedad y fundamento de la justificación argumentada»).

Sección documental

participación política de las corporaciones, sin la tentación de usar recursos corporativos para influencia política posiblemente en contra de los sentimientos de algunos accionistas o socios, y permite al gobierno regular la actividad de las campañas a través de su registro y control de información, véase secciones 432-434, sin poner en peligro los derechos de asociación de los miembros de organizaciones no lucrativas, véase *NAACP v. Alabama ex rel. Patterson*, 357 U.S. 449, 462 (1958) (donde se sostuvo que «la revelación obligatoria de la membresía de una organización que promueva una causa específica de creencias particulares» podría violar la Primera Enmienda).

La NCRL no puede prevalecer, entonces, simplemente al argumentar que una prohibición a contribuciones directas realizadas por organizaciones no lucrativas que promueven una causa específica es inconstitucional. La NCRL tendría que demostrar que la norma viola la Primera Enmienda al permitir la realización de contribuciones sólo a través de su PAC y sujeta a las cargas administrativas del mismo PAC. Pero una Corte Suprema unánime en el caso *National Right to Work* no opinó que las cargas regulatorias de los PAC, incluyendo las restricciones en su capacidad de solicitar fondos, sean inconstitucionales por ser la única vía para que realice contribuciones políticas una organización no lucrativa que promueve una causa específica. Véase 459 U.S. en pp. 201-202. No hay razón para pensar que las cargas en ese tipo de organizaciones sean hoy más graves, o para arribar a un conclusión diferente en este caso.

III

SE REVOKA LA SENTENCIA DE LA CORTE DE APELACIÓN.
ASÍ SE ORDENA.

VOTO CONCURRENTE

Magistrado Anthony Kennedy, concurre con la decisión.

Mi posición, expresada en votos disidentes en casos previos, ha sido que la Corte Suprema se equivocó al sostener la constitucionalidad de ciertas restricciones estatales y federales al derecho político de expresión, en el contexto del financiamiento de campañas y con ello, interpretó defectuosamente principios básicos de la Primera Enmienda. Véase *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC*, 528 U.S. 377, 409 (2000) (con voto disidente del magistrado Kennedy); *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652, 699 (1990) (con voto disidente del magistrado Kennedy); *Colorado Republican Federal Campaign Committee v. Federal Election Commission*, 518 U.S. 604, 626 (1996) (con voto concurrente en parte y disidente en parte, del magistrado Kennedy). Yo me adhiero a la misma opinión, por lo que no puedo reconocer solidez a esos precedentes en este caso.

Dicho lo anterior, debe ser reconocido que el caso *Federal Election Commission v. Massachusetts Citizens for Life, Inc.*, 479 U.S. 238 (1986), contiene lenguaje que fundamenta la presente opinión de esta Corte Suprema, respecto de que las contribuciones corporativas pueden ser reguladas de manera más estricta que los gastos corporativos. El lenguaje en el que se apoya la Corte Suprema

Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América

intenta reconciliar la atención entre la perspectiva en el caso *Massachusetts...* y el precedente más antiguo de *National Right to Work...*, 459 U.S. 197 (1982).

Si se presentara ante esta Corte Suprema un caso en el que la distinción entre contribuciones y gastos se requiriera analizar bajo el esquema total de la normativa de financiamiento de campañas, quizás me adheriría al voto disidente del magistrado Thomas. Sin embargo, en esta ocasión la Corte Suprema no lleva a cabo un examen comprensivo. Y dado que existe lenguaje en el caso *Massachusetts...* para apoyar la presente resolución, concuro con la decisión.

VOTO DISIDENTE

Magistrado Clarence Thomas, a quien se une el magistrado Antonin Scalia, disiente con la decisión.

Yo sostengo la creencia de que las normas sobre financiamiento de campañas deben estar sujetas a un estricto escrutinio judicial. *Federal Election Commission v. Colorado Republican Federal Campaign Committee*, 533 U.S. 431, 465-466 (2001) (con voto disidente del magistrado Thomas) (*Colorado II*); *Colorado Republican Federal Campaign Committee v. Federal Election Commission*, 518 U.S. 604, 640 (1996) (con voto concurrente en parte y disidente en parte del magistrado Thomas) (*Colorado I*). Véase también *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC*, 528 U.S. 377, 427 (2000) (con voto disidente del magistrado Thomas). A diferencia del caso *Colorado II*, el gobierno no argumenta en el presente asunto que 2 U.S.C. sección 441b supera la revisión bajo un estándar riguroso de constitucionalidad. De hecho no podría hacerlo. «Bajo un tradicional escrutinio estricto, límites profilácticos amplios en... donativos al proceso político... son inconstitucionales», *Colorado I*, 518 U.S., en pp. 640-641 porque, como ya he explicado anteriormente, su diseño no es lo suficientemente concreto para satisfacer ningún interés estatal relevante o imperioso, ídem, en pp. 641-644; *Nixon, supra*, en pp. 427-430. Véase también *Colorado II, supra*, en pp. 465-466. En consecuencia, yo confirmaría la sentencia de la Corte de Apelación y respetuosamente disiento de la disposición contraria de la Corte Suprema.



LAS ELECCIONES DE GUATEMALA EN 2003 Y EL REGISTRO DE LA PLANILLA DEL FRENTE REPUBLICANO GUATEMALTECO

Sentencias del Tribunal Supremo Electoral
Expediente No. 0695-2003 de trece de junio de dos mil tres.
Corte Suprema de Justicia constituida en tribunal de Amparo,
de cuatro de julio de dos mil tres.
Corte de constitucionalidad expediente No. 1089-2003
de catorce de julio de dos mil tres.

El domingo 9 de noviembre de 2003 se llevó a cabo la jornada electoral en la República de Guatemala, para elegir al quinto presidente de la llamada «Nueva era democrática», que se inició en 1986 al concluir un largo período de regímenes militares, con el ascenso al poder del candidato civil democristiano Vinicio Cerezo.

Para tal efecto, el Tribunal Supremo Electoral organizó y desarrolló el proceso electoral, con un padrón de 5,073,282 ciudadanos, que fueron convocados a votar en 8,885 mesas receptoras, instaladas en los 331 municipios, ubicados en los 22 departamentos que integran el territorio nacional.

Debe advertirse que el Tribunal Supremo Electoral, según lo dispone el inciso *b)* del artículo 127 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, tiene la atribución y obligación de: «Convocar y organizar los procesos electorales; declarar el resultado y la validez de las elecciones o, en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaratoria de su elección».

Dentro de ese contexto electoral, un aspecto muy controvertido fue el registro de la candidatura del general retirado José Efraín Ríos Montt, de 77 años, originario de Huehuetenango, Departamento del mismo nombre, postulado por el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), partido político fundado en 1990.

El señor Ríos Montt fue presidente de facto entre 1982 y 1983, mediante un golpe de Estado que tuvo lugar en medio de una de las crisis más difíciles de la guerra civil guatemalteca, que afectó de manera significativa a la población rural e indígena.

Posteriormente, en 1999, fue elegido diputado y más tarde presidente del Congreso, cargo que desempeñó hasta que en julio de 2003 hizo pública su pretensión a la candidatura presidencial, lo que provocó una polémica nacional de enorme magnitud, dada su cuestionada actividad pública, pero sobre todo, porque el artículo 186 de la Constitución Política prohíbe expre-

Sección documental

samente aspirar al cargo de presidente de la República a cualquier jefe de un golpe de Estado; al respecto el ordenamiento en cuestión expresa: «Prohibiciones para optar a los cargos de presidente o vicepresidente de la República. No podrán optar al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República: a) El caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno».

En tal virtud, dado el interés que tiene conocer los medios de impugnación que en su momento ejerció el aspirante mencionado, así como los razonamientos y fundamentos que las autoridades manifestaron en sus respectivas resoluciones, la Sección documental de este número de la revista *Justicia Electoral* reproduce la resolución del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, de 12 de junio de 2003, que declara **sin lugar** el recurso de nulidad interpuesto por el ciudadano José Efraín Ríos Montt, en nombre propio y en representación del partido Frente Republicano Guatemalteco, en contra de la resolución de la Dirección General del Registro de Ciudadanos, del mismo Tribunal Supremo Electoral, que deniega la inscripción de la planilla del citado partido político, con los nombres de José Efraín Ríos Montt, para presidente, y Edín Raymundo Barrientos, como vicepresidente.

Cabe aclarar, que ante la confirmación del Tribunal Supremo Electoral, el señor Ríos Montt interpuso un amparo, que fue resuelto el 4 de julio de 2003, por la Corte Suprema de Justicia constituida en Tribunal de Amparo. En este caso, el quejoso consideró como violaciones de la autoridad responsable, los derechos y deberes cívicos y políticos del postulante, el derecho de elegir y ser electo, optar a cargos públicos, libertad e igualdad, así como el derecho del partido político para participar en actividades políticas, el derecho de soberanía y determinación del pueblo de Guatemala a proponer candidatos y el principio de irretroactividad de la ley.

En consecuencia, adujo, no solo la normación constitucional y legal aplicable, sino también documentos supranacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Corte Suprema de Justicia analizó cada punto de la litis planteada; incluso argumentó la interpretación gramatical del vocablo «haya», utilizado por la Constitución Política en «pretérito perfecto», con lo cual, según el quejoso, su aplicación debe ser a futuro, es decir, a partir de la vigencia del nuevo orden constitucional y no en «forma retroactiva». La Corte consideró en este sentido, vinculado a la no retroactividad de la ley, que en una interpretación sistemática y funcional, «La intelección es que la disposición regula situaciones pro futuro, pero que tienen su antecedente en hechos ocurridos con anterioridad, como también sucede con otras condiciones previstas en la misma Constitución...»,¹ además de que la prohibición aludida ha fungido históricamente en el sistema constitucional del país, si bien ahora el

¹ Ríos Montt, Amparo, Corte Suprema de Justicia Constituida en Tribunal de Amparo. Resolución del 4 de julio del año dos mil tres. <http://www.organismo.gob.gt/es/Noticias/casoriosmontt.htm>, p. 20.

artículo 18, inciso *a*), enfatiza la redacción para que se refiera a cualquier orden y tiempo, a fin de proteger con eficacia el Estado de Derecho.

En ese orden de ideas, se consideró que la voluntad de los constituyentes era resguardar a la Constitución y al sistema político del país, tanto de quienes ya habían atentado contra el orden público, como de aquellos que lo intentaran en el futuro, por lo que la prohibición del artículo 186 constitucional se debe considerar como una norma de eficacia inmediata aplicable en cualquier tiempo.

Se hizo resaltar, por parte de la Corte, que la protección al orden constitucional se puede observar en todas las constituciones que ha tenido el país en su vida independiente, es decir, las de 1824 (artículo 211), la de 1879 (artículo 104), la de 1945 (artículo 211) y la actual de 1985 (artículo 21 transitorio), por lo cual, cuando la disposición vigente establece: «...el que haya alterado el orden constitucional...»,² no se refiere a una u otra constitución en particular, sino al sistema político de gobierno constitucionalista que se inició con la independencia del país y que aún permanece; luego, en el tiempo, no tiene límites y se debe considerar aplicable en el pasado y en el futuro.

En cuanto a lo invocado por el agraviado en materia de convenciones internacionales, debe aclararse que la misma Corte Suprema de Guatemala, con base en el numeral 2, del artículo 32 de la Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, ha manifestado que: «Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática».³

Por lo mismo, la Corte se manifestó en el sentido de que no es del caso aducir violaciones a instrumentos internacionales signados por Guatemala, toda vez que no se finca tal prohibición en razones de raza, género, religión, etc., lo que sería abiertamente atentatorio de los derechos humanos, además de que las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no tienen preeminencia sobre la Constitución Política de la República.

Lo que no deben darse son disposiciones atentatorias a la dignidad de las personas, pero los estados tienen el legítimo derecho de establecer los requisitos para aspirar a un cargo de elección popular, como sucede en aquellos países que aceptan la reelección; por lo mismo Guatemala, que ha sufrido innumerables golpes de Estado en su vida independiente, procura ahora con mayor rigor impedir, a quienes participaron o participen en ese tipo de atentados a la gobernabilidad del país, ser candidatos a la presidencia o vicepresidencia nacionales.

Es de advertirse, que en esta resolución resultan muy importantes los argumentos de la Corte de Constitucionalidad en lo que toca a que la Convención Americana sobre Derechos Humanos no prevalece sobre el orden constitucional local.

² Ídem, p. 26.

³ Ídem, p. 27.

Sección documental

Tampoco la Corte estuvo de acuerdo con el quejoso respecto a que se violaron sus derechos de igualdad, consignados en el artículo 4 de la Constitución Nacional, dado que todos los candidatos fueron registrados bajo los mismos criterios de requisitos e impedimentos.

De igual forma, no aceptó los argumentos del demandante en el sentido de que se conculcaban sus deberes y derechos cívicos, contenidos en los artículos 135 y 136 constitucionales, en cuanto a elegir y ser electo y optar a cargos públicos, los que se le impiden al negarle su registro como candidato. A tal posición se le contradice con el argumento de que el ejercicio de sus deberes y derechos está supeditado a la observancia de requisitos que la propia Constitución establece.

En lo que hace a la supuesta afectación al partido Frente Republicano Guatemalteco para participar en actividades políticas, se le responde al agraviado con la observación de que se impide el registro de los candidatos por no cubrir los requisitos de elegibilidad correspondientes, lo que sin embargo, deja al partido en posibilidad de participar en la pugna electoral, si postula a otros candidatos que sí los cumplan, como ya ha sucedido en elecciones anteriores.

Finalmente, por lo que toca al derecho de soberanía y libre determinación del pueblo de Guatemala, tampoco cabe considerarlas violadas en el caso en estudio, puesto que, precisamente en ejercicio de su soberanía, Guatemala dispuso esa limitante a fin de preservar el orden público-jurídico, vulnerado muchas veces a lo largo de su historia, por incruentos golpes de Estado.

Con razonamientos de este tenor, concluye la resolución respectiva, *deniega, por notoriamente improcedente*, el amparo en comento; condena igualmente a costas al postulante e impone a los abogados participantes una multa de 1,000 quetzales. Cabe aclarar que el amparo provisional no se otorgó y que, como terceros interesados, comparecieron 17 partidos políticos.

En este expediente obra engrosado un voto particular disidente del magistrado vocal XIII de la Corte Suprema de Justicia, Hilario Roderico Pineda Sánchez, quien hace un análisis histórico constitucional, concluye para votar en contra de la resolución, el que para la procedencia de la prohibición establecida en el inciso *a)* del artículo 186 de la Constitución Política de la República de Guatemala, independientemente de que se produzca un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, y de que como consecuencia de tales hechos, se asuma la jefatura del gobierno, debe obligatoriamente ocurrir que se haya alterado con ello el orden constitucional, lo que según el magistrado vocal, no ocurrió con el gobierno surgido el 22 de marzo de 1982.

A raíz de habersele denegado el amparo aludido se interpuso la apelación, de acuerdo con el inciso *c)* del artículo 272 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que contiene las facultades de la Corte de Constitucionalidad para conocer de este tipo de apelaciones, con lo cual se integró el expediente 1089-2003, que fue resuelto el 14 de julio de 2003.

Como el agraviado presentó en esta tercera vía impugnativa argumentos similares a los vertidos anteriormente, la Corte de Constitucionalidad conside-

ró que el *quid iuris* sometido a su consideración se reduce a dos aspectos fundamentales:

1. Determinar si fue aplicado con efecto retroactivo el precepto del artículo 187 constitucional.
2. Resolver si procede o no aplicarle al quejoso la prohibición del referido artículo y, por lo mismo, confirmar la negativa de su registro, como candidato.

En estas consideraciones la Corte manifestó que el artículo 15 de la propia Constitución prohíbe la retroactividad de la ley, salvo en materia penal cuando favorezca al reo; lo mismo dispone el artículo 7 de la Ley del Organismo Judicial; tales disposiciones tienen un amplio sustento doctrinal que la sentencia sintetiza.

Debe aclararse que el artículo 21 transitorio de la Constitución Política contiene un criterio de protección del orden público con carácter de futuro, y que este mismo criterio futurista se refleja al crear órganos de defensa constitucional como son: el Tribunal Supremo Electoral, el Procurador de los Derechos Humanos y la misma Corte de Constitucionalidad, así como también al formarse procedimientos que aseguran la permanencia del Estado de Derecho.

Por todo lo cual, la prohibición del inciso *a)* del artículo 186 constitucional, escrita en pretérito perfecto, debe considerarse aplicable a situaciones o hechos ocurridos dentro del orden constitucional vigente, es decir, a partir de 1986, lo cual es coherente con lo dispuesto en el artículo 15 de la misma Constitución, respecto al principio de irretroactividad de la norma jurídica; lo anterior también concuerda con lo dispuesto en el artículo 21 transitorio ya aludido; todo ello además se vincula al principio de que las normas deben regir para el presente y para el futuro, nunca para el pretérito. También aclara la Corte de Constitucionalidad que la Carta Suprema, en su artículo 44, se pronuncia por la defensa de los derechos humanos, y en el 46, deja claro que en ese rubro, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala prevalecen sobre el derecho interno, y al respecto apoya su argumento con la mención de diversas disposiciones de carácter internacional.

La Corte también hizo referencia a la resolución tomada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 12 de octubre de 1943, organismo al cual recurrió entonces el señor Ríos Montt, alegó violaciones a sus derechos humanos, por una negativa similar para ser registrado como candidato a la presidencia de la República de su país; se sabe que la Comisión no aceptó los razonamientos presentados por el denunciante.

En este caso, la Corte de Constitucionalidad estimó que carece de relevancia lo opinado por la Comisión, porque ésta debió haber verificado lo dispuesto en la legislación guatemalteca y no el caso concreto de a quienes privilegiaba o no su aplicación retroactiva.

Por todo ello y considerado lo dispuesto en materia jurídica, tanto en el orden interno como en el internacional, «...no es válido aceptar que por interpretación errónea el precepto contenido en el varias veces citado artículo 186, inciso *a)* de la Constitución, se produzca afectación al derecho de José Efraín Ríos Montt, garantizado constitucionalmente, para

Sección documental

optar a su participación como candidato a la Presidencia de la República, esto es, restringiéndole los derechos políticos de ser electo y acceder al ejercicio de ese cargo público de elección popular».⁴

Con base en lo anterior, la misma Corte manifiesta que «ese derecho, como todos los que ostentan el carácter de ser fundamentales, no deriva ni depende de la voluntad de ninguna autoridad del Estado, que no lo crea, sino que lo descubre; no lo otorga, sino que lo reconoce. Por consiguiente, su vulneración o transgresión cercena los derechos y libertades fundamentales de la persona humana. En vista de lo anterior, se arriba a la conclusión de que el Director General del Registro de Ciudadanos, del Tribunal Supremo Electoral, al resolver en el sentido en que lo hizo, produjo agravio a los derechos fundamentales de José Efraín Ríos Montt, al impedirle optar al cargo de presidente de la República, por elección popular; así también al derecho del partido político Frente Republicano Guatemalteco, de inscribir en el citado Registro la planilla que conforman la persona mencionada y de Edín Raymundo Barreitos (único apellido), quien opta al cargo de vicepresidente de la República. Debido a que tal conculcación permaneció luego de que fuera sometido el asunto a conocimiento del Tribunal Supremo Electoral, que en sucesivas oportunidades declaró sin lugar los recursos de nulidad y revisión que fueron interpuestos con el objeto de dejar sin efecto aquel acto contrario a preceptos constitucionales, procede otorgar el amparo solicitado. Para ese efecto se revocará la sentencia que dictó la Corte Suprema de Justicia, en calidad del Tribunal de Amparo, y se dictará la que corresponde».⁵

Por todos estos razonamientos, la Corte de Constitucionalidad resolvió: **con lugar** el recurso de apelación; revocar la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia constituida en Tribunal de Amparo; en consecuencia, otorgar al ciudadano José Efraín Ríos Montt y al partido político Frente Republicano Guatemalteco, el registro respectivo; y al Tribunal Supremo Electoral y a la Dirección del Registro General de Ciudadanos, dar cumplimiento a la sentencia que obliga el registro de la planilla, dentro de los tres días siguientes a aquel en que reciba los antecedentes del caso y su correspondiente ejecutoria, con el apercibimiento de que, en caso de incumplimiento, se le impondrá a cada uno de los miembros que integran ese cuerpo colegiado, la multa de 4,000 quetzales, sin perjuicio de deducir las responsabilidades civiles y penales en que incurrieran.

En esta resolución se encuentran engrosados los siguientes votos:

1. El voto razonado del magistrado Juan Francisco Flores Juárez, en calidad de disidente, que en su inciso *D)* manifiesta «Considero, con toda convicción, que la sentencia de la que disiento ha violado groseramente el principio de supremacía constitucional, eludiendo, en atención a argumentos falaces, la observancia de la proscripción incluida en el artículo 186, inciso *a)* para los caudillos o jefes de un golpe de Estado, supuesto en el que a mi juicio, se sitúa indefectiblemente el amparista».

⁴ Ídem, pp. 59 y 60.

⁵ Ídem, p. 61.

Elecciones de Guatemala en 2003

2. Voto razonado, disidente, del magistrado Rodolfo Rohrmoser Valdeavellano.

3. Voto disidente del magistrado Carlos Enrique Reynoso Gil.

Como datos adicionales, cabe mencionar que en las elecciones aludidas se efectuó una segunda vuelta el domingo 28 de diciembre de 2003, en donde resultó vencedor el candidato Óscar José Rafael Berguer Perdomo, de 57 años de edad, nacido en la ciudad de Guatemala, candidato de la Gran Alianza Nacional (GANAN),⁶ quien obtuvo el 54.3% del total de los votos emitidos. El señor Berguer fue alcalde en la misma ciudad capital de 1990 a 1999 y su labor como director del Fondo Nacional para la Paz le atrajo la simpatía del electorado. Fueron 11 los candidatos presidenciales y votaron 2,300,469 ciudadanos en esa segunda vuelta, en la que se presentaron a contender el partido GANA y el UNE, Unidad Nacional de la Esperanza, con su candidato presidencial Álvaro Colom Caballeros.

La Constitución actual fue promulgada el 31 de mayo de 1985, pero entró en vigor el 14 enero de 1986 y fue reformada en 1994, además de que estuvo suspendida del 25 de mayo al 5 de junio de 1993.

El nuevo presidente de la República de Guatemala y el vicepresidente Eduardo Stein Barillas, asumieron sus altas investiduras el 14 de enero de 2004. El período presidencial es de cuatro años improrrogable, según lo dispuesto por el artículo 184 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

⁶ Coalición integrada por el Partido Patriota, el Movimiento Reformador y el Partido Solidaridad Nacional.

EXPEDIENTE N° 0695-2003

RESOLUCIÓN N° 0095-2003

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

Guatemala, trece de junio de 2003

Para resolver se tiene a la vista el Recurso de Revisión interpuesto por el señor José Efraín Ríos Montt en nombre propio y en representación del Partido Político Frente Republicano Guatemalteco (FRG), en contra de la resolución número cero cero noventa y tres guión dos mil tres (0093-2003), dictada el doce de junio del año en curso en el expediente número cero seiscientos noventa y cinco guión dos mil tres (0695-2003) y

CONSIDERANDO:

El artículo 247 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Reformado por el artículo 66 del Decreto número 74-87 del Congreso de la República), establece: «Del recurso de revisión. Contra las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral procede el recurso de revisión, el cual deberá interponerse ante el mismo dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación que se haga al afectado; y será resuelto dentro del término de tres días siguientes al de su presentación, el que podrá ampliarse si fuere necesario en dos días más, a efecto de poder recabar cualquier clase de pruebas pertinentes.» Del estudio del memorial que contiene el recurso de revisión que se resuelve, así como del expediente respectivo y la resolución número cero cero noventa y tres guión dos mil tres (0093-2003) mediante la cual este Tribunal declaró sin lugar el recurso de nulidad cuya revisión se solicita; se llega a la conclusión de que tanto los argumentos como las normas jurídicas en que se apoya el presentado, son los mismos por lo que las razones que sirvieron de fundamento para declarar sin lugar el citado recurso de nulidad, se mantienen, no existiendo ningún motivo que pudiese servir de fundamento a este tribunal para cambiar su criterio, y es por ello que la revisión planteada debe correr la misma suerte del recurso de nulidad que se impugna. Sin embargo, este Tribunal se ve precisado a puntualizar lo siguiente: a) En lo que se refiere a la interpretación del artículo 15 de la Constitución Política de la República, la resolución que rechaza el recurso de nulidad no se funda en doctrina legal de la Corte de Constitucionalidad como afirma equivocadamente el recurrente (folio dos del memorial que contiene el recurso de revisión), este Tribunal, lo que dice textualmente es que «Analizada la resolución que se impugna de nulidad y los argumentos

del recurrente, a la luz de la doctrina **expuesta por la Corte de Constitucionalidad**, la interpretación de la citada norma constitucional (refiriéndose al artículo 15 de la Constitución), es correcta, puesto que el Director General del Registro de Ciudadanos, al denegar la inscripción del señor José Efraín Ríos Montt, como candidato del Partido Republicano Guatemalteco, para el cargo de Presidente de la República, se apoyó, según indica, en lo siguiente: ...» Diferente es cuando un tribunal, para resolver, está obligado a observar la doctrina legal, que como bien dice el recurrente, es aquella que asienta la Corte de Constitucionalidad a través de tres fallos contestes de la misma Corte, en el presente caso, este Tribunal, cita, en la resolución de mérito, doctrina de la Corte de Constitucionalidad, lo cual no está prohibido por ley alguna. *b)* En cuanto al señalamiento que el recurrente hace respecto a que de acuerdo con el artículo 121 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la primera de las atribuciones de este Tribunal es velar por el fiel cumplimiento de la Constitución, leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos y que implica para sus funcionarios un deber la aplicación del artículo 141 de la Constitución, que se refiere a la soberanía, la que radica en el pueblo, el que la delega para su ejercicio. Precisamente esa delegación hecha por el pueblo a la Asamblea Nacional Constituyente, es la que facultó a ésta, con el poder soberano de que fue investida, a limitar el derecho de ser electos para el cargo de Presidente de la República, a aquellos ciudadanos que tuviesen causa de inelegibilidad; y es por dicha razón que el señor Director General del Registro de Ciudadanos denegó la inscripción del ciudadano José Efraín Ríos Montt, como candidato a la Presidencia, postulado por el Partido Político Frente Republicano Guatemalteco (FRG). Debe entonces mantenerse lo resuelto por este tribunal en la resolución que se impugna.

POR TANTO:

Este Tribunal, con fundamento en lo considerado, artículos citados y lo que para el efecto establecen los artículos 15, 46, 136, 175, 186 inciso *a)*, 190, 204 y 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 1º, 121, 125 incisos *a)*, *b)*, *c)* y *m)*; 128, 129, 130, 131, 132, 144, 153, 193, 199, 216, 246 y 247 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente y sus reformas); 19 y 24 del Reglamento de la Ley Electoral, AL RESOLVER, DECLARA: SIN LUGAR el Recurso de Revisión interpuesto por el ciudadano José Efraín Ríos Montt y en consecuencia confirma la resolución número cero cero noventa y tres guión dos mil tres (0093-2003), dictada el doce de junio de dos mil tres, en el expediente número cero seiscientos noventa y cinco guión dos mil tres (0695-2003) de este Tribunal. Previa notificación a las partes interesadas, y con certificación de lo resuelto, oportunamente devuélvase los antecedentes al Órgano Electoral de su origen.

Sección documental

Lic. Óscar Edmundo Bolaños Parada, Presidente
Lic. Ángel Alfredo Figueroa, Vocal I
Lic. Roberto Aníbal Valenzuela Chinchilla, Vocal II
Lic. Raymundo Caz Tzub, Vocal III
Lic. Zoila Alicia Villela Villalobos, Vocal IV
Lic. Luis Guillermo Guerra Caravantes, Secretario General



EL TRIBUNAL ELECTORAL Y EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES^{*}

No se comparte el sentido de la resolución del Tribunal Pleno del proyecto que se propone, en atención a las siguientes consideraciones:

A) En primer lugar, si bien el análisis del contenido de la fracción II del artículo 105 constitucional no constituye el tema central de discusión en el proyecto que se propone, en virtud de que ya existe un precedente resuelto por el Pleno de este alto tribunal al respecto, queremos manifestar que con base en los argumentos que se exponen en el presente voto, no compartimos el criterio sostenido con anterioridad, en relación a que la única vía para controvertir las leyes electorales sea la prevista en la fracción II, del artículo 105 de la Constitución. En este sentido, no es posible compartir el sentido de la presente resolución si no se asumen las consideraciones en que se funda el precedente que es utilizado para declarar que no hay materia en la presente contradicción

Desde nuestro punto de vista, este precepto contempla un control concentrado de constitucionalidad, que faculta al Pleno de la Suprema Corte a pronunciarse sobre la constitucionalidad de esas normas generales, pero no de manera única y exclusiva, ello de acuerdo a la distinción que se desarrolla en los siguientes incisos en cuanto al control difuso y concentrado de la constitucionalidad.

B) En la resolución de la mayoría se asume que el artículo 133 de la Constitución no establece un régimen de competencias, sino fundamentalmente la forma en que está jerarquizado el orden jurídico mexicano. Sin embargo, la afirmación anterior no se comparte toda vez que, en nuestra opinión, esta dis-

^{*} Voto de minoría de los ministros José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimentel en relación con la contradicción de tesis 4/2000-PL sustentada entre el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la sala superior del tribunal electoral, ambos del poder judicial de la federación. Se agradece el apoyo de los Licenciados Raúl M. Mejía y Mónica Castillejos para la elaboración de este documento.

Sección documental

posición constitucional contempla un sistema de control difuso de las normas constitucionales.

Esto es así, en virtud de que, precisamente, el problema acerca de lo que debe ser denominado control difuso o control concentrado deriva de las interpretaciones que se han dado al artículo 133 constitucional y al juicio de amparo. Como se sabe, esta disposición determina que “*Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados*”. Atendiendo al sentido de esta disposición, la Constitución ordena a los jueces locales que si una norma (general) local es contraria a cualquiera de los tres ordenamientos apuntados, deben preferir la aplicación de cualquiera de estos tres, frente a las que componen su propio orden jurídico.

En una primera etapa de la interpretación constitucional, este Alto Tribunal sostuvo que, en efecto, esa era la interpretación correcta en los siguientes términos:

“De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Federal, todos los jueces de la República tienen la obligación de sujetar sus fallos a los dictados de la misma a pesar de las disposiciones que en contrario pudieran existir en las otras leyes secundarias, y siendo así, resultaría ilógico y antijurídico pretender que cumplieran con esa obligación si no tuvieran a la vez la facultad correlativa de discernir si las leyes que rigen los actos, materia de la contienda, se ajustan o no, al Código Supremo de la República, cuando esa cuestión forma parte del debate, ya que de aceptarse la tesis contraria, sería imponer a los jueces una obligación, sin darles los medios necesarios para que pudieran cumplirla (*Semanario Judicial de la Federación*, 5ª, T. XLI, p. 644, 23 de mayo de 1934.)”

Como puede apreciarse, en este caso se permitió que los jueces locales consideraran la constitucionalidad de las disposiciones generales que debieran aplicar. Sin embargo, lo que no quedó muy claro en la tesis transcrita, fue la determinación de la conducta que debieran llevar a cabo esos mismos jueces, lo que más adelante fue precisado, estableciendo que esa conducta debía consistir en “desacatar las disposiciones en contrario de las leyes locales de cualquier categoría que fueren” (*Semanario Judicial de la Federación*, 5ª, T. LXXXIX, p. 597, 16 de julio de 1946).

Con posterioridad, esta Suprema Corte modificó los criterios apuntados, determinando que si bien existían algunos precedentes que permitían a los tribunales locales analizar la constitucionalidad de las normas locales, éstos fueron aislados y, que en realidad, únicamente corresponderá esa determinación al Poder Judicial de la Federación (*Semanario Judicial de la Federación*, 6ª, vol. CXXXV, Cuarta Parte, p. 37, 30 de septiembre de 1968). El sentido de este último criterio se ha visto confirmado recientemente:

“CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso

del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "...". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto." (Semanario Judicial de la Federación, 9ª, tomo X, agosto 1999, p. 5).

De este modo, la Suprema Corte entendió que el único medio de llevar a cabo el control de la constitucionalidad de las leyes es a través de los procesos (amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad) de los cuales corresponde conocer a los órganos pertenecientes al Poder Judicial de la Federación.

Con independencia que en los precedentes de este alto tribunal se haya establecido una indebida interpretación del artículo 133 en el sentido de limitar la posibilidad de control constitucional, este puede adoptar al menos dos sentidos. En primer término, el que podemos denominar "concentrado", en el que los órganos del Estado analizan las posibles contradicciones de una norma general frente a la Constitución para declarar, en la parte resolutive del fallo, la nulidad de aquella. En segundo término, el control de tipo "difuso", donde el órgano que controla la constitucionalidad aprecia la posible contradicción entre ley y Constitución en la parte considerativa del fallo, para inaplicar en el caso concreto sin hacer una declaración general de nulidad de la misma.

La diferencia entre los dos tipos de control tiene, entonces, tres aspectos fundamentales: 1) el que se refiere a los *órganos* específicos que pueden llevar a cabo el control; 2) el que alude a los *procedimientos* concretos y, 3) el que se refiere a los *efectos* de las actuaciones que esos órganos realicen en esos procedimientos. Por lo que se refiere al control concentrado, se requiere que sea realizado por los órganos del Poder Judicial de la Federación; que los procesos sean el amparo, las controversias constitucionales o las acciones constitucionales; y que los efectos posibles sean la declaración de inconstitucionalidad, ya sea de manera general o de efectos relativos. En cuanto al control difuso, los órganos pueden ser cualquier juez o tribunal ya sea este federal o local; pueden realizar el contraste entre norma general y la Constitución en los procesos de los que les compete conocer sin que se requiera un proceso especial; y, finalmente, sus efectos, la inaplicación de las normas sin pronunciamiento general sobre la inconstitucionalidad.

C) Asimismo, contrario a lo expresado en el proyecto, consideramos que de la interpretación de los artículos 99 y 41, fracción IV constitucionales, se desprende la facultad que permite a la Sala Superior del Tribunal Electoral del

Sección documental

Poder Judicial de la Federación llevar a cabo un control difuso de las normas electorales, es decir, que pueda hacer consideraciones sobre la constitucionalidad de los preceptos en la parte considerativa de la sentencia; pero no así en la parte de los resolutivos, pues esto claramente implicaría invadir las competencias de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es decir, el hecho de que el artículo 105 disponga en su fracción II que las acciones de inconstitucionalidad son la única vía para lograr el control de las normas electorales, en modo alguno puede confundirse con la posibilidad de llevar a cabo un control difuso de las mismas, cuyo efecto no implicaría la anulación de la norma general sino, simplemente, su inaplicación al caso concreto.

De este modo, de la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción IV y 105, fracción II, de la Constitución, se infiere que le confieren, desde un punto de vista orgánico, facultades de control constitucional a la Suprema Corte y al Tribunal Electoral para llevar a cabo el control de constitucionalidad. Desde un punto de vista funcional, también lo hacen por los siguientes motivos: primero, porque la posibilidad de ejercicio del control debe fundarse en lo dispuesto en el artículo 133 constitucional; segundo, en el caso de que se ejerciera, el Tribunal Electoral tendría las facultades para revisar la adecuación de la norma que se pretende aplicar en el caso concreto; tercero, en caso que el Tribunal Electoral no sostuviera la posibilidad del control difuso, el asunto terminaría allí; cuarto, en caso que sostuviera esa modalidad de control, e inaplicara la norma en cuestión, podría presentarse una contradicción entre su interpretación y aquella sostenida por la Suprema Corte, la cual sería resuelta por esta última. (párrafo quinto, art. 99 const.).

En cuanto a la determinación del tipo de control que ejerce el Tribunal Electoral, se debe señalar que la fracción IV del artículo 41 constitucional dispone que *“Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley”*. Como se desprende del texto constitucional, el Tribunal Electoral cuenta con facultades para llevar a cabo el control de la constitucionalidad de los actos en materia electoral, por lo que, aun cuando es claro que este órgano no cuenta con la facultad para controlar la constitucionalidad de las normas generales en materia electoral, esto no obsta para que el Tribunal pueda realizar un control cuyo resultado tenga como efecto la inaplicación y no la anulación de la norma electoral aplicada. Lo anterior respetando en todo caso lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, que es la única vía expresa para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución.

Asimismo, el artículo 99 constitucional establece en sus diversas fracciones que ese órgano debe revisar que los actos y resoluciones en materia electoral se adecuen a lo previsto en la Constitución. De este modo, en materia federal el Tribunal es competente para conocer de las impugnaciones que se den con motivo de las elecciones a diputados, senadores y presidente de la República, así como de la autoridad electoral federal que *“violen normas constitucionales o legales”*. Igualmente, y respecto de las autoridades locales, los actos o resoluciones definitivos de las autoridades electorales de las entidades federativas, que *“puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones”*. Finalmente, y con independencia del carácter

de la autoridad emisora, de “las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país”. Por lo anterior, es evidente que el Tribunal Electoral sí tiene facultades para conocer de la regularidad constitucional de los actos y resoluciones en materia electoral, siempre dentro de los límites ya apuntados.

En este sentido, esta Suprema Corte afirmó en un párrafo de la sentencia de la Contradicción de Tesis 2/2000, resuelta en mayo de dos mil dos por unanimidad de votos lo siguiente: *“Al respecto debe señalarse que no existe duda alguna para esta Suprema Corte de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene la elevada encomienda constitucional de salvaguardar el respeto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con actos y resoluciones en materia electoral y que en esa función tiene carácter de órgano terminal...”*. Esta encomienda no puede llevarse a cabo si, como afirma la mayoría, el Tribunal Electoral no puede analizar la conformidad de las normas electorales con la Constitución.

Por lo anterior, nos parece que el Tribunal Electoral sí puede llevar a cabo un control de tipo difuso, cuyas características esenciales consisten en que el órgano u órganos del control sean diversos a los del Poder Judicial de la Federación; que los procesos de control sean distintos al amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad y que los efectos consistan en la mera inaplicación de la norma estimada contraria al texto constitucional.

En este sentido, el primer elemento sí se satisface, pues aun cuando el Tribunal Electoral forma parte del Poder Judicial de la Federación (art. 94, párrafo primero), los criterios jurisprudenciales se refieren fundamentalmente a los órganos del mismo que conocen del amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. En segundo lugar, sí se satisface el requisito de los procesos, en tanto que el Tribunal Electoral no conoce de ninguno de los tres acabados de mencionar. Finalmente, también se satisface el tercero, pues las resoluciones que dicte este órgano tienen como único propósito lograr la des- aplicación de las normas impugnadas, ello como consecuencia de las consideraciones de la sentencia, pero nunca en los resolutivos de la misma.

En conclusión, consideramos que el sistema de control de la constitucionalidad en materia electoral se divide en los siguientes niveles: primero, el de tipo concentrado, que es aquel que ejerce la Suprema Corte de Justicia al conocer de las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan en contra de las leyes en esa misma materia en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional; segundo, el de un control difuso ejercido por el Tribunal Electoral, cuando en los procesos en los cuales se impugne la validez de los actos o resoluciones de carácter electoral, tenga que dejar de aplicar una norma por estimarla contraria a la Constitución. 

II CURSO IBEROAMERICANO DE JUSTICIA ELECTORAL CEREMONIA DE CLAUSURA Min. Margarita Beatriz Luna Ramos*

Muy buenas tardes tengan todos ustedes.
Distinguidos miembros del Presidium.
Distinguidos conferencistas
Apreciable auditorio

Soy portadora de un atento y afectuosos saludo del Sr. Ministro Mariano Azuela Güitrón, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para a los organizadores, participantes y asistentes de este importante acontecimiento.

En las décadas recientes la materia electoral ha cobrado singular importancia, hoy es difícil revisar programas de estudio de instituciones de educación superior, de ciencias jurídicas o afines, en los cuales se encuentre ausente la materia derecho electoral.

En nuestro país, en las postrimerías del siglo anterior y los primeros años del presente han existido cambios sustantivos sobre la forma en que los mexicanos preparamos, participamos, calificamos y aceptamos los procesos electorales.

Importantes reformas constitucionales dieron paso a la participación activa y responsable de la ciudadanía en la organización de los procesos electorales. Pero sin duda alguna de gran significado fue romper con el tabú que para la historia de nuestras instituciones jurisdiccionales, significó darles intervención en esta materia.

La construcción de lo que ahora es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tuvo como cimiento en la pasada década de los 80's, el entonces el Tribunal de los Contencioso Electoral, órgano jurisdiccional que si bien nació en la vida jurídica con facultades demasiado limitadas tuvo el gran mérito de demostrar que ante el incipiente surgimiento de una pluralidad política, un tribunal era una buena opción para la calificación de las elecciones.

* Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sección documental

Con mayores atribuciones posteriormente, fue creado el Tribunal Federal Electoral, relevante fue la actuación de sus integrantes quienes con paso firme y decidido fueron consolidando el prestigio de una institución autónoma e independiente.

En 1994 nuestros ordenamientos jurídicos acercaron por primera vez al poder judicial federal a la materia electoral, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación designó a seis magistrados de circuito para que en unión con el Presidente del entonces Tribunal Federal Electoral integraran la Sala de Segunda Instancia, cuerpo colegiado que tuvo el privilegio de integrar. Desde entonces mi admiración, respeto y cariño por este Tribunal y por los profesionales que lo forman.

1996 marco el inicio de una nueva era en la materia al integrar al Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, un sistema jurídico electoral bien delineado le otorgó incluso la facultad de calificar la elección de la máxima autoridad de nuestro país, la del Presidente de la República.

Actualmente podemos afirmar, con mucho orgullo, que México se encuentra a la vanguardia en materia electoral. Hemos alcanzado niveles que hace apenas algunas décadas se veían lejanos, al grado que tenemos la experiencia de la alternancia en el ejercicio del poder público.

A diferencia de lo acontecido en otras latitudes, este tipo de eventos que trascienden siempre en la vida de las naciones, en México se ha llevado a cabo en un ambiente pacífico y respetuoso, lo que ha representado solidez para las instituciones especializadas en esta actividad, y asimismo, se ha traducido en mayor credibilidad para la sociedad mexicana.

Alto desarrollo ha alcanzado en nuestro país la democracia político-electoral, que varias naciones han dirigido su vista hacia nuestro sistema con la idea de encontrar criterios que les permitan delinear sus propios procedimientos e instituciones.

No cabe duda que el recorrido de esta senda mucho ha construido la voluntad política, con el cumplimiento de las tareas que corresponde a cada uno de los poderes federales, los institutos y agrupaciones políticas, los candidatos y por supuesto, también la ciudadanía mexicana que cada vez más ejerce su voto de manera conciente y razonada.

Se trata pues de la suma de esfuerzos de diversas instituciones y personalidades lo que ha permitido esta madurez político-electoral, pero no podemos dejar de reconocer que un papel preponderante y muy destacado es el que han desempeñado los señores y señoras magistrados y magistradas que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Juzgadores altamente capacitados y especializados que tienen como tarea principal dirimir controversias relacionadas con expresiones de la voluntad general plasmadas a través del ejercicio del sufragio. Juzgadores que alejados de la legitimación popular obtienen la aprobación de su actuación por los resultados que ofrecen a la sociedad, con el servicio y aplicación e interpretación del derecho.

Cuando esta función se realiza adecuadamente como en el caso del Tribunal Electoral, los juzgadores legitiman su actuación y son vínculo de cercanía con el pueblo y la justicia que este demanda. Sentimiento de orgullo y pertenencia reflejado en el desempeño honesto, efectivo y eficaz de la función jurisdiccional.

II Curso Iberoamericano de Justicia Electoral, ceremonia de clausura

Por eso, no deja de generar preocupación el que conforme a la legislación actual la Sala Superior de este órgano jurisdiccional habrá de renovarse en su totalidad en el año 2006, lo cual, de llevar a cabo, implicaría soslayar la amplia experiencia de los señores magistrados electorales y desperdicio de sus conocimiento, por lo que conviene se pondere la posibilidad de una suplencia gradual, sistema que ha sido probado en su eficacia en órganos como el Consejo de la Judicatura Federal y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, no podemos perder de vista que la actualización constante es indispensable, sobre todo en épocas de continuos cambios, tenemos que tener por hábito el estudio y la investigación contratados con la realidad dinámica y cambiante. El juzgador y el servidor público que no esta al día en los conocimientos pierde confiabilidad en sus decisiones, pues la rutina es un esqueleto fósil cuyas piezas resisten a la carcoma del tiempo y algo muy importante, la rutina no es hija de la experiencia.

Al interpretar la ley el juez la rescata de la gélida letra y le da vitalidad al aplicarla al caso concreto, el juzgador que la aplica monótona y ciegamente puede ejecutar las mayores atrocidades en obediencia a su letra, rutina, postulados y pragmatismo, y su actuación puede convertirse en cuerda para ahorcar solemne y públicamente a la justicia.

Parte importante también de estos esfuerzos es precisamente este *II Curso Iberoamericano de Justicia Electoral* que se suma a la larga trayectoria que en esta materia tiene ya en su haber el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El programa que se ha seguido considero aspectos insoslayables en esta época como son la cooperación internacional, justicia y administración electoral y consolidación democrática, haciendo uso de las bondades de los avances tecnológicos se apreció el contenido de la Memoria del Curso Iberoamericano anterior y se presentó y revisó el disco compacto que se refiere a las experiencias relevantes de justicia electoral.

Existe una gran preocupación por tratar conocer cual será el camino natural que tomará el proceso de democratización, por eso, este aspecto también se revisó de la mano con la justicia electoral.

Todos y cada uno de los temas que han sido desarrollados y expuesto por verdaderos expertos que tienen reconocimiento en diversas latitudes por las importantes aportaciones que han hecho en la materia jurídico-electoral. Ello nos permite afirmar que ha sido un encuentro fructífero y confirma una vez más que las cuestiones político-electorales ocuparan y ocupan un lugar privilegiado en las agendas de los gobiernos actuales.

Este es esfuerzo conjunto especializadas nacionales e internacionales en la materia en aras de consolidar democracia y política y preservar la calidad, tolerancia, madurez y actuación de los actores políticos de la sociedad.

Reciban pues mis felicitaciones y el ferviente deseo de que lo aprendido en este curso les abra nuevos horizontes en el desempeño cotidiano de sus funciones, por eso hoy, día dieciséis de octubre del año 2004, a las 14:30 hrs, en representación del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, me es particularmente grato declarar clausurados los trabajos del II Curso Iberoamericano de Justicia Electoral.



DISCURSO PRONUNCIADO POR EL MAGISTRADO ELOY FUENTES CERDA LUEGO DE RENDIR PROTESTA COMO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Agradezco la confianza depositada en mi persona para presidir este Alto Tribunal en Materia Electoral. Asumo con plena conciencia y responsabilidad el reto que significa estar al frente de esta institución. Les protesto, compañeros Magistrados, que afrontaré la actividad a desplegar con renovado esfuerzo, y que pondré en el desempeño de tan digno cargo, toda mi capacidad.

El TEPJF, desde su conformación como tal, ha sido un baluarte importante en la consolidación de la democracia, hemos sido testigos presenciales y participantes directos en los trascendentales avances logrados a través de la interpretación y, en muchos casos, de la integración de la norma electoral, instrumentos necesarios para erradicar los vicios perniciosos de soluciones políticas a conflictos electorales.

Esta institución se ha visto fortalecida no sólo en el ámbito jurisdiccional, sino en otros diversos, y ellos ha sido posible gracias a la suma de esfuerzos, dedicación y empeño, de quienes han participado activamente, como ustedes compañeros Magistrados, para que esta institución alcance los altos fines que justifican su existencia.

A casi ocho años de su actual conformación, los Magistrados integrantes de la Sala Superior del TEPJF, podemos sentirnos satisfechos de haber cumplido con las expectativas generadas.

Aprovecho esta oportunidad para hacer un público reconocimiento a los Señores Magistrados José Luis de la Peza y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, por su labor al frente de esta institución. 

Esta obra se terminó de imprimir en el mes
de marzo de 2005,
en Edigráfica, S.A. de C.V.,
Lago Chalco, núm. 173,
Colonia Anahuac, C.P. 11320,
México, D.F., tel. 5260-6445

su tiraje consta de 2,000 ejemplares