



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

“CRISIS Y DESAFIOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y
LA DEMOCRACIA EN MEXICO” (CONSIDERACIONES
EN LA AGENDA DE LA GLOBALIZACION)

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ERIK AGUILAR ORDOÑEZ



ASESOR DE TESIS
LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI

MEXICO, D. F.



2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E


Muy Distinguido Señor Director:

El alumno AGUILAR ORDÓÑEZ ERIK, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "CRISIS Y DESAFIOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMOCRACIA EN MEXICO", bajo la dirección del suscrito; la cual satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPañOL"
Cd. Universitaria D.F., septiembre 6 de 2007


LIC. EDMUNDO ELÍAS
DIRECTOR DEL SEMINARIO


FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.....*

EEM/lrm

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO		1
I.-	Historia de los Partidos Políticos en México	1
A.-	Teoría de los Partidos Políticos	1
B.-	Agregado social y partidos políticos	2
C.-	El príncipe moderno: Los partidos políticos	3
D.-	Hacia un partido político moderno	4
E.-	Antecedentes de los partidos políticos en México	7
II.-	Los Partidos Políticos en la Actualidad	11
III.-	Evolución de las instituciones políticas, así como de los Ordenamientos que regulan los procesos electorales.	15
IV.-	Estudio comparado teórico-práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: EL caso de México.	19
A.-	Contextualización del tema	19
B.-	El origen etimológico y el concepto elemental del Ballotage	20
a.-	Objetivos fundamentales	21
b.-	Breve Historia	23
C.-	Algunas de las ventajas y desventajas teóricas de la aplicación de la segunda vuelta electoral.	24
1.-	Supuestas ventajas	24
a.-	Promueve la gobernabilidad	24
b.-	Promueve la estabilidad económica	25
c.-	Promueve una cultura política más compleja	26
d.-	Erradica pugnas políticas siempre latentes con una presidencia de mayoría relativa endeble	26
2.-	Supuestas desventajas	27
a.-	Tiende a distorsionar y adulterar la expresión natural de la voluntad popular	27
b.-	Prolonga los lapsos de incertidumbre	27
c.-	El costo económico	28
d.-	Ingeniería electoral discriminatoria	28
V.-	Un escenario hipotético riesgoso para México: Consecuencias Potenciales de la aplicación simultánea de la segunda vuelta Electoral, así como del voto de los mexicanos en el Extranjero.	29

A.-	Contextualización del planteamiento	29
B.-	Los costos económicos de una segunda vuelta electoral en una elección presidencial con votos de los mexicanos en el extranjero.	30
C.-	La posibilidad latente de que E.U.A. unilateralmente y aduciendo razones de "Soberanía Nacional", cancele o condicione la Segunda vuelta, "desde o en su territorio soberano".	30
D.-	Consideraciones en la aplicación de la segunda vuelta electoral en Mexico. Marco normativo, disposiciones reglamentarias, (caso Yucatan).	31

CAPÍTULO SEGUNDO **39**
EL DERECHO POLÍTICO ELECTORAL MEXICANO

VI.-	Fundamentos Doctrinarios, Constitucionales y Legales Electorales En México.	39
A.-	El Derecho Político	39
B.-	El Derecho Electoral	39
1.-	Elementos del Derecho Electoral	39
2.-	Ubicación del Derecho Electoral	41
3.-	Fuentes del Derecho Electoral	41
i).-	Fuentes Reales	41
ii).-	Fuentes Formales	42
iii).-	Fuentes Históricas	42
4.-	Relaciones del Derecho Electoral en otras disciplinas	42
C.-	El Sistema Jurídico Electoral en México	43
1.-	EL Sistema Electoral Federal	43
2.-	Marco Jurídico Electoral en las Entidades Federativas y en el Distrito Federal	44
3.-	En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	44
4.-	En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	53
5.-	En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	79
6.-	En el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del personal del Instituto Federal Electoral.	82
7.-	En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	84
8.-	En el Código Penal	98

CAPÍTULO TERCERO
LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS FORMAS DE GOBIERNO

103

VII.-	Partidos y Facciones, grupos de interés y movimientos sociales	103
A.-	Partidos y Facciones	103
B.-	Grupos de Interés	104
C.-	Movimientos Sociales	105
D.-	Los Partidos en el Estado Decimonónico y en el Estado Moderno	106
E.-	Tipología de Partidos	108
F.-	Las Tareas de los Partidos Políticos en la Democracia	110
a.-	Las Funciones Sociales	110
b.-	Las Funciones Institucionales	113
G.-	La Regulación Jurídica de los Partidos	116
H.-	Regulación del Concepto "Partido Político"	118
VIII.-	Diferencias entre formas de Gobierno y formas de Estado	120
A.-	Formas de Estado	120
B.-	Formas de Gobierno	120
a.-	Monarquía	120
b.-	Aristocracia	120
c.-	Democracia	120
C.-	Diferencias entre estados confederados y estados Federales	121
i.-	Estado Confederado o Confederación de Estados	121
ii.-	Estado Federal o Federación de Estados	123
iii.-	Derecho Nacional o Federal	124
IX.-	El Sistema Presidencial en cinco países de América	126
A.-	Régimen Presidencialista, Régimen Parlamentario y sus diferencias	126
B.-	Poderes y restricciones de la legislatura y del Presidente	129
1.-	Limitando la Legislatura	135
2.-	Poder de nombramiento	135
3.-	Poder de Indulto	136
4.-	El Roll de un Presidente en Sistema Parlamentario	136

CAPÍTULO CUARTO **138**
LA CONSTITUCIÓN POPULAR, LA DEMOCRACIA DIRECTA

X.-	Generalidades	138
A.-	Dos Formas de Participación Popular: Democracia Directa y Democracia Representativa	139
B.-	Instrumentos de la Democracia Directa	145
C.-	Algunas Experiencias Internacionales	148
	1.- Canadá	149
	2.- Estados Unidos	151
	3.- Francia	154
	4.- Gran Bretaña	156
	5.- Suiza	157
D.-	Límites de la Democracia Directa	160
	a.- Ventajas del Gobierno Representativo	160
	b.- Ventajas de la Democracia Directa	161

CAPÍTULO QUINTO **166**
**FUTURO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RETO DE LA
DEMOCRACIA LIBERAL**

XI.-	Características esenciales	166
A.-	Delimitación del Concepto de Partido Político	166
B.-	Diferentes Interpretaciones de los Partidos Políticos	170
C.-	Sistema de financiamiento público de los partidos políticos	171
D.-	El reto con la democracia liberal	173

CONCLUSIONES 178

BIBLIOGRAFÍA 181

LEGISLACION 183

INTRODUCCIÓN

Hablar de los partidos políticos, es tener que mencionar la evolución del hombre en los distintos escenarios de su devenir, su problemática, su entorno y el ejercicio del poder que en ningún momento deja de existir en las relaciones de toda sociedad.

Los modernos príncipes, criaturas de la democracia, y un sin fin de calificativos, nos adentran al mundo de la teoría de la representación, de la elección, legitimidad, legalidad y gobernabilidad.

Por ello, entre otras tantas consideraciones, adentrarnos al universo de las entidades de interés público, nos obliga a su delimitación metodológica y a la construcción de escenarios que parten desde su origen hasta las contradicciones propias del siglo que nace.

Bajo esta perspectiva, este trabajo esta conformado por cinco capítulos entre los cuales se pretende dar en forma general, una visión de sus antecedentes, cuando surgieron; la importancia que tienen éstos no solo en nuestro país si también en las diferentes naciones del mundo.

En el primer capítulo se trata acerca de su desarrollo, así como de su importancia en la actualidad. Asimismo, la relevancia nacional de su acontecer, bajo las premisas de sus ideologías y fines. También se analiza una serie de reformas electorales que se han hecho a lo largo de la historia de nuestro país, vimos al alcance de estas así como el impacto que las mismas tuvieron en la población de ese tiempo. Se trata todo lo referente a la segunda vuelta electoral, de que partidos políticos surge esta idea, que finalidad tiene, las ventajas de esta así como también su aspecto negativo y su aplicación en el mundo. Se trata del derecho político electoral, sus funciones, sus fines, su legislación interna como en el país.

En el capítulo segundo veremos los partidos políticos y la democracia, ya sea directa o indirecta dependiendo de cada país. Así mismo en el capítulo tercero tocaremos las diferencias entre formas de gobierno y de estado las cuales varían dependiendo el país y sus expositores. Veremos el sistema presidencial y el sistema parlamentario como formas de gobierno; la primera la tenemos en nuestro país y la segunda es característica del Inglaterra, Francia, España, entre otros. De esa manera apreciaremos sus diferencias, así como las ventajas y desventajas de cada uno de ellos.

Por último en el capítulo cuatro y cinco hablaremos de la consulta popular y democracia directa, veremos como se da y por que se da. Así como también una panorámica de los partidos políticos, ante la democracia liberal.

CAPÍTULO I

I

HISTORIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

A.- TEORÍA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

“Con el uso de los métodos propios de la democracia semidirecta como son: plebiscito, referéndum-iniciativa popular, la existencia en nuestro país de figuras arcaicas, pero nuevas en la política nacional vemos que los partidos políticos están en este fin de siglo en una profunda revisión de sus objetivos y resultados, de este modo –junto con los factores reales de poder, grupos de presión y además órganos institucionalizados- conformaran la nueva teoría del Estado. En la actualidad hay una política pobre ya que los más favorecidos son aquellos que cuentan con mayores recursos económicos y de este modo también se sigue o se apoya la ideología de este tipo de personas por tanto se da la incredulidad, apatía, desconfianza de los electores, pero había que preguntarnos si ¿tiene o no la razón?, porque se trata de convencer por medio del populismo, es decir, el que regale u otorgue más cosas a favor del voto en la actualidad la si hay una nueva teoría del estado conformada por la corrupción, el narcoestado y por la lucha entre posiciones e ideologías”.¹ En otras palabras, estamos frente a una nueva organización social, cuyo contrato se determina por fuerzas económicas que se colocan por encima, como una superestructura para erradicar cualquier conflicto de soberanía, nacionalismo o chauvinismo.

En relación a lo antes mencionado decimos que la **teoría del partido** como nos dice el maestro Daniel Montero Zendejas, tiene por objeto ser un instrumento de la técnica política moderna de orientación e influencia en las masas, y de la lucha por el control del Estado. En cada aspecto de la política moderna se halla el elemento técnico de la organización de la fuerza; también en el partido político

¹ Montero Zendejas, Daniel. *La desaparición del Estado*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1999. pags. 133 y 134.

puede encontrarse como en el Estado, la presencia de ese elemento, y no se excluye la posibilidad de que en determinadas coyunturas históricas éste asuma un valor de primera magnitud.

“Los partidos políticos han existido siempre, de modo que puede hablarse legítimamente de partidos políticos en Atenas, Roma o durante el Medioevo; en el primer sentido el tratamiento se restringe inmediatamente al período más reciente del desarrollo político. Esto requiere necesariamente un tratamiento histórico conjunto del problema del partido político y del sistema representativo del Estado Moderno. Empero este requisito necesario encuentra una limitación, puesto que el partido político, en su forma típica, no nace ipso facto con las asambleas representativas modernas, sino en un momento determinado de la evolución histórica del sistema representativo y de la necesidad que el hombre tiene de alcanzar una organización superior”.²

B.- AGREGADO SOCIAL Y PARTIDO POLÍTICO

Como se desprende de las aseveraciones contenidas en las obras de la materia se menciona que con los partidos socialistas europeos, los nuevos organismos asumen tres características fundamentales que serán rasgos institucionales de todos ellos. Distinguiéndose:

- Un programa homogéneo;
- Una organización extendida y estable, y
- Un funcionamiento continuo.

De mismo modo con estos partidos se señalan dos circunstancias destructivas para el viejo sistema político: la solicitud programática del sufragio universal y la inserción cotidiana de las masas populares en la lucha como ámbito de las reivindicaciones que significan una transformación social.

² Montero Zendejas, Daniel. Ob. cit. p.135.

C.- EL PRÍNCIPE MODERNO: LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El príncipe podría estudiarse como ideología política. El carácter utópico de esta obra, reside en que se trata de una pura abstracción doctrinaria: el símbolo del jefe Maquiavelo trata acerca de cómo debe ser el príncipe para conducir un pueblo a la fundación de un nuevo Estado.

Para Sorel, el mito no encontraba su mayor expresión en el sindicato como organización de una voluntad colectiva, sino en la acción práctica de éste y en esa voluntad actuante (George Sorel, Reflexiones sobre la violencia).

La realización máxima de dicha acción práctica debió ser la huelga general de carácter negativo y preliminar, que no preveía una verdadera fase activa y constructiva.

Antonio Gramsci (citado en el libro; La desaparición del Estado, p.138) nos dice que; "El moderno príncipe, el mito-príncipe, no puede ser una persona real, un individuo concreto; sólo puede ser un organismo, un elemento de sociedad complejo en el que comience a concretarse una voluntad colectiva reconocida y afirmada parcialmente en la acción. Este organismo ya ha sido conformado por el desarrollo histórico y es el partido político"; la primera célula en la que se unen los gérmenes de voluntad colectiva que tiende a convertirse en universales y totales.

El mismo autor nos señala que una parte importante del moderno príncipe, o sea, del partido político, debe estar dedicado a reforma intelectual y moral; es decir, la cuestión religiosa o a la concepción del mundo. El moderno príncipe debe ser, y no puede dejar de serlo, el abanderado y organizador de una reforma intelectual y moral, lo cual significa preparar el terreno para un desarrollo ulterior de la voluntad colectiva nacional-popular hacia el cumplimiento de una forma superior y total de la civilización. El no hacerlo lo sentencia a su autodestrucción.

La formación de la voluntad colectiva nacional-popular, de la cual el moderno príncipe es al mismo tiempo el organizador y la expresión activa y operante; y la reforma intelectual y moral debería constituir la estructura de su programa de acción. Los puntos concretos de éste deben incorporarse en la primera parte, deben derivarse "dramáticamente" del discurso, y no constituir una fría exposición de razonamientos.

"La reforma intelectual y moral está ligada a un programa de reforma económica; ésta, precisamente, constituye la forma concreta en que se presenta cada reforma de este tipo. A ello se suma la necesidad de involucrar elementos que la cambien en permanente y trascendente para las siguientes generaciones".³

Éstos son, entre otros, conceptos que dan vigencia a un orden jurídico y político supremo y que transforman el modo de vida de la sociedad: la economía política, hoy más vigente que nunca.

El príncipe ocupa en las conciencias el lugar de la divinidad o del imperativo categórico; constituye la base del laicismo moderno y de la completa laicización de toda la vida, las relaciones y las costumbres.

D.- HACIA UN PARTIDO POLÍTICO MODERNO

En los regímenes totalitarios, la función tradicional de la corona es asumida por un determinado **partido, que es el totalitario**, el cual cumple esta función. Cada partido es la expresión de un grupo social, en determinadas condiciones sociales. La función política es indirecta, pues si no hay otros partidos legales, existen siempre, de hecho, otros partidos y tendencias que escapan a la coerción legal. En tales partidos predominan las funciones culturales, lo que da lugar a un lenguaje político de jerga; es decir, las cuestiones políticas revisten formas

³ GRAMSCI Antonio, *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Citado en el libro *Desaparición del Estado*, p. 140.

culturales y como tales devienen irresolubles. "Pero hay un **partido tradicional** que tiene un carácter esencialmente "indirecto" y que se presenta como educativo, moralista: es el movimiento liberador; y la acción directa (terrorista) es concebida como propaganda. Éste es el caso de una ideología dominante nacida del propio movimiento armado, ya sea por la vía de la revolución o la autocracia, que desarrolla formas y tendencias de comunicación subliminal a fin de continuar con el modelo vigente".⁴

El movimiento liberador no es autónomo sino que vive al margen de los otros partidos "para educarlos". Se presentan, por tanto, dos formas de partido: el de **cuadros**, constituido por una elite de hombres cultos y hegemónicos que tienen la función de dirigir desde el punto de vista de la cultura, de la economía y en general de sus intereses; y el partido no elite sino de **masas**, que como tal no tienen otra función política que la de una fidelidad genérica de tipo militar. En la actualidad, como se ha señalado, el régimen de partidos constituye una mezcla de ambos, por su parte, la masa es simplemente "de maniobra" y se le mantiene ocupada con prédicas morales, estímulos sentimentales, mesiánicos mitos de espera de época fabulosas, en las que todas las contradicciones y miserias presentes serán automáticamente resueltas.

Justamente, un partido tendrá mayor o menor significado y peso cuando su actividad particular haya determinado en menor o mayor medida la historia de un país. Un partido jamás está acabado y formado, puesto que todo desarrollo crea tareas y nuevas cargas sujetas a la propia realidad. Ciertos partidos concluyen su formación cuando dejan de existir, ya que cada partido no es más que una nomenclatura de clase. Para el partido que se propone anular la división de clases, su perfección consiste en no existir más, porque si no existen clases tampoco existirán sus expresiones.

⁴ Ibid. p. 141.

Por otro lado Tomas Moro en su Utopía, en su primer libro se refiere a los regímenes de administración de Justicia, al hacer una apasionada defensa de la vida humana en ocasión del planteamiento de la pena de muerte por robo en Inglaterra del siglo XVII. Recomienda entonces el deber del Estado, no sólo de castigar el delito sino de prevenirlo; y propone la generación de empleos por cuanto muchas personas roban por necesidad.

En su segundo libro de Utopía, se plantea la existencia de una isla con características muy particulares, que siglos después dio origen a la fundación de una doctrina política-económica-filosófica como es el socialismo. Sin embargo, esta doctrina no tuvo en cuenta todas las ideas planteadas en la obra. Entre las que sí lo fueron destacan la distribución equitativa de bienes y trabajo así como la abolición de la propiedad privada y control del Estado sobre la familia.

Es importante tomar en cuenta la vision de Moro, que compuso Utopia en el siglo XVII, y que dos siglos despues fue la piedra angular del sistema socialista, a pesar de los tropiezos y dificultades que ha tenido, subsiste en algunos países.

“El régimen de los partidos de un estado pluralista hace posible el regreso a la asamblea legislativa de los representantes de las corrientes de oposición. A veces, como en el caso de algunas democracias occidentales, la oposición es minoritaria y su presencia entraña un desafío, es probable que los propósitos y las iniciativas del Ejecutivo sean recibidos en un ámbito donde la pasión partidista ocupe el sitio de la objetividad y tenga como única respuesta la indiferencia o el rechazo;”según nos dice Francisco Berlín Venezuela el cual cita el Dr. Daniel Montero Zendejas.⁵

⁵ Francisco Berlin Valenzuela: Derecho parlamentario. Fondo de Cultura Economica. Mexico, 1995. Citado en el libro La desaparición del Estado, p. 144.

E.- ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX en México se había alcanzado un gran crecimiento económico, reflejado principalmente en las clases pudientes del país.

El régimen autoritario de Porfirio Díaz (1877-1911) fue terminado por el movimiento armado de la Revolución Mexicana. Este movimiento buscaba una mayor igualdad en la repartición de tierras y de riquezas entre todos los segmentos de la población, incluyendo a las clases campesinas más desfavorecidas. La Revolución Mexicana instauró un documento federal conocido como la Constitución de 1917, de las más avanzadas en su tiempo, ya que contemplaba disposiciones de tipo social. Las contribuciones principales de esta Carta Magna son las "garantías individuales" y el rechazo absoluto a la reelección presidencial. Los años posteriores a la Revolución Mexicana fueron de gran dificultad social y económica para el país y se presentaron varios movimientos subversivos contra el régimen político de los Estados Unidos Mexicanos. Los principales fueron: la rebelión de la huertista (1924); la rebelión de Serrano (1927) y la Guerra Cristera (1929). La existencia de caudillos poderosos y de pobreza generalizada en el país hicieron necesaria la definición de un frente político que evitara en lo sucesivo un nuevo levantamiento.

Fundación del PNR.

El General Plutarco Elías Calles invitó el 1º de diciembre de 1928 a todos los partidos, agrupaciones y organizaciones políticas de la República a unirse y formar un Partido Nacional Revolucionario. El 4 de marzo de 1929 se fundó el PNR. Este partido terminó con la anarquía imperante en México y le dio una estabilidad política al país. En lo sucesivo, la lucha por el poder se daría dentro del partido sin afectar el régimen político en funciones.

Creación del PRM.

El 30 de marzo de 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas declaró formalmente la creación de la Asamblea Nacional Constitutiva del Partido de la Revolución Mexicana que sustituiría al PNR. El PRM inyectó una nueva orientación ideológica y sectorizó las bases de apoyo del partido, que hicieron surgir los sectores obreros, campesino y militar.

Nacimiento del PRI

El 18 de enero de 1946 se convocó a la Segunda Gran Convención del Partido de la Revolución Mexicana, que dio lugar a la transformación al Partido Revolucionario Institucional. El nuevo partido quedó constituido por los sectores agrario, obrero y popular y adoptó como el lema "Democracia y Justicia Social".

Principales Contribuciones del PRI.

De acuerdo a la información publicada por el partido, las principales contribuciones del PRI al país son: un crecimiento sostenido del 6% después de la Segunda Guerra Mundial; el impedimento de golpes de estado y la garantía desde 1946 de un régimen civil; la reforma agraria; la adecuación gratuita para todos; la protección de los derechos de los trabajadores y la justicia social. El PRI ha manifestado que su estancia de 70 años en el poder no ha sobrevivido por un régimen autoritario, sino porque "refleja la fuerza y la debilidad, las virtudes y los defectos de los propios mexicanos: cambian un sentido ritualista de lo jerárquico con una enorme capacidad de negociación".

Antecedentes de la formación del PAN.

En 1935 el país atravesaba una gran crisis económica y el PNR organizó a las clases obreras y campesinas dentro de los sectores del partido, para mediatizar su acción. Este movimiento hizo surgir grupos opositores al régimen político. Manuel Gómez Morin trató de reunir a las personas con ideologías opositoras del país para formar un nuevo partido político, bajo una sólida doctrina

y un principio rector: el establecimiento en México de la democracia como forma de gobierno y como sistema de convivencia.

Fundación del PAN.

El 16 de septiembre de 1939, la Asamblea Constituyente del Partido Acción Nacional adoptó los Principios de Doctrina y los Estatutos de la nueva organización. El pensamiento del PAN ha sido denominado Humanismo Político, el cual está basado en el realismo moderado de la filosofía aristotélico-tomista y que tiene como elementos centrales los siguientes: **Persona Humana.** El ser humano es persona con cuerpo materia y alma espiritual, con inteligencia y voluntad libre, con responsabilidad sobre sus propias acciones y con derechos universales; **Bien Común.** Conjunto de valores morales, culturales y materiales que serán conseguidos mediante la ayuda recíproca de los hombres, para mejorar la convivencia y el desarrollo de la persona; **Solidaridad.** Se basa en la vinculación de la persona-sociedad e implica entre éstas un respeto recíproco; **Política.** Capacidad y obligación de servir al hombre y a la comunidad; y no como oportunidad de dominio sobre los demás; **Democracia.** Fundada en la igualdad esencial de todos los seres humanos.

ANTECEDENTES DEL PRD.

Dentro del PRI surge un movimiento de tipo democrático que postula que para llevar realmente la democracia al país es necesario iniciar en casa, es decir, que deben darse las condiciones necesarias para que la voluntad de las mayorías afiliadas dentro del partido se vea justamente representada. Propone también un cambio en la política económicas de México para evitar la sujeción al Fondo Monetario Internacional. Este movimiento no es bien recibido y fuerza a sus simpatizantes a desprenderse del partido oficial. El principal dirigente de este movimiento es el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, el cual busca apoyo en las organizaciones de izquierda socialista del país para unir fuerzas y crear un nuevo partido político. Los grupos que ofrecen apoyo al Ing. Cárdenas son, entre otros: El Partido Mexicano Socialista, el Partido Mexicano de los Trabajadores, el Partido

Socialista Unificado de México, la Coalición de Izquierda y el Movimiento de Acción Popular.

Fundación del PRD.

El 5 de mayo de 1989 tuvo lugar la Asamblea Nacional Constitutiva del Partido de la Revolución Democrática. El partido propone restaurar la República al fundar las instituciones en una cultura de política de libertad, racionalidad y tolerancia; y terminar con el régimen caduco del privilegio y la injusticia, del partido del Estado y el corporativismo, de la dependencia y la corrupción.

II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA ACTUALIDAD

Los partidos políticos, a la hora actual, han perdido la confianza de los electores, porque sus intereses están desvinculados de las bases de la sociedad. Son los únicos que detentan el monopolio de la representación política. Y ni en México, ni en EE.UU. ni en Rusia debe permitirse. En Rusia hoy se reconocen las candidaturas independientes y los derechos políticos de los ciudadanos.

El sistema político mexicano basado en un partido de Estado llegó a su agotamiento. Permanece vivo por el enorme vínculo que existe entre los diversos sectores de la sociedad y, sobre todo, por los intereses creados; pero se encuentra en la fase terminal de su existencia. Es responsable de la crisis recurrente de los últimos veinticinco años. Su descrédito es cada vez más grande. Prueba de ello son los últimos resultados electorales. A pesar de que es el partido oficial y el más fuerte, los ciudadanos lo han situado en segundo y tercer lugar de las preferencias electorales. En las votaciones que se han celebrado recientemente en las entidades federativas situadas alrededor del Distrito Federal, dicho partido ha perdido las elecciones. Las principales reivindicaciones de las organizaciones sociales ya no han sido incorporadas en los programas de gobierno porque ha dejado de ser planteadas en las plataformas políticas del partido oficial. E incluso se ha acusado a este partido de estar vinculado a crímenes políticos y a acciones ilegales, lo que ha generado una profunda desconfianza entre los ciudadanos. Ciertamente que no siempre es adecuado decirlo en un foro extranjero; pero por no hacerlo, los mexicanos nos hemos ganado un estereotipo que no corresponde a la realidad.

Los mexicanos somos más que corrupción, más que narcotráfico, más que indocumentados. Estamos buscando nuevos caminos para fortalecer la libertad, la democracia, la justicia, los derechos humanos y el respeto de la ley. Por eso la candidatura independiente. En 1917 se permitían los candidatos independientes. Se respetaban los derechos políticos de los ciudadanos. Ochenta años después,

éstos han sido conculcados en aras de entregar el monopolio de la representación política a los partidos.

La población ya no cree en los partidos. El abstencionismo ha vuelto por sus fueros. Ha habido procesos electorales en Guerrero, en Morelos, en Hidalgo, en el Estado de México –en la zona conurbada de la ciudad de México–, en donde la participación ciudadana (en las elecciones) alcanza a lo sumo 38%. En Guerrero fue de 20%. En simulacros de votaciones que se llevan a cabo en la ciudad de México, el abstencionismo alcanza 70% y hasta 80%. Esto es un fiel reflejo de la situación al estar inmersos en un sistema en decadencia. Los mexicanos luchan por transformar este sistema. La candidatura independiente se ubica en el contexto de un derecho del pueblo; un derecho de “nosotros, el pueblo”; un derecho humano que, en tanto derecho político, es violado. Hemos iniciado un procedimiento jurídico ante la Suprema Corte de Justicia para hacer que se respeten nuestras garantías individuales. Pero he allí la aberración: ¿por qué recurrir a una ley secundaria para hacer respetar la Constitución Política del país?.

En estos términos, los candidatos independientes no cuentan con recursos ni prerrogativas. No se nos recibe en la Cámara de Diputados, ni en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ni en los recintos en que despachan las autoridades administrativas de la ciudad de México, porque jurídicamente no existimos. He allí la gran incongruencia política que existe en este momento. Por un lado, los partidos invitan a los ciudadanos para que participen en los procesos electorales, y por otro, rechazan que los actores principales de dichos procesos los ciudadanos se motiven y participen a través de candidaturas independientes surgidas de los propios ciudadanos.

La sociedad mexicana está desesperándose por no encontrar la reconciliación entre los gobernantes y la propia sociedad para elevar el nivel de vida. Tal es la razón por la que han surgido movimientos armados. Cada vez es

más fuerte la percepción de que un cambio en el proyecto político y económico del país será posible únicamente si se toma un arma. Nosotros rechazamos categóricamente tal afirmación. Rechazamos de manera rotunda la violencia como método para resolver los problemas de los mexicanos. Sentimos que estamos a tiempo de promover e impulsar una salida pacífica a través de los procesos electorales. En este momento coyuntural –en que por primera vez en setenta años se elige al jefe de gobierno del Distrito Federal- los ciudadanos necesitamos ser los actores principales... reconocidos legalmente.

La disyuntiva es clara. O participamos los ciudadanos buscando abrir el espacio, porque hay una coyuntura política, una necesidad y un anhelo de cambio, y hasta un cansancio en la aplicación de políticas económicas y sociales que contradicen los reclamos básicos de la sociedad. O nos endurecemos en lo interno y en lo externo para enfrentar conflictos o estallidos que nos hagan pensar que únicamente nos queda lo que no queremos. En el país, un importante número de militares han dejado los cuarteles. Esto es preocupante para México y para Estados Unidos. También lo es la situación que hoy se da en relación con el problema económico-social que representan los inmigrantes y con el problema político y de salud pública que representa el narcotráfico. Por esa razón, fortalecer la convicción de la transición pacífica –de la que hemos hablado en los últimos 25 años-, es fundamental. Si ésta no ha sido posible es porque han sido excluidos los actores principales, es decir, los ciudadanos. La candidatura independiente estima que tiene poder de convocatoria para reconciliar los intereses diversos y hasta de símbolos de los mexicanos, sin importar militancia partidista, a fin de elevar el nivel de vida a través de la participación ciudadana y siempre en forma pacífica.

No creemos que, en la actualidad, los partidos políticos por sí solos, ninguno de ellos, sean garantías de transición democrática, de estabilidad política de gobernabilidad. La sociedad los ha rebasado a todos. Nuestra propuesta es que todos ellos formen parte de un consejo de gobierno en el Distrito Federal, en

una fórmula plural e incluyente, que coadyuve a la estabilidad y a la gobernabilidad.

Ya hay alternancia en México, pero no hay democracia. Ya hay partidos políticos que gobiernan a nivel de alcaldías y gubernaturas. Pero los ciudadanos no hemos participado de manera libre e independiente. Y no habrá democracia en México mientras no se respete la libertad y el derecho de los ciudadanos de decidir su participación política. No habrá democracia en México mientras los partidos políticos –hoy desgastados y rebasados- mantengan el monopolio de la representación política. En estos términos estamos participando 30 candidatos independientes al Congreso de la Unión y 40 candidatos independientes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En México, como aquí, los derechos y las libertades se conquistan. “En esa conquista estamos. No hemos venido a recriminar a nadie ni a despertar viejos rencores históricos. Al contrario. Hemos venido a decirles que necesitamos trabajar juntos”. A EE.UU. le conviene un vecino en paz, con democracia, con libertad, con justicia, con respeto de los derechos humanos. Tales son los valores que han hecho fuerte a este país, que lo han hecho poderoso y que lo han convertido en baluarte de estos principios universales en el mundo.

La riqueza más grande de México es su pueblo, que hoy se debate en la desesperanza y en la miseria, y que como emigrante contribuye a la construcción de una de las economías más grandes del planeta, que es la de California. Su pueblo, sus mujeres, sus jóvenes nos negamos a caer en el desánimo, en la frustración, en la indiferencia. México ha avanzado. Estamos avanzando día a día. La lucha por las candidaturas independiente es para fortalecer las instituciones no para aniquilarlas. Sólo la participación ciudadana, es decir, la participación del pueblo, producirá mejores dirigentes, mejores gobernantes y un mejor país.

III. EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS ASÍ COMO DE LOS ORDENAMIENTOS QUE REGULAN LOS PROCESOS ELECTORALES

Una característica singular de la democracia en México durante la última década ha sido la evolución de sus instituciones políticas y de los ordenamientos legales que regulan los procesos electorales.

La reforma política de 1986, entre otras innovaciones, estableció por primera vez la creación de un Tribunal en esta materia, denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral. Definido como un órgano autónomo de carácter administrativo, esta institución constituyó en su momento, un avance en el perfeccionamiento del sistema electoral regido por el Derecho.

En el contexto de una sociedad más plural y más demandante, se organizaron diversos foro de consulta pública con el objeto de reformar la legislación vigente en ese momento. Producto de las deliberaciones entre los legisladores y las aportaciones de la sociedad civil, en 1990 se realizaron modificaciones constitucionales y legales que dieron origen a un nuevo marco jurídico en materia político-electoral.

Entre los aspectos fundamentales de esta reforma se destaca la creación del Tribunal Federal Electoral, en lugar del anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral, que fue definido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujeten al principio de legalidad.

Después de celebrarse el proceso electoral federal de 1991, las diversas fuerzas políticas del país procedieron a revisar minuciosamente el marco constitucional y legal de los procesos electorales, para lo cual, los partidos

políticos con representación en el Congreso de la Unión, identificaron sus puntos de consenso y disenso a fin de concertar las reformas a la Constitución General que habría de aprobarse en septiembre de 1993. Posteriormente, el Congreso de la Unión modificó y adicionó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta reforma trajo consigo cambios importantes, entre los que se destacan, la desaparición de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y, por consiguiente, la sustitución del sistema de auto calificación por el de heterocalificación, el cual quedó como atributo de los órganos del Instituto Federal Electoral, y se estableció que en caso de controversia, correspondería al Tribunal Federal Electoral la función de dar la resolución final sobre las elecciones de diputados, senadores y asambleístas. Asimismo, se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal y fueron ampliadas las causales de nulidad de votación recibida en casilla, de elección de diputados y senadores.

Como resultado de la experiencia de los comicios federales de 1994, durante los años 1995 y 1996, se llevó a cabo una amplia consulta pública sobre reforma electoral y la concertación de los partidos políticos nacionales, a través de la cual se convocó a los ciudadanos, los propios partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas para que expresaran sus opiniones y propuestas en esta importante materia, tendientes a superar los problemas enfrentados y asimismo a perfeccionar métodos y procedimientos.

Estos trabajos concluyeron con la aprobación por consenso de las cuatro fracciones parlamentarias de los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, de las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habiéndose publicado el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

La reforma comprendió la modificación y adición a distintos artículos de nuestra ley fundamental, dentro de la cual, sin desconocer la importancia de todas ellas, se destacan únicamente aquellas que se encuentran exclusivas y directamente vinculadas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual sustituyó al Tribunal Federal Electoral; entre las funciones que destacan se encuentran:

- Fortalecimiento del sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.
- Modificación del mecanismo a través del cual se lleva a cabo la calificación de la elección de Presidente de la República, correspondiendo ahora al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de Presidente electo.
- Incorporación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal Electoral, con la creación de la Sala Superior, integrada por siete Magistrados Electorales y Salas Regionales en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, desapareciendo en consecuencia, las Sala Central y de Segunda Instancia.
- Reconocimiento del Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.
- Ratificación de la competencia del Tribunal Electoral, para resolver en forma definitiva e inatacable, la impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como la de resolver los conflictos laborales que se presenten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y lo que ocurran entre el Tribunal Electoral y quienes le prestan sus servicios.
- Ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal, al reconocerle competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, y de asociarse

individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

- o Modificación al sistema de elección de los Magistrados Electorales de las Salas Superior y Regionales, al establecerse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación los propondrá a la Cámara de Senadores; anteriormente correspondía al Poder Ejecutivo hacer las propuestas correspondientes a la Cámara de Diputados.
- o Otorgamiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por primera vez en la historia política de nuestro país de competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.

Atendiendo a la reforma constitucional a que se viene haciendo referencia, se realizó un número importante de modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, para adecuarlos a la nueva normativa, y se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, habiéndose publicado el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de noviembre de 1996. En consecuencia, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Es última instancia en la calificación de las elecciones de diputados, senadores y asambleístas del Distrito Federal que conoce y resuelve aquellas impugnaciones que con motivo de la elección presidencial se interpone, realiza el cómputo final y formula, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección; como declaración de Presidente electo.

IV. ESTUDIO COMPARADO TEÓRICO-PRÁCTICO Y LEGISLATIVO SOBRE LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL: EL CASO DE MÉXICO

A.-CONTEXTUALIZACIÓN DEL TEMA

Con creciente fuerza empieza a ganar terreno –principalmente como una iniciativa del PAN y del PRD- la propuesta de establecer una segunda vuelta electoral para las elecciones de Poder Ejecutivo –federal, local y municipal- en México, bajo el impulso del argumento “bandera” de una gobernabilidad necesaria, que una segunda vuelta brindaría al país, al resultar vencedor un candidato con la mayoría absoluta de la votación entre los dos principales candidatos finalistas (aunque pueden ser más de dos los candidatos “finalistas” en la segunda vuelta, dependiendo de los umbrales porcentuales que se escojan y de la mayoría que se requiera en la primera vuelta, que puede ser absoluta o simple [relativa]; estos aspectos técnicos se referirán posteriormente).

Ahora bien, nos parece, como hipótesis de trabajo que la citada ventaja, que inicialmente –durante 1998 1999- era la verdadera fuerza motriz que subyacía a la iniciativa citada era una estrategia partidista –fundamentalmente del PAN y del PRD- para legítimamente, y desde el andamiaje constitucional “neutralizar” o evitar a través de la ingeniería electoral, una eventual victoria presidencial del PRI en el 2000, con una mayoría relativa obtenida en una contienda esencialmente tripartidista, y sin segunda vuelta bajo el esquema electoral mexicano actualmente vigente. Ahora bien, como la gran alianza opositora finalmente no se dio ni formalmente ni de facto entre el PAN y el PRD, ni fue necesaria ésta, para la derrota del PRI en la elección del 2 de julio del 2000, lo que cabe discutir ahora es la convivencia –en vista de la mayoría relativa (42%) con que obtuvo la

Presidencia de la República el candidato del PAN, Vicente Fox- ahora sí, de pensar en la necesidad hacia el 2006 de instaurar un sistema electoral en México que contemple una segunda vuelta para la elección presidencial, que se ve diluido cuando no se alcanza una mayoría absoluta del voto. Por otro lado, es nuestra particular opinión, que la polémica pública y legislativa que se desatará con mayor fuerza en nuestro país en los próximos meses y años sobre la figura de la segunda vuelta, se inserta claramente bajo el análisis de lo que se conoce como "ingeniería electoral",; con la aplicación de una segunda vuelta se estaría –vía el derecho electoral constitucional- construyendo condiciones políticas y electorales que determinarían un perfil de sistema político "artificialmente", y que muy probablemente no se daría de forma natural sin una labora previa y manipula de ingeniería electoral, de ahí que debemos analizar si en forma teórica y comparada los escenarios políticos resultantes de un sistema electoral con segunda vuelta, finalmente benefician a la sociedad mexicana, o por el contrario abren las puertas a escenarios de riesgo indeseables.

B. EL ORIGEN ETIMOLÓGICO Y EL CONCEPTO ELEMENTAL DEL BALLOTAGE

El concepto balotaje tiene un origen francés (*ballotage*), aunque la palabra se ha vuelto "moneda corriente" en el idioma español entre especialistas en derecho electoral. Ediciones recientes del Diccionario de la lengua española, de la Real Academia de la Lengua, no lo han tomado en cuenta.

Balotaje, proviene del verbo *ballotter*, que significa votar con *ballotets*, bolitas (balotas). Balotaje, significa, pues, elección con doble turno, o segunda vuelta. En sentido amplio, consiste en que para llegar a los cargos públicos, desde una Presidencia de la República hasta el nivel de presidencias municipales, es necesario obtener más de la mitad de los votos emitidos.

Conceptualmente, el balotaje se refiere: al mecanismo electoral a través del cual se “obtiene una mayoría absoluta o una mayoría relativa calificada entre dos o más mayorías relativas resultantes de un primer acto electoral”. La primera de las hipótesis descritas es la mayoría absoluta con segunda vuelta, y la segunda hipótesis es la denominada mayoría “románica”, consistente en la exigencia que para ganar el cargo en cuestión en la segunda vuelta sólo “basta una mayoría relativa (o simple mayoría), con lo que se abre la posibilidad a más candidatos. En la práctica, la mayoría románica de hecho casi siempre se convierte en una mayoría absoluta por la tendencia al retiro de los otros candidatos posibles”.

a.- Objetivos fundamentales

La segunda vuelta es una herramienta de la ingeniería electoral “correctiva o preventiva” que busca lograr obtener metas u objetivos programáticos para: a) reparar vacíos, lagunas o defectos de los sistemas electorales en la distribución de escaños; b) lograr obtener metas normativo-institucionales de los sistemas políticos; c) para alcanzar objetivos político-electorales y constitucionales; en los tres aspectos, arriba referidos, se da el uso de la segunda vuelta como una herramienta técnica fundamental de la llamada “ingeniería electoral” descrita arriba.

Sin embargo, los proponentes panistas y perredistas que respaldan la incorporación de una segunda vuelta en el escenario mexicano, no han reparado en que la “curra” de la segunda vuelta electoral en casos como el de México, podría ser peor que la enfermedad, puesto que de la “relativa” falta de respaldo que implicaría un ganador presidencial con treinta y tantos por ciento del voto, se podría incursionar en el territorio volátil de una segunda vuelta con un finalista victorioso con una mayoría aparentemente más robusta, pero pagando el precio de componendas, arreglos y negociaciones interpartidarias que nos llevarían a la consagración perversa de una “partidocracia” en México, en sustitución de la democracia representativa actual.

Por último, y éste es un señalamiento que prácticamente nadie ha hecho en México, se ha perdido de vista que es muy factible un escenario en que no alcanzándose una mayoría absoluta en primera vuelta, el candidato victorioso en ésta, pueda –no obstante no haber alcanzado dicho umbral- tener mayor cantidad de votos totales y reales provenientes del pueblo elector, que un candidato (ya sea que ganase en la segunda vuelta él mismo u otro candidato) victorioso que si alcanzase la mayoría absoluta en una segunda vuelta y con ella el puesto, ansiado, pero paradójicamente con menos votos totales y reales del pueblo elector, debido –entre otras razones- a un abstencionismo superior en la segunda elección por decepción, escepticismo o protesta; en un caso semejante, si bien en la segunda vuelta “alguien” resulta vencedor con la mayoría absoluta de los votos emitidos en la misma, éste vencedor en segunda vuelta podría serlo con menos votos totales- y por lo tanto con menos “dosis de gobernabilidad” que el ganador de la primera vuelta-. Así las cosas, es factible –aunque no frecuente- que en la realidad electoral, la segunda vuelta no asegure de manera superior a la primera, un respaldo infaliblemente mayor en términos de votos totales, con lo que la “bondad” de la segunda vuelta quedaría automáticamente anulada.

Asimismo, la presente tesis pretende exponer la temática de este tema en forma más profunda y sistemática; sin embargo, no podemos dejar de hacer la siguiente observación: en varios de los países que en este trabajo citaremos como ejemplos latinoamericanos de naciones con legislaciones que contemplan una segunda vuelta –específicamente Ecuador, Perú y Brasil, entre otros. Los resultados de la aplicación del *ballotage* no han asegurado de ninguna manera la instalación de sistemas políticos democráticos estables, racionales, pacíficos y electorales eficaces en la satisfacción de los deseos e intereses de la población de dichos países; si no, considérense los ejemplos del caos desatado en el Ecuador desde la era del llamado “Loco” Bucaram, y, en 1999, con Jamal Mahuad.

En Perú, en la época de Fujimori, la segunda vuelta es la herramienta responsable de la asunción al poder de un líder sin oficio inicial, con tendencias

antiparlamentarias y autoritarias que después de diez años de ejercer el poder, acabó por derrumbarse estrepitosamente en la búsqueda de continuar indefinidamente y antidemocráticamente en el poder. Sirvan estos casos de ejemplo a los legisladores y políticos mexicanos, para que aborden con prudencia el tema de la implantación en México de una segunda vuelta electoral en la elección presidencial del 2006.

b. BREVE HISTORIA

El balotaje tiene su génesis en el siglo XIX, fecha de nacimiento de casi todos los sistemas electorales, habiendo alcanzado mayor desarrollo a través de décadas de aplicación y depuración. En este sentido, apareció por primera vez en 1852 a raíz de la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III en Francia. Se vuelve a aplicar nuevamente en la III República, y surge con gran fuerza en la V República a través de la Constitución de 1958 con una huella de De Gaulle. Se trata, pues, de una institución electoral paradigmática del derecho electoral y constitucional francés.

“Bélgica en 1899 y Holanda en 1917, entre otros países europeos, también han aplicado el balotaje para luego abandonarlo con otros sistemas electorales que se amolden a su realidad”, a pesar de que –en especial en el primer país citado- existe una cercanía cultural innegable con Francia. En este sentido, es obvio que México debe estudiar cuidadosamente estos ejemplos de adopción y posterior abandono de la figura electoral de la segunda umbral del siglo XXI. Así pues, ha habido diversos países que ha utilizado la segunda vuelta, con resultados no muy halagüeños, que parecerían indicar que se trata de un producto idiosincrásicamente francés no susceptible de extrapolación a otros países.

C.- ALGUNAS DE LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS TEÓRICAS DE LA APLICACIÓN DE LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL

1.- Supuestas ventajas:

a. Promueve la gobernabilidad

El argumento "bandera" del movimiento reformista que propone una reforma constitucional electoral en México para contemplar una segunda vuelta electoral en la elección presidencial, es que la eventualidad de un presidente respaldado solamente por una mayoría relativa "endeble" del electorado en el 2000, enfrentará graves problemas de gobernabilidad que llevarían al país a parálisis y crisis constitucionales mucho más graves incluso que las que casi se dieron al no haber mayoría absoluta –en el ámbito legislativo- de ningún partido político por sí solo en 1997; esto, está por verse en los próximos años.

El anterior argumento, no totalmente deprovisto de fundamento, no es, sin embargo, válido automáticamente, como ya advertimos líneas arriba. El caso de William Clinton en Estados Unidos de América, en 1992, por ejemplo, que ganó la Presidencia de su país con una mayoría relativa del voto debido a la irrupción inesperada de Ross Perot que partió en tres direcciones al voto –tanto el popular, como el de los delegados del –a partir de diciembre del 2000 "infame" –Electoral Collage, demuestra que –si bien bajo otro contexto político y social- un presidente con sólo una mayoría relativa puede gobernar eficazmente, incluso perdiendo apalancamiento legislativo a la mitad de su periodo, como fue el caso de Clinton a partir de 1994, cuando los demócratas fueron "masacrados" en las elecciones legislativas de mid-term, o intermedias.

A mayor abundamiento, si en los EUA, la victoria por mayoría relativa que llevó a su primer periodo presidencial a Clinton, en 1992, no ocasionó una crisis en un país con un electorado acostumbrado a un presidente con el respaldo de una

mayoría absoluta –resultante del tradicional bipartidismo- y con costumbres políticas muy firmes, en México, es nuestra óptica, la victoria por mayoría relativa –así sea magra- de un candidato a presidente, probablemente contribuiría más a la estabilidad y gobernabilidad del país, que un presidente emanado de una segunda vuelta llena de las dudas, compromisos, vicios y maniobras inherentes a una “segunda opción” que es lo que implica una segunda vuelta, o lo que es lo mismo, la elección –para un porcentaje muy significativo del electorado- del candidato “menos malo”, que es lo que en el fondo implica el no poder optar por la primera preferencia “frustrada” en la primer vuelta.

b.- Promueve la estabilidad política y económica

Quienes apoyan la incorporación de una segunda vuelta en México, para las elecciones de “ejecutivos” –en los tres niveles de gobierno (en México, a nivel local, en el Estado de San Luis Potosí, ha sido exitosa la aplicación de una segunda vuelta electoral en los procesos electorales locales que ha resuelto ser la “panacea” ansiada para erradicar la eñeja pulverización partidista y la inestabilidad política tradicionales en dicho Estado)-, argumentan una consecuente estabilidad política y también económica que resultarían, según ellos, de un Poder Ejecutivo que cuenta con el respaldo de la mitad más uno o más del electorado (si es que se diseña una modalidad de segunda vuelta que requiera dicha mayoría); así, tanto la gestión netamente ejecutiva, como la relación de colaboración con los otros dos poderes, estaría anclada en una legitimidad porcentual –que no necesariamente numérica- incontestable.

Ahora bien, en un país como México que busca salir apenas de una crisis económica acompañada ahora de una incipiente alternancia política y de ingobernabilidad que se refleja en la ausencia de la vigencia del estado de derecho, la falta de estabilidad presentaría el peligro incluso de una regresión a estadios políticos aparentemente ya superados.

c.- Promueve una cultura política más compleja

Como es bien sabido, la figura electoral de la segunda vuelta implica una correlativa complejidad electoral y política en el electorado que exige: a) Cálculos sobre escenarios políticos factibles, b) conocimiento de encuestas y sondeos, c) Compenetración con las plataformas y programas de los partidos políticos que integran el sistema político, d) Consecuencias de alianzas pluripartidistas fácticas y legislativas, e) Distinciones entre lo conveniente para el país, y las preferencias o antipatías personales y subjetivas.

Así, de un ajedrez simple –que implica el actual sistema electoral federal mexicano de una sola vuelta- el electorado deberá evolucionar a la participación en un ajedrez pluridimensional que requerirá de una atención, conocimientos y desarrollo político más profundos para “maximizar” el valor de su voto. En otras palabras, la consagración jurídica-constitucional de una segunda vuelta en México, obligará a que el ciudadano-elector se acerque más a la política y a la temática electoral, so pena de emitir su voto “a ciegas” de las consecuencias eventuales que éste puede tener de darse una segunda vuelta.

d. Erradica pugnas políticas siempre latentes con una presidencia de mayoría relativa endeble.

La victoria por mayoría relativa –en especial si es magra- promueve una impugnación casi permanente de fuerzas políticas considerables que no pudieron acceder al Poder Ejecutivo. Las pugnas florecen en un ambiente de minoría relativa que es terreno propicio para el (a) reclamo, (b) para la insatisfacción, y (c) para la decepción, de no incidir en la determinación de la elección del titular del Ejecutivo. Estas condiciones llevan a una rebeldía institucional y –a veces- hasta clandestina.

2.- Supuestas desventajas

a.- Tiende a distorsionar y adulterar la expresión natural de la voluntad popular.

Desde el momento en que el elector es consciente de que su voto en la primera vuelta puede contribuir –dependiendo de los porcentajes- a que sea necesaria una segunda vuelta en que prevalezca su opción menos deseada, el votante deja de ser espontáneo y natural en la emisión de su voto, para volverse maquiavélico y suspicaz –esto en el mejor de los casos- y en el peor de los escenarios, emite su voto primitivamente sin una noción informada acerca de las consecuencias eventuales que éste pueda tener finalmente, sólo para decepcionarse con los resultados de una segunda vuelta que lo angustia y lo aleja del proceso electoral democrático en especial en un país como México, en el que el nivel educativo y de acceso a la información no es muy desarrollado aún.

b.- Prolonga los lapsos de incertidumbre

Las segundas vueltas tienden –debido a la extensión del periodo de incertidumbre electoral (¡Qué ejemplo, el de los 36 días de incertidumbre electoral inédita en Estados Unidos de América que corrieron del 7 de noviembre al 12 de diciembre del 2000, y, en ese caso, sin la complicación añadida de una segunda vuelta electoral!)- a ampliar los lapsos propicios a exacerbar los ánimos belicosos, en especial en elecciones muy disputadas entre varios partidos ideológicamente distantes. Por otro lado, las segundas vueltas electorales pueden agudizar peligrosamente diferencias partidarias como fue el caso en el Perú, cuando –en 1990- de una posición inicial de anonimato y fragilidad casi risibles, surge el “Cabo Negro” –Alberto Fujimori- para sorprender a un Mario Vargas Llosa que en la segunda vuelta –por las variadas ideológicas, de alianzas factibles, y de inercia emotiva, se vio finalmente desplazado junto con su caudal de simpatizantes que incrédulos, primero rechazaron, luego intentaron sabotear, y finalmente buscaron pactar la entrega de la Presidencia a cambio de concesiones pactadas

(“concertaciones” a la peruana) en materia de programas económicos ante la incertidumbre e inevitabilidad de un resultado final favorable a Fujimori. Lección: las segundas vueltas a veces pueden encerrar sorpresas hasta para las principales fuerzas políticas opositoras tradicionales a quienes les puede “madrugar” un candidato inesperado y previamente desconocido, cuando lo que se planeaba era desplazar a un candidato de factible mayoría relativa.

c.- El costo económico

Para un país como México, aún en plena recuperación declarativa por la alternancia de una crisis económica, resultaría muy oneroso realizar una segunda vuelta que requerirá de un nuevo gasto en papelería, instalación de casillas, organización administrativa del IFE, promocionales y difusión vía medios. Si bien el gasto en aras de la democracia es justificable, ¿qué tanto lo es, bajo las consideraciones de las desventajas arriba citadas?.

d.- Ingeniería electoral discriminatoria

Si un esfuerzo de ingeniería electoral tiene como objetivo deliberado por parte de sus artífices afectar a un grupo o partido político en especial –más que contribuir a una consolidación democrática neutral que beneficie al país- entonces la propuesta pierde su sustento jurídico-constitucional, pues se apoya en el uso manipulado del derecho y sus reformas para afectar a uno de los protagonistas de la trama electoral nacional; en otras palabras, la segunda vuelta tendría como razón de ser, como objetivo, disminuir las posibilidades naturales proyectadas de éxito electoral de un partido específico para beneficio de otros. ¿Esto, es democrático?.

V. UN ESCENARIO HIPOTÉTICO RIESGOSO PARA MÉXICO: CONSECUENCIAS POTENCIALES DE LA APLICACIÓN SIMULTÁNEA DE LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL, ASÍ COMO DEL VOTO DEL MEXICANO EN EL EXTRANJERO.

A. Contextualización del planteamiento

En el presente rubro abordaremos un tema muy poco tratado en la literatura electoral mexicana: el de las repercusiones que tendría en el sistema político mexicano la implementación simultánea de dos figuras electorales altamente polémicas como lo son: (a) la segunda vuelta en una elección presidencial y (b) el voto del mexicano en el extranjero. Esta posibilidad –ya no sólo una entretenido especulación académica, sino una posibilidad real, aunque aparentemente aún lejana- tendría una importancia y una trascendencia superior a la que sobrevendría de la aplicación –por separado- de cada una de esta figuras. De hecho, las repercusiones y complejidad que entraña la aplicación práctica de la citada “mancuerna” simultánea de estructuras, de entrada, otorgaría un control incrementado sobre el proceso electoral mexicano del 2006, para quien (es), desde los propios Estados Unidos de América (ya sea organizaciones no gubernamentales, partidos o el mismo gobierno estadounidense, entre otros) deseara (n) influir o incluso determinar el propio resultado de una elección presidencial mexicana “residente” en los Estados Unidos de América, pero con derecho a votar en una elección presidencial mexicana en el 2006, lo haría ya sea por correo, por internet, o en casillas especiales ubicadas en suelo estadounidense, si bien en legaciones diplomáticas como consulados o embajadas mexicanas situadas en dicho país.

B. Los costos económicos de una segunda vuelta electoral en una elección presidencial con votos de los mexicanos en el extranjero.

En segundo lugar, los costos económicos de la celebración de la segunda vuelta comentada serían –si se tratará del voto mexicano en EUA–, muy onerosos bajo las condiciones financieras críticas actualmente existentes en México, por lo que el análisis costo-beneficio también adquiere una mayor relevancia en el planteamiento estratégico que México debe hacer de cara a las propuestas de reformas constitucionales que se darán a partir del 2000, buscando la implementación de una de las dos figuras electorales citadas.

C. La posibilidad latente de que EUA, unilateralmente y aduciendo razones de soberanía nacional, cancele o condicione la segunda vuelta “desde o en su territorio soberano”.

Por último, debemos enfatizar una posibilidad que surgiría con la implementación simultánea de las dos figuras electorales antes citadas, que sería el hecho de que queda siempre abierta y latente la posibilidad de que Estados Unidos de América pudiera –haciendo uso de su propia soberanía– obstaculizar o de plano prohibir la realización de la segunda vuelta, –en, o bien desde su ámbito espacial de soberanía– de ser ésta necesaria, y si las posibilidades de victoria de un candidato de izquierda o populista (priísta o perredista) no afín a los intereses estadounidenses, fuera notorias para una segunda vuelta en el 2006; bajo este escenario, los mexicanos, de hecho, pondríamos en manos de extranjeros el destino del proceso electoral mexicano más importante del siglo, sin posibilidad de impugnación ante un potencial alegato de interés público o afectación de la soberanía nacional estadounidense, por más falso que esto fuese.

La segunda vuelta o del voto en el extranjero del mexicano, encierran riesgos y peligros desconocidos, la aplicación simultánea de las dos figuras

implicaría una "Caja Pandora" innecesaria en la etapa de la historia política nacional por la que transita actualmente el país.

DECRETAN SEGUNDA VUELTA ELECTORAL EN S.L.P

Los resultados preliminares del cómputo de la elección para las alcaldías indican que serán 17 los municipios que se irán a elecciones extraordinarias.

Fuente: Reforma 23:37 hrs.

Por Ruth Berrones SAN LUIS POTOSÍ.- Los resultados preliminares del cómputo de la elección para las alcaldías indican que serán 17 los municipios que se irán el próximo 13 de agosto a elecciones extraordinarias o segunda vuelta debido a que este mecanismo esta contemplado en la Ley Electoral del Estado. San Luis Potosí es precursor a nivel nacional de este mecanismo que evita los conflictos postelectorales y que se inició a raíz de una consulta pública en el municipio de Cerritos en 1994 después de que se registraron problemas postelectorales. La segunda vuelta se aplicó por primera vez en el estado en las elecciones para alcaldías en 1997. Juan Martínez Dibildox, presidente del Consejo Estatal Electoral informó que hasta el momento en 17 municipios se realizará una segunda votación. "Estos resultados se tendrán que afinar con los cómputos oficiales pero las tendencias indican que estos diecisiete se irán a la segunda vuelta. "De estos los que ya están conformados que van a la segunda vuelta, con certeza son Rioverde, Ciudad Valles, Matehuala, Venado Tierranueva, Tanlajas, Aquismón", indicó Dibildox. El presidente electoral señaló que en el caso del municipio de esta capital las tendencias indican que Marcelo de los Santos, candidato de Acción Nacional, lleva la delantera con respecto del candidato del PRI, Juan Ramiro Robledo Ruiz.

<p>CONSIDERACIONES EN LA APLICACIÓN DE LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL EN MÉXICO. MARCO NORMATIVO. DISPOSICIONES REGLAMETARIAS.</p>

PROPUESTAS DE REFORMA AL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE YUCATÁN.

“SEGUNDA VUELTA ELECTORAL EN LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR”.

ANTECEDENTES.

EL avance democrático que ha experimentado México en los últimos años ha permitido que los distintos partidos políticos nivelen sus fuerzas y que surjan otros nuevos. La presencia electoral del Partido Revolucionario Institucional ha disminuido notablemente en la última década en todo el país. En 1991 el PRI tenía una presencia electoral general de cerca del 70%; para el año 2000, su presencia electoral disminuyó a cerca del 40%, comparando las elecciones de diputados por mayoría relativa. Así, tenemos que en las elecciones federales para presidente de la república, en el año 1994, Ernesto Zedillo Ponce de León obtuvo la victoria con el 50.13% de los votos, contra el 26.69% de Diego Fernández de Cevallos y 17.07% de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, teniendo otros 6 partidos políticos, en conjunto, un 6.11% de los votos. El PRI obtuvo mayoría en todos los estados de la república.

Para las elecciones del año 2000 participaron 6 fuerzas políticas: 2 coaliciones: la Alianza por el Cambio (PAN y PVEM) y la Alianza por México (PRD; PT; PAS, PSV y CD) y 4 partidos políticos: PRI, PCD, DS y PARM. En esta ocasión, la Alianza por el Cambio, con Vicente Fox Quezada como candidato, obtuvo la victoria con el 42.52% de los votos, por 36.11% de Francisco Labsatida Ochoa, del PRI y 16.64% de Cuauhtémoc Cárdenas de la Alianza por México. El PRI únicamente obtuvo mayoría en once estados; el PAN en veinte y el PRD en uno.

En las elecciones estatales de Yucatán de 1995, Víctor Cervera Pacheco, del PRI, obtuvo la victoria con el 48.78% de los votos, por 44.42% de Luis Correo MENA del PAN y 3.26% del PRD. Para el 2001 participaron en la elección de gobernador 5 candidatos: Patricio Patrón Laviada, candidato común del PAN, PRD, PVEM y PT, Orlando Paredes Lara, del PRI, José Pacheco Durán, de CD, Erick Rosado Puerto, del PAS y Francisco Kantú Ek, del PAY. Obtuvo la victoria Patricio Patrón, con el 53.51% de los votos, por 45.54% de Orlando Paredes, del PRI. En esta ocasión, la candidatura común, contando con los dos partidos opositores de más fuerza, permitió a Patricio Patrón Laviada obtener una victoria contundente, obteniendo más del 50% de los votos válidos.

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Estos antecedentes nos llevan a otro razonamiento: los titulares del ejecutivo pueden llegar al poder con un respaldo menor al 50% de los votantes: Víctor Cervera llegó con menos de la mitad (48.78%), al igual que Vicente Fox, con apenas el 42.52% de los votos. Patricio Patrón logra superar el 50%, ayudado por una candidatura común, que de no existir, posiblemente hubiera dispersado la votación, y aún ganando, no lo hubiera hecho con un porcentaje superior al 50%.

En otras palabras, puede suceder –sucedió en el período que concluyó en Yucatán y está sucediendo ahora, en el ámbito federal- que la mayoría de la gente NO haya votado por la autoridad que la está gobernando, y por lo tanto podría no estar de acuerdo con dicha autoridad. Esta falta de respaldo puede provocar inestabilidad, estancamiento o desequilibrio en la administración pública.

Viendo hacia el futuro –contando con que el avance democrático del país y del estado continúe- podemos suponer que para elecciones próximas habrá partidos que se hayan fortalecido, liberados de práctica antidemocráticas de

antafío, y por lo tanto cuenten con mayor presencia electoral en el estado. En estas circunstancias, la votación tendrá mayor dispersión y será aún más probable que el candidato vencedor no cuente con el apoyo real de más de la mitad de los votantes. En nuestro país existe al menos un Estado –San Luis Potosí- donde se practica ya la segunda vuelta electoral, pero únicamente para elecciones de ayuntamiento. Esta segunda vuelta se dio por vez primera en las elecciones de 1997, y en las últimas de 2000 fueron 17 municipios los que tuvieron que recurrir a éste método. Por lo tanto, la realización de una segunda vuelta no es algo lejano e impracticable en nuestro Estado. Por estas razones se propone la implementación de una Segunda Vuelta Electoral para la Elección de Gobernador en el Código Electoral del Estado de Yucatán, la cual se daría únicamente en los casos previstos por la propia ley; es decir, no sería obligatoria en todas las elecciones. En Yucatán no está regulada la posibilidad de realizar una segunda vuelta electoral. Para que ésta se diera, se tendrían que hacer modificaciones en dos sentidos: reformas a vario artículos ya existentes, y la creación de nuevos artículos y un nuevo capítulo dedicado a reglamentarla. La Constitución Política del Estado no tendría que reformarse, ya que en lo relativo a las reglas de las elecciones para Gobernador, únicamente remite al Código Electoral (Art. 45 Constitución de Yucatán). Entre los artículos del Código Electoral del Estado de Yucatán que tendrían que reformarse cito los siguientes:

El proceso electoral se inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección y concluye con la declaración de mayoría y validez de la elección de Gobernador del Estado. El proceso electoral comprende las siguientes etapas:

- I. La preparación de la elección.
- II. La jornada electoral.
- III. Los resultados y declaraciones de mayoría y valide de las elecciones.

La actual fracción III pasaría a ser fracción IV, y como fracción III redactar una que señale la posibilidad de una segunda votación, en caso de ser necesaria.

El cómputo estatal de la elección de Gobernador del Estado se efectuará conforme al procedimiento siguiente:

- I. Se tomará nota de los resultados que consten en cada una de las actas de Cómputo Distrital.
- II. La suma de estos resultados constituirá el cómputo Estatal de la elección.
- III. Se hará constar en el Acta Circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren durante la misma.

Concluido el cómputo, el Presidente del Consejo Electoral del Estado expedirá la constancia de mayoría y validez a quién haya resultado electo Gobernador del Estado. En su último párrafo, anexar "o declarará la procedencia de una segunda votación". Al término de las sesión, el Presidente del Consejo Electoral del Estado dispondrá la fijación de los resultados del cómputo Estatal de la elección de Gobernador del Estado en el exterior local del propio Consejo. Anexar "o la declaración de procedencia de una segunda votación". Entre las nuevas disposiciones que se tendrían que redactar estarían:

Art. 146-Bis.- Que describa en qué constará la segunda votación de Gobernador.

Título V del Libro III, denominado "De la Segunda Votación a Gobernador del Estado".- Para lo cual habría que hacer lo siguiente: el actual Título V: "De la Declaración de las Elecciones" convertirlo a Título VI, y en su lugar incluir el que se propone en este inciso. El nuevo Título V deberá contener las disposiciones suficientes que regulen la Segunda Vuelta Electoral en la Elección de Gobernador, entre las que estarían las que a continuación menciono.

Disposiciones Generales para la Segunda Votación a Gobernador

1. Se recurrirá a una Segunda Vuelta Electoral en la Elección de Gobernador cuando, habiéndose inscrito más de dos candidatos al Gobierno del Estado, ninguno de ellos obtenga mayoría absoluta de los votos válidos. Se exceptuará de esta disposición cuando el ganador obtenga el 45% o más de los votos válidos y tenga una ventaja de diez o más puntos porcentuales sobre el segundo lugar.

2. El Consejo Electoral del Estado deberá obtener de las autoridades competentes, certificación de que no existe ningún recurso pendiente de resolverse. No habiendo inconveniente, pronunciará la declaratoria de procedencia de la segunda votación.

3. El propio Consejo deberá convocar a los Partidos a los que pertenezcan los candidatos que hayan alcanzado los dos porcentajes más altos de votación válida a registrarse para contender en la segunda votación. Dicho registro deberá efectuarse dentro de las 48 horas siguientes a la declaración de procedencia de la segunda votación.

4. En caso de desistimiento del candidato que obtuvo el segundo lugar, se declarará electo al candidato que obtuvo mayor votación en la primera elección. El desistimiento podrá ser tácito, en caso de no registrarse en el plazo señalado, o expresamente por escrito.

5. No procederá la sustitución de ninguno de los candidatos, excepto por fallecimiento o incapacidad plenamente comprobada.

6. El Consejo Electoral del Estado tendrá la facultad de señalar la fecha en la que desarrollará la segunda votación, la cual deberá efectuarse dentro de los siguientes 20 días naturales al día en el que se declaró la procedencia de la segunda votación, contemplándose, asimismo, plazo suficiente para que se desahoguen y resuelvan los recursos posteriores. Dicha jornada deberá anteceder, en todos los casos, a la fecha de inicio del ejercicio del cargo, contemplándose, además, el plazo mencionado para el desahogo efectivo de los recursos.

7. El Consejo Estatal Electoral deberá difundir en el ámbito correspondiente, la fecha de desarrollo de la segunda votación, así como los candidatos contendientes.

8. Los candidatos que contiendan en la segunda votación podrá realizar campaña electoral, para lo cual el Consejo Estatal Electoral deberá asignar financiamiento a los partidos que correspondan, tomando en cuenta los recursos asignados para la primera votación, y los días de campaña que sobrevengan. El tiempo de campaña electoral para la segunda votación será determinado por el propio Consejo.

9. Los representantes de partido y generales, así como los observadores electorales acreditados para la primera elección, podrán desempeñar su cargo en la segunda, quedando a salvo los derechos de los partidos de hacer cambios, ajustándose a los requisitos señalados por el Código.

10. El desarrollo de la jornada y todos los aspectos generales de la segunda elección estarán regidos por lo establecido en el Código Electoral para la primera.

11. La calificación de la jornada y los resultados se darán a conocer en el mismo plazo señalado para la primera votación.

Consideraciones Finales

1. La Ley Electoral Actual permite que un candidato a gobernador pueda obtener la victoria sin contar con el respaldo ni aceptación de la mayoría del pueblo al que gobernará.

2. La implantación de la Segunda Vuelta Electoral –si el caso lo amerita- en el Código Electoral del Estado, permitirá que la persona que llegue al cargo de gobernador lo haga con suficiente respaldo, y asegurará que en realidad la gente esté gobernada por quien realmente se quiere.

3. Es cierto que existen aspectos que podrían empañar esta propuesta esencialmente costo económico, problemática con funcionarios de casilla y posible falta de interés de los votantes pero los beneficios que se obtienen, **sobre todo considerando el avance democrático que se vislumbra para el país**, son mayores a estos dos problemas vencibles.

4. La implantación de la Segunda Vuelta Electoral para la Elección de Gobernador deberá estar perfectamente reglamentada en el Código Electoral –las propuestas aquí expresadas podrían servir de base para ésta reglamentación- a fin de que ésta segunda vuelta se convierta en un instrumento de estabilidad y seguridad –lo que pretende ser- y no en un dispositivo que povoque la inestabilidad, desequilibrio e inseguridad.

5. Esta propuesta pretende consolidar la democracia en nuestro estado, mediante el fortalecimiento de la representatividad.

MIÉRCOLOS 28 NOVIEMBRE 2001

- ❖ **Advierte el politólogo italiano riesgo de ingobernabilidad por fragmentación política Propone Giovanni Sartori implantar la segunda vuelta electoral en México.**
- ❖ **Al país le convendría un sistema en el que existan cuatro grandes partidos, afirma MIREYA CUELLAR.**

México debe modificar su sistema electoral, actualmente mixto, por uno de "segunda vuelta" que evite la fragmentación política que se vislumbra; "si quieren gobernabilidad tienen que sacrificar la representación hasta cierto grado", propuso ayer el politólogo italiano Giovanni Sartori al dictar la conferencia "Pluripartidismo, representación y gobernabilidad".

Sartori, quien se quejo de que el Fondo de Cultura Económica no haya editado todavía su último, donde dedica un apartado al caso mexicano y sobre el cual versó su conferencia, presentada en las

instalaciones del Tribunal Electoral, dijo que este es el momento para que el país modifique su sistema de partidos y modele uno nuevo por la vía de la legislación que lo permita un equilibrio entre gobernabilidad y democracia.

Según el conocido politólogo, tal y como está actualmente diseñado, el sistema electoral generará en el futuro una fragmentación de fuerzas políticas que dará a los partidos pequeños "un enorme poder de chantaje" sobre los más grandes que hasta ahora no se ha manifestado porque "en el pasado el sistema funcionaba como el PRI quería... el sistema mixto no ha hecho ningún daño porque no ha tenido esa posibilidad".

El mejor escenario ¿Qué se puede moldear en la legislación, según Sartori? Es aquel donde existan cuatro partidos políticos, porque sistemas como el italiano, donde hay 14, "son un desastre" y alientan el "chantaje" de las minorías.

"Olvídense del sistema que tienen ahora ¡apuntó!, les propongo uno de doble vuelta, una de sus variedades, no el francés; así el electorado decide cuáles son los partidos que van a la segunda ronda. En la primera expresan cuál es su primera preferencia y en la segunda ya se cuentan los votos con libertad".

El PRI, desde la visión del italiano, podría dividirse en la coyuntura actual, de tal manera que su escisión integraría el cuarto partido político que necesita un nuevo sistema para funcionar, sería PRI, PAN, PRD, y el brazo priísta que se separe. Con cuatro partidos "el pluralismo mexicano sería razonablemente democrático y cuatro partidos no dañarían la gobernabilidad... por eso propongo la doble vuelta, porque ésta generaría un sistema de cuatro partidos, donde el partido del Presidente tendría que hacer alianza con alguno de los otros tres".

"El Presidente mexicano necesitará el apoyo de una coalición de dos partidos ¿qué es lo que se genera con una segunda vuelta? Y podrá desempeñarse con eficiencia. Si quieren gobernabilidad tienen que sacrificar la representación hasta cierto grado, éste es un intercambio que lleva a cabo cada democracia".

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DERECHO POLÍTICO ELECTORAL MEXICANO

VI FUNDAMENTOS DOCTRINARIOS, CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL DERECHO POLÍTICO ELECTORAL EN MÉXICO.

A.- El derecho Político

El derecho político es la parte del derecho que se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales que regulan y armonizan las relaciones entre gobernantes y gobernados y su entorno natural con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica.

B.- Derecho Electoral

El derecho electoral, es la parte del derecho político que se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales que regulan y armonizan las relaciones humanas y su entorno natural con motivo de la elección, designación y remoción de los conductores, representantes y servidores de la organización política en todos sus niveles y modalidades con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica.

1.- Elementos del Derecho Electoral

1. El derecho electoral es parte del derecho político y parte del derecho como ciencia. El derecho electoral es parte del derecho político; y el derecho político o público forma parte del derecho en general que comprende también el derecho entre iguales y entre desiguales.

2. El derecho electoral se manifiesta mediante un sistema de valores y principios trascendentes en el tiempo y en el espacio. El derecho electoral no se limita a las normas jurídicas, sino que se constituye además por valores y principios que perduran en el tiempo y en el espacio.

3. El derecho electoral es un sistema de doctrina jurídica de conocimientos sistematizados. El derecho electoral se constituye por la doctrina jurídica, misma que puede clasificarse en conocimientos jurídicos científicos y en no científicos. Muchos conocimientos jurídicos electorales, con carácter de científicos, no han sido plasmados en la legislación y también muchos conocimientos inadecuados con carácter de no científicos, si figuran en algunas legislaciones electorales, ocasionando con ello un perjuicio a todos los ciudadanos y a las organizaciones políticas. El derecho electoral es un conjunto de conocimientos jurídicos sistematizados; ya que se debe considerar la experiencia acumulada por el ser humano a través de la historia, en relación a la elección de los conductores de la organización política. Todo el saber sobre la materia electoral es contenido del derecho electoral.

4. El derecho electoral se manifiesta por la legislación. La legislación es el conjunto de leyes por las que se gobierna un Estado, es ciencia de las leyes. La legislación electoral puede clasificarse en legislación escrita y en legislación no escrita, la legislación no escrita ha sido llamada derecho consuetudinario y está constituida por normas jurídicas no escritas que se transfieren de generación en generación en el contexto de algunas organizaciones políticas. La legislación electoral también puede clasificarse en legislación constitucional y en legislación reglamentaria; así como en legislación electoral vigente y legislación electoral no vigente.

5. El derecho electoral se manifiesta mediante la jurisprudencia. La jurisprudencia en materia electoral se puede constituir en tribunales generales y en tribunales especializados en materia electoral. En México la jurisprudencia electoral está prevista y autorizada en los artículos 232 a 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Se constituye la jurisprudencia electoral con motivo de la interpretación, complementación, integración y aplicación de la legislación electoral vigente.

6. El derecho electoral es un conjunto de resoluciones jurisdiccionales. La resolución jurisdiccional que ha causado ejecutoria es norma jurídica y por lo tanto es coercible y externa, debe ejecutarse para salvaguardar el orden jurídico establecido. Las resoluciones electorales se clasifican en resoluciones interlocutorias y en resoluciones de fondo. Las Interlocutorias son las resoluciones de trámite procesal muy importantes ya que en ellas deben observarse rigurosamente las normas jurídicas aplicables. Las resoluciones de fondo están constituidas por las sentencias o resoluciones en estricto sentido que resuelven el fondo de un asunto.

7. El derecho electoral se presenta también como conjunto de normas jurídicas. Norma jurídica es la legislación vigente, la jurisprudencia obligatoria y la resolución jurisdiccional que ha causado estado.

8. El derecho electoral regula y armoniza las relaciones humanas y su entorno natural. Entre el gran cúmulo de las relaciones humanas al derecho electoral comprende fundamentalmente las relaciones entre gobernantes y gobernados en cuanto a la elección y designación de los primeros, así como su remoción correspondiente. El derecho no se agota sólo en regular y armonizar las resoluciones entre los seres humanos, también comprende propia vinculación de los seres humanos con su entorno natural; no es posible la vida del ser humano con independencia a la naturaleza en que habita; ya que entre el ser humano y su entorno natural hay relaciones que tienen que regularse para evitar el desequilibrio ecológico y con ello la propia destrucción humana.

9. El derecho electoral regula las relaciones humanas con motivo de la elección, designación y remoción de los representantes, mandatarios y servidores públicos. La elección de los mejores conductores de la organización política constituye el primer factor para lograr la armonía social, pero no basta la elección

es necesario prever todos los efectos de la elección entre los cuales figura la designación de los servidores públicos y la remoción tanto de los conductores o representantes políticos como de los servidores públicos.

10. El fin del derecho es realizar la justicia y la seguridad jurídica. El fin del derecho electoral es realizar la justicia y la seguridad jurídica como valores generales del derecho aplicables a todas y cada una de sus ramas. La realización de la justicia y seguridad jurídica en materia electoral genera la realización de estos valores en todas las áreas de la organización política. Justicia es el proceso espontáneo o institucional mediante el cual se otorga a cada quien lo que le corresponde de conformidad a sus méritos, obras, capacidades, necesidades y conducta. La seguridad jurídica es la certidumbre de que el Estado como organización política protege la conducta congruente con el orden jurídico establecido y reprueba la contraria al orden señalado.

2.- Ubicación del Derecho Electoral dentro de la Ciencia Jurídica.

El derecho electoral se ubica dentro del derecho político, en el que predominan relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados. Los contenidos del derecho político son identificados por una gran parte de la doctrina como contenidos del derecho público.

El derecho electoral se inserta dentro de la clasificación del derecho político, que además se integra por el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho penal, el derecho fiscal y el derecho municipal.

3.- Fuentes del Derecho Electoral.

Las fuentes del derecho electoral son las situaciones reales, las formas o el lugar de donde surge el derecho electoral en sus diversas manifestaciones de doctrina, de legislación, de jurisprudencia y de solución jurisdiccional.

i).- Fuentes Reales. Son los problemas socio-jurídicos o situaciones reales que generan la creación del derecho; son los acontecimientos, los hechos que se provocan, la necesidad de nuevas reflexiones doctrinarias, nueva legislación y nuevas resoluciones jurisdiccionales. Son los problemas reales que nos inducen a reflexionar y a crear nuevas normas jurídicas.

ii).- Fuentes Formales. Son las formas o procesos mediante los cuales se crea el derecho electoral. Son fuentes formales del derecho electoral, el proceso de la investigación jurídica, el proceso legislativo, el proceso jurisprudencial y el proceso jurisdiccional. El proceso de la investigación jurídica crea la doctrina y con la doctrina se crea el conocimiento científico del derecho. La doctrina en materia electoral debe generarse mediante el proceso de la investigación jurídica.

El proceso legislativo, crea y modifica la legislación en todas sus modalidades. El proceso jurisprudencial genera la jurisprudencia en la materia. El proceso jurisdiccional es la forma mediante la cual se generan las resoluciones jurisdiccionales. La doctrina, la ley, la jurisprudencia y las resoluciones jurisdiccionales no son fuentes del derecho, sino que son manifestaciones concretas del derecho.

iii).- Fuentes Históricas. Son los documentos y procedentes que se requieren para la creación del derecho. Entre las fuentes históricas más importantes del derecho electoral destacan los libros, los archivos, los artículos, las leyes derogadas, la jurisprudencia superada, las resoluciones jurisdiccionales impugnadas y revocadas, los informes técnicos jurídicos, etc.

4.- Relaciones del Derecho Electoral con Otras Disciplinas.

i. Con la Ciencia Política. La vinculación del derecho electoral con la ciencia política es muy estrecha, ya que esta rama del derecho se nutre de las reflexiones y contenidos de la ciencia política.

ii. Con el Derecho Constitucional. El derecho constitucional es el marco conceptual de vinculación entre la ciencia política y ciencia jurídica, además en esta rama del derecho confluyen todas las áreas del mismo.

iii. Con el Derecho Administrativo. Se vincula con el derecho administrativo en virtud de que algunos contenidos de este derecho, se aplican para la organización de las elecciones.

iiii. Con el Derecho Penal. También se relaciona con el derecho penal, con motivo de que con la aplicación de la legislación electoral, se pueden general conductas delictivas que son atendidas por este derecho.

iiiii. Con el Derecho del Trabajo. La función electoral implica relaciones de trabajo.

iiiii. Otras Relaciones del Derecho Electoral. Todas las ramas del derecho se interrelacionan; por lo que el derecho electoral se vincula con todos los contenidos del derecho y con todas sus ramas.

C.- EL SISTEMA JURÍDICO ELECTORAL EN MÉXICO.

1.- El Sistema Electoral Federal.

i. Fundamento Constitucional. El fundamento constitucional del sistema electoral federal esta contenido principalmente en sus artículos 8, 9, 14, 19, 33 a 36, 38, 41, 49, 50 al 70, 73, 74, 80 a 89, 94, 116, 122 y 130.

ii. Legislación Aplicable. De conformidad con las reformas y adiciones a la legislación electoral derivadas de la modificación constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996, es aplicable a la materia electoral:

- a) El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- b) La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- c) El Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral
- d) Las Disposiciones aplicables en materia electoral del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.
- e) El Manual de Organización y Procedimientos de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electoral.
- f) Las Disposiciones en Materia Electoral del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- g) Las Disposiciones en Materia Electoral de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- h) El Reglamento para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas Nacionales por sus Actividades Editoriales, de Educación y Capacitación Política y de Investigación Socioeconómica y Política.
- i) Las Disposiciones en Materia Electoral de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

2. El Marco Jurídico Electoral en las Entidades Federativas y en el Distrito Federal.

i. Disposiciones Constitucionales Aplicables al Pacto Federal. Para la regulación constitucional electoral de las entidades federativas, se aplica el artículo 116 Constitucional y para el Distrito Federal se aplica el 122. estos artículos se verán ampliamente durante el desarrollo de este trabajo.

ii. Legislación Electoral de las Entidades Federativas y del Distrito Federal. De conformidad a su ámbito de competencia cada una de las entidades federativas tiene su propia legislación y sus instituciones sobre la materia. La institución encargada de organizar las elecciones, por lo general, es denominada como Consejo Electoral o Consejo Estatal de Elecciones. El Órgano Jurisdiccional encargado de resolver las controversias electorales, en la mayoría de los Estados es llamado como Tribunal Electoral o Tribunal Estatal de Elecciones. La legislación aplicable a la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los diputados de la Asamblea; son aplicables transitoriamente las disposiciones procedentes del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme al artículo transitorio vigésimo del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del COFIPE publicado en el D.O.F. el 22 de noviembre de 1996, el cual señala que: "El libro octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales continuará en vigor exclusivamente para los efectos de posibilitar la adecuada organización de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 1997 y quedará derogado en su totalidad, una vez concluido el proceso electoral de que se trata.

3.- Disposiciones en materia electoral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 8. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

.....

Artículo 9. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. ...

.....

Artículo 14.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

....

....

Artículo 33.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido dieciocho años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

Artículo 35. Sin prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrada para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV.
- V.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I...inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes;

....

II....

- III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;
- IV. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de Jurado.

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare en la ley;
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia e ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión,

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público;...Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

...tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática...mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La Ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades...tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social...la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las administraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y a las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a las siguientes bases y a lo que disponga la ley;

a) El financiamiento público para actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los montos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con los señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en las elecciones de diputados inmediato anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales equivaldría a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponde a cada partido político por actividades a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponde a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarías de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten...

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, ...en cuya integración participa el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos...

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia; el Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por su Presidente y ocho Consejeros Electorales, y concurrirán con voz pero sin voto, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo;...

....

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión,...

....

....

....

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa...las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaraciones de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distrito electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

- IV. 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...

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucional o legal no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Artículo 49. El Supremo Poder De la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

....

Artículo 50. El Poder Legislativo... se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. La demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de vivir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menos de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país....

Artículo 54. La elección de los doscientos diputados.... de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

- I. Un partido político para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;
- II. Todo partido que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de la circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos según el principio de representación proporcional;
- III.
- IV. Ningún partido político podrá contar con más de trescientos diputados por ambos principios;
- V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida....
- VI.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabecen la lista del partido político que, por su mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional....

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Artículo 57. Para cada senador propietario se elegirá un suplente.

Artículo 59 Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución,... declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas, otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y harán la asignación de senadores de primera minoría...harán la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional...

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables...

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados de la Unión Federal;
- II.
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes,...

....

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

....

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

....

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Artículo 81. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Artículo 84. En caso de falta absoluta al Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente Interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente Interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo; si el Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el Presidente Electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre, cesará sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido, y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta de Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o, en su defecto, la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al presidente interino.

Si la falta, de temporal, se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

Artículo 94. se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

.....

.....

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia.... Del Tribunal Electoral así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que disponga las leyes de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

.....

Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial,...

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos que señalen sus leyes.

III...

V. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

- a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos, se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;
- b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
- f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;
- g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
- h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;
- i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

....

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

....

La distribución de competencia entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponden al Congreso de la Unión:

....

B. Corresponden al Presidente de los Estados Unidos manos:

....

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

- I. Los diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la

organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución.

- II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal...
- III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea;
- IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos periodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos.
- ...
- V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación.

....

- d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

....

- e) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomará en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional.

....

BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

- I. Ejercerá su encargo que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre el año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menor treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o por cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causa graves. Las licencias al cargo se regulará en el propio Estatuto.

...

BASE TERCERA. Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I...

- II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.
- III. Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal,...
- IV. Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA. Respecto del Tribunal Superior de Justicia y los demás judiciales del fuero común;

BASE QUINTA. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

Artículo 130. El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

d)..., los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos, ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna...

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos, reuniones de carácter político.

4.- En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este capítulo haré un breve análisis de los aspectos, que a mi consideración, son los más importantes de éste Código, que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en toda la República; reglamenta las normas constitucionales de los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, la organización, función y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas, así como la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. Menciona, asimismo, que corresponde al IFE, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, aplicar las normas que menciona el Código en sus respectivos ámbitos de competencia.

LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS EN LAS ELECCIONES.

Es un derecho y una obligación del ciudadano, votar en las elecciones para integrar los órganos del Estado, de elección popular. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; quedando prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores. Son derechos de los ciudadanos mexicanos: constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas, así como afiliarse a ellos individual y libremente; participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral. Es obligación de los ciudadanos mexicanos, integrar las mesas directivas de casilla. Para ejercer el voto los ciudadanos deberán estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar correspondiente.

REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

Para ser Diputado Federal o Senador, además de los requisitos que señalan los artículos 55 y 58 de la Constitución, se deberá estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar. Ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral, ni ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los Estados, municipios o Distrito Federal.

Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en cinco listas regionales.

ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y DE LOS INTEGRANTES DE LAS CÁMARAS DE SENADORES Y DE DIPUTADOS.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo en toda la República.

La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara se renovará en su totalidad cada tres años.

La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinomial nacional. Esta Cámara se renovará en su totalidad cada seis años.

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y DE LAS FÓRMULAS DE ASIGNACIÓN.

Se entiende por votación total emitida, la suma de todos los votos depositados en las urnas.

Para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida, la que resulte de deducir de diputados de representación proporcional se aplicará una fórmula de proporcionalidad pura con los elementos: a) Cociente natural; y b) Resto mayor.

Cociente natural; es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.

Resto mayor, es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utiliza cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

Para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderá a las siguientes reglas:

- a) se entiende por votación total emitida, la suma de todos los votos depositados en las urnas por la lista de circunscripción plurinominal nacional;
- b) La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no haya obtenido el 2% de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos.

La fórmula de proporcionalidad pura consta de a) Cociente natural y b) resto mayor.

Cociente natural, es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional.

Resto mayor; es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de senadores mediante el cociente natural.

Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda, para elegir diputados federales, cada tres años; Senadores, cada seis años; y Presidente de la República, cada seis años.

Cuando se declare nula una elección a los integrantes de la fórmula triunfadora resulten inelegibles, la convocatoria para la elección extraordinaria debe emitirse dentro de los 45 días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso electoral.

2. DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (Art. 22 al 67).

La organización o agrupación política que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales deberá obtener su registro ante el IFE. La denominación de "partido político nacional" se reserva a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal. Los partidos políticos nacionales, tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y el Código en comento.

CONSTITUCIÓN, REGISTRO, DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.

Para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional, necesita formular una declaración de principios y en congruencia con ellos, formular su programa de acción, así como los estatutos que normen sus actividades; deberán contar con 3,000 afiliados en por los menos 10 Entidades Federativas, o tener 300 afiliados en por lo menos 100 distritos electorales uninominales; no pudiendo, por ningún motivo, tener menos del 0.13% de afiliados del total del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Para constituir un partido político nacional, la organización interesada, notificará ese propósito al IFE entre el 1º de enero y el 31 de julio del año siguiente al de la elección; para demostrar que cumple con los requisitos señalados en el párrafo anterior, deberá celebrar en por lo menos diez Entidades federativas en cien distritos electorales, una asamblea en presencia de un juez municipal de primera instancia o de distrito, o notario público o funcionario acreditado para tal efecto, quien certificará: 1. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o Distrital, que en ningún caso deberá ser menor a 3,000 o 300 respectivamente y que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; y 2. Que con las personas mencionadas, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la credencial para votar. Deberá celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el IFE, quien certificará: 1. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales; 2. Que acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo mencionado anteriormente; 3. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su Credencial para Votar u otro documento fehaciente; 4. Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos y 5. Que se formaron listas de afiliados con los requisitos señalados anteriormente.

Realizados todos los actos señalados, la organización interesada, en el mes de enero de año anterior al de la elección, presentará ante el IFE la solicitud de registro, acompañándola de la declaración de principios, del programa de acción y los estatutos aprobados por sus miembros; así como de las listas nominales de afiliados por entidades o por distritos electorales; y las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de su asamblea nacional constitutiva.

El Consejo General del IFE integrará una comisión para examinar los documentos anteriores y formulará el proyecto de dictamen de registro.

El Consejo, con base en ese proyecto de dictamen y dentro del plazo del 120 días contados a partir del conocimiento de la presentación de la solicitud de registro, resolverá lo conducente. Cuando proceda, expedirá el certificado correspondiente haciendo constar el registro; cuando no, fundamentará las causas y lo comunicará a los interesados. La resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y podrá ser recurrida ante el Tribunal Electoral-

Al partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de la República, le será cancelada el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece el Código comentado.

El partido que haya perdido su registro, no podrá volverlo a solicitar hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario.

LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES.

Las agrupaciones políticas son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada y no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de "partido político" o "partido". Sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político; el cual deberá presentar para su registro ante el Presidente del Consejo General del IFE.

Para obtener el registro como agrupación política nacional, se deberá acreditar ante el IFE que se cuenta con un mínimo de 7,000 asociados en el país, con un órgano directivo de carácter nacional y tener delegados en

cuando menos 10 entidades federativas; así como dispones de documentos básicos y una denominación distinta de cualquier agrupación o partido. Las agrupaciones con registro, gozarán el régimen fiscal previsto para los partidos políticos y gozarán de financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, de educación y capacitación política, e investigación socio-económica y política.

La agrupación política nacional perderá su registro cuando se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros; por haberse dado las causas de disolución conforme a sus documentos básicos; por omitir rendir el informe anual de origen y aplicación de sus recursos; por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en el Código; por haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.

DERECHOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.

Son derechos de los partidos políticos nacionales: participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; realizar libremente sus actividades; recibir el financiamiento público en términos del artículo 41 de la Constitución; postular candidatos en las elecciones federales; formar frentes y coaliciones, así como fusionarse con otros partidos políticos; participar en las elecciones estatales y municipales; nombrar representantes ante los órganos del IFE; ser propietario poseedores o administradores de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines; establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, manteniendo en todo momento su independencia absoluta, política y económica y el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno; suscribir acuerdo de participación con las agrupaciones políticas nacionales.

OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.

Son obligaciones de los partidos políticos nacionales: conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático; abstenerse de recurrir a la violencia o alterar el orden público o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno; ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados; cumplir sus normas de afiliación y cumplir los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos; mantener en funcionamiento sus órganos estatutarios; contar con domicilio social; editar una publicación mensual de divulgación y otra trimestral de carácter teórico; sostener un centro de formación política; pública y difundir, en la radio y en la televisión, en las demarcaciones electorales en que participen, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate; permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros, así como entregar la documentación que se le solicite respecto a sus ingresos y egresos; comunicar al IFE cualquier modificación a su declaración de principios, programas de acción o estatutos (las que no surtirán efectos hasta que el Consejo General del IFE declare la procedencia de las mismas); comunicar oportunamente al IFE los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos; actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta; utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, sufragar gastos de campaña y sus actividades propias; abstenerse de cualquier diatriba, calumnia, infamia, injuria, o difamación que denigre a los

ciudadanos, a las instituciones públicas, a otros partidos políticos y sus candidatos; en la propaganda política, deberán abstenerse de utilizar símbolos religiosos y afiliarse colectivas de ciudadanos.

PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.

Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales: tener acceso permanente a la radio y televisión; gozar del régimen fiscal especial y de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones y participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

El financiamiento a los partidos políticos será solo por financiamiento público; financiamiento por militancias; financiamiento por simpatizantes; autofinanciamiento; así como por financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

No podrán realizar ningún tipo de aportaciones o donativos a los partidos políticos los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, de los Estados y los Ayuntamientos, salvo lo establecido en la ley; las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales y los órganos de gobierno del Distrito Federal; los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Los partidos políticos no podrán solicitar crédito provenientes de la banda de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, ni recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del I.S.R. hasta en un momento del 25%.

Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento, conforme a las disposiciones siguientes:

- a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes: el consejo General del IFE determinará anualmente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de la República.

El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, lo mismo se hará para senador; para Presidente de la República, el costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente. La suma de estos costos, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes.

- b) Para gastos de campaña: en el de la elección, a cada partido político se le otorgará un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda ese año.
- c) Por actividades específicas como entidades de interés público: podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en términos del reglamento que expida el Consejo General del IFE.

Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE, los informes del

origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.

Las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, deberán ser presentadas ante el Secretario Ejecutivo del IFE, quien las turnará a la Comisión, a efecto de que las analice previamente a quien rinda su dictamen.

RÉGIMEN FISCAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.

Los partidos políticos nacionales no son sujetos de impuestos y derechos relacionados con rifas y sorteos que celebren, previa autorización legal, y con las ferias y festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines; ni del Impuesto Sobre la Renta, en cuanto a utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie; ni los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y para su propaganda y los de equipos y medios audiovisuales que usen en ellas.

LAS FRANQUICIAS POSTALES Y TELEGRÁFICAS.

Los partidos políticos disfrutarán de las franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades.

LOS FRENTES, COALICIONES Y FUSIONES.

Los partidos políticos nacionales podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes; conservando en todo momento su personalidad jurídica, su registro y su identidad.

Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales para Presidente de la República, diputados por el principio de representación proporcional, así como de senadores y diputados por el principio de mayoría relativa.

Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos, debiendo celebrar un convenio en el que invariablemente se establecerán las características del nuevo partido; o cuál de los partidos políticos conservará su personalidad jurídica y la vigencia de su registro y qué partido o partidos quedarán fusionados, la vigencia del registro del nuevo partido será la que corresponda al registro del partido más antiguo entre los que se fusionen.

PÉRDIDA DE REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO.

Las causas que propician la pérdida del registro de un partido político son: que no participen en un proceso electoral federal; que no obtengan en elección federal ordinaria, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente; dejar de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; incumplir las obligaciones que le señala el Código; declararse disuelto por acuerdo de sus miembros, conforme a lo que establezca sus estatutos; así como por haberse fusionado con otro partido político.

La pérdida del registro de un partido político, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones según el principio de mayoría relativa.

3. DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (Art. 68 al 134)

El IFE, autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

Sus fines son: contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

El IFE es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios; tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional con 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.

Sus órganos centrales son: El Consejo General; la Presidencia del Consejo General; la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva.

EL CONSEJO GENERAL Y SU PRESIDENCIA

El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable tanto de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen las actividades del Instituto. Está integrado por un Consejero Presidente, ocho consejeros electorales del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

El Consejero Presidente debe reunir los mismos requisitos que se establecen para ser Consejero Electoral y durará en su cargo siete años. Habrá un consejero del Poder Legislativo por cada grupo parlamentario y concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Por cada propietario, podrán designarse hasta dos suplentes. Los Consejeros Electorales propietarios y suplentes durarán en su cargo siete años.

El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente.

Cada partido político nacional designará un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto. Podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes, dando aviso, con oportunidad, al Consejero Presidente.

El Consejo General se reunirá en sesión ordinaria cada tres meses. Su Presidente podrá convocar a sesión extraordinaria cuando lo estime necesario o a petición de la mayoría de los consejeros electorales o de los representantes de los partidos políticos, conjunta o indistintamente.

Para la preparación del proceso electoral, se reunirá dentro de la primera semana del mes de noviembre del año anterior al que se celebren las elecciones federales ordinarias. A partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso, el Consejo sesionará por lo menos una vez al mes.

Para que el Consejo pueda sesionar, es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, debiendo estar el Consejero Presidente, quien será suplido en su ausencia momentánea por el consejero que él mismo designe y en ausencia definitivas, el consejo designará a uno de los consejeros electorales presentes para que presida.

En caso de que no se reúna la mayoría, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los consejeros y representantes que asistan.

Las Comisiones de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral; y Capacitación Electoral y Educación Cívica, funcionarán permanentemente y se integrará exclusivamente por consejeros electorales.

ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL

El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

- a) Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;
- b) Vigilar la oportunidad integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto
- c) Designar al Secretario Ejecutivo;
- d) Designar, en caso de ausencia del Secretario, a la persona que fungirá como Secretario del Consejo en la sesión;
- e) Designar a los presidentes de los Consejos Locales y Distritales y que fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes;
- f) Designar por mayoría absoluta a los consejeros electorales de los Consejos Locales;
- g) Resolver los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos.
- h) Vigilar las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas;
- i) Vigilar lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos y agrupaciones políticas;
- j) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores;
- k) Resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como las pérdidas del mismo.
- l) Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección, del ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas;
- m) Aprobar el modelo de la Credencial para Votar con fotografía, el de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral;
- n) Determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las distintas elecciones;
- o) Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos;
- p) Expedir el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto;
- q) Registrar las candidaturas a Presidente de la República y la de senadores por el principio de representación proporcional; así como las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacional;
- r) Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa;
- s) Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados

por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección;

- t) Informar a la Cámaras de Diputados y Senadores sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de senadores y diputados electos por el principio de representación proporcional, así como los medios de impugnación interpuestos;
- u) Conocer los informes trimestrales y anuales que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del Secretario Ejecutivo del Instituto;
- v) Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los Partidos Políticos o el proceso electoral;
- w) Resolver los recursos de revisión que le competan;
- x) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo;
- y) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan;
- z) Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

LOS ÓRGANOS DE LAS DELEGACIONES

Las Juntas General y Ejecutiva del Instituto será presidida por el Presidente del consejo y se integrará con el Secretario Ejecutivo y con los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración; y se reunirá por lo menos una vez al mes.

El Secretario Ejecutivo coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto y durará en su cargo siete años. Al frente de cada una de las Direcciones de la Junta General, habrá un Director Ejecutivo, quien será nombrado por el Consejo General.

LOS ÓRGANOS DE LAS DELEGACIONES

En cada entidad federativa, el Instituto contará con una Delegación, que estará integrada por: la Junta Local Ejecutiva; el Vocal Ejecutivo y el Consejo Local. Estos órganos tendrán su sede en el Distrito Federal y en cada una de las capitales de los Estados.

JUNTAS LOCALES EJECUTIVAS.

Las Juntas Locales Ejecutivas son órganos permanentes que se integran por el Vocal Ejecutivo y los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario. El Vocal Ejecutivo es el que presidirá la Junta. El Vocal Secretario auxiliar al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas y sustanciará los recursos de revisión que deban ser resueltos por la Junta. Sus integrantes deberán ser funcionarios del Servicio Profesional Electoral y sesionarán por lo menos una vez al mes.

CONSEJO LOCALES

Los Consejos Locales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán por un consejero Presidente. Designado por el Consejo General, que fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo, seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del

Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto. El Vocal Secretario de la Junta, será Secretario del Consejo Local y tendrá voz pero no voto. Por cada Consejero Electoral propietario habrá un suplente. Los representantes de los partidos políticos nacionales tendrán voz, pero no voto.

Los Consejeros Locales iniciarán sus sesiones a más tardar el día 31 de octubre del año anterior al de la elección ordinaria; a partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso. Los Consejeros sesionarán por lo menos una vez al mes; para que sesione válidamente, es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes; en caso de que no se reúna la mayoría, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes con los consejeros y representantes que asistan, entre los que deberá estar el Presidente o el Secretario; tomarán resoluciones por mayoría de votos y en caso de empate, entre los que deberá estar el Presidente o el Secretario; tomarán resoluciones por mayoría de votos y en caso de empate, será de calidad el del Presidente o el Secretario; tomarán resoluciones por mayoría de votos y en caso de empate, será de calidad el del Presidente. Los Consejos Locales, entre otras, tienen las siguientes atribuciones: registrarlas fórmulas de candidatos a senadores, por el principio de mayoría relativa; efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, con base en los resultados consignados en las actas de cómputo distritales; efectuar el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional; y supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales Ejecutivas durante el proceso electoral.

ÓRGANOS DEL ISNTTUTO EN LOS DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES.

En cada uno de los 300 distritos electorales el IFE contará con una Junta Distrital Ejecutiva; un Vocal Ejecutivo y un Consejo Distrital. Los órganos distritales tendrán su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales.

Las Juntas Distritales Ejecutivas son los órganos permanentes que se integran por el Vocal Ejecutivo, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un vocal Secretario. El Vocal Ejecutivo será quien presida la Junta y el Vocal Secretario lo auxiliará en las tareas administrativas de ésta; estas Juntas, sesionarán por lo menos una vez al mes y tendrán la atribución de evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización, Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica; proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que se habrán de instalar en cada una de las secciones; capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla y presentar al Consejo Distrital para su aprobación, las propuestas de quienes fungirá como asistentes electorales el día de la jornada electoral. Los Vocales Ejecutivos de las Juntas Distritales, en sus respectivos ámbitos de competencia, presidirán la Junta Distrital Ejecutiva.

Los Consejos Distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integran por un Consejero Presidente que fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo Distrital; seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales. Los Vocales de Organización, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto. El Vocal Secretario de la Junta, será Secretario del Consejo Distrital y tendrá voz pero no voto. Los seis consejeros electorales serán designados por el Consejo Local correspondiente, por cada consejero electoral habrá un suplente; los representantes de los partidos políticos nacionales tendrán voz pero no voto.

Los Consejos Distritales inlclarán sesiones a más tardar el día 31 de diciembre del año anterior al de la elección ordinaria. A partid de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los Consejos sesionarán por lo menos una vez al mes; y para que sesionen válidamente es necesario la presencia de la mayoría de sus integrantes y no reuniéndose esta, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes con los consejeros y representantes que asistan, entre los que deberá estar el Presidente o el secretario, tomando las resoluciones por mayoría de votos, el Presidente tendrá voto de calidad.

Los Consejos Distritales tienen, entre otras, la atribución de determinar el número y la ubicación de las casillas; insacular a funcionarios de casilla y vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen; registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo Distrital de la elección a diputados de representación proporcional; realizar los cómputos distritales de la elección a senador por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional; así como realizar el cómputo Distrital de la votación para Presidente de la República.

MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

Las mesas directivas de casilla, por mandato constitucional, son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales. Como autoridad electoral tiene a su cargo, durante l jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo. Estarán integradas por un Presidente, un Secretario, dos Escrutadores y tres suplentes generales. Las atribuciones de los integrantes de la mesa directiva son instalar y clausurar la casilla; recibir la votación; efectuar el escrutinio y cómputo de la votación; y permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura.

4. PROCEDIMIENTO ESPECIALES EN LAS DIRECCIONES EJECUTIVAS (Art. 135 al 172).

1. PROCEDIMIENTOS DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES.

El Registro Federal de Electores es de carácter permanente y de interés público. Tiene por objeto cumplir con lo previsto por el artículo 41 constitucional sobre el padrón electoral. Los documentos, datos e informes que los ciudadanos proporcionen al Registro Federal de Electores serán estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse o darse a conocer, salvo cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos o por mandato de juez competente. El Registro Federal Electoral está compuesto por las secciones del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral-

En el Catálogo General de Electores se consigna la información básica de los varones y mujeres mexicanos mayores de 18 años, recabados a través de la técnica censal total.

En el Padrón Electoral constarán los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores y de quienes han presentado la solicitud de inscripción. Los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Federal de Electores y deben participar en la formación y actualización del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral. El IFE debe incluir a los ciudadanos en las secciones del Registro Federal de Electores y expedirles la Credencial para Votar, que es el documento indispensable para que puedan ejercer su derecho de voto.

2. LISTAS NOMINALES DE ELECTORES.

Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su Credencial para Votar. Cada sección tendrá como mínimo 50 electores y como máximo 1,500.

Los partidos políticos tendrán a su disposición, para su revisión, las listas nominales de electores en las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores durante 20 días naturales a partir del 25 de marzo de cada uno de los dos años anteriores al de la celebración de las elecciones; pudiendo formular por escrito sus observaciones sobre los ciudadanos inscritos o excluidos indebidamente de las listas nominales, dentro del plazo antes señalado.

Con el fin de mantener actualizados el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores recabará de los órganos de las administraciones públicas federal y estatal la información necesaria para registrar todo cambio que lo afecte. Los servidores públicos del Registro Civil deberán informar al IFE de los fallecimientos de ciudadanos, dentro de los diez días siguientes a la fecha de expedición del acta respectiva. Los jueces que dicten resoluciones que decreten la suspensión o pérdida de derechos políticos o la declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano, deberán notificarlas al IFE dentro de los diez días siguientes a la fecha en que expida o cancelen cartas de naturalización; certificados de nacionalidad y reciban renuncias a la nacionalidad.

3. CREDENCIAL PARA VOTAR.

La Credencial para Votar deberá contener: la entidad federativa, municipio y localidad que correspondan al domicilio; distrito electoral uninominal y sección electoral en donde deberá de votar; apellido paterno, materno y nombre completo; domicilio; sexo; edad y año de registro; y clave de registro. Así como lugar para asentar la firma, huella digital y fotografía de elector; aspectos necesarios para marcar año de elección de que se trate y firma impresa del Director General del IFE.

A más tardar el último día de febrero del año en que celebren las elecciones, los ciudadanos cuya Credencial para Votar con fotografía se hubiera extraviado o sufrido algún deterioro grave, deberán solicitar su reposición ante la oficina del Registro Federal de Electores correspondiente a su domicilio.

4. COMISIONES DE VIGILANCIA.

Las Comisiones de Vigilancia se integran por:

- a) El Director Ejecutivo del Registro federal de Electores, o en su caso, los Vocales correspondientes de las Juntas Locales o Distritales Ejecutivas, quienes fungirán como Presidente de las respectivas Comisiones;
- b) Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales, y
- c) Un Secretario designado por el respectivo Presidente, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral.

Contará además con la participación de un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Las Comisiones de Vigilancia tienen las siguientes atribuciones:

- a) Vigilar que la inscripción de ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos de ley.

- b) Vigilar que las Credenciales para Votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos;
- c) Recibir de los partidos políticos las observaciones que se formulen a las listas nominales de electores;
- d) Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral.

Las Comisiones de vigilancia sesionarán por lo menos una vez al mes y de cada sesión se levantará un acta que deberá ser firmada por lo asistentes a la misma.

5. BASES PARA LA ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

Con fundamento en el artículo 41 de la Constitución y para asegurar el desempeño profesional de las actividades del IFE, por conducto de la Dirección Ejecutiva competente, se organizará y desarrollará el Servicio Profesional Electoral, el cual se integrará por el Cuerpo de la Fundación Directiva y el Cuerpo de Técnico. Los dos cuerpos se estructurarán por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del IFE. Los niveles o rangos permitirán la promoción de los miembros titulares de los Cuerpos. En estos últimos, se desarrollará la carrera de los miembros permanentes del Servicio, de manera que puedan colaborar en el Instituto en su conjunto y no exclusivamente en su cargo o puesto.

Los ingresos a los Cuerpos procederán cuando el aspirante acredite los requisitos personales, académicos y de buena reputación que para cada uno de ellos señale el Estatuto y además haya cumplido con los cursos de formación y capacitación el examen o concurso, según lo señalen las normas estatutarias.

5. EL PROCESO ELECTORAL (Art. 173 a 272).

El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de la República; la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación interpuestos o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

Etapas del proceso electoral ordinario:

- a) Preparación de la Elección. Inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante la primera semana del mes de octubre del año previo a las elecciones federales ordinarias, concluyendo al iniciarse la jornada electoral.
- b) Jornada Electoral. Se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de las casillas.
- c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones. Inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones, que en su caso, emita el Tribunal Electoral.
- d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente Electo. Inicia al resolverse el último de los medios de impugnación interpuestos o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al probar la Sala Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección de Presidente Electo.

1. ACTOS PREPARATORIOS DE LA ELECCIÓN.

A. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO DE CANDIDATOS.

El derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular es exclusivo de los partidos políticos nacionales.

Las candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, así como los senadores, también por ambos principios, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas por un propietario y un suplente.

Para el registro de candidaturas, el partido político deberá obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas; debiendo presentarse para su registro ante el Consejo General, durante los primeros 15 días del mes de enero del año de la elección.

Plazos y Órganos competentes para el registro, en el año de la elección:

- a) Diputados por mayoría relativa, del 1º al 15 de abril, por los Consejos Distritales.
- b) Diputados por representación proporcional, del 15 al 30 de abril, por el Consejo General.
- c) Senadores por mayoría relativa, del 15 al 30 de marzo, por los Consejos Locales correspondientes.
- d) Senadores de representación proporcional, del 1º al 15 de abril, por el Consejo General.
- e) Para Presidente de la República, del 1º al 15 de enero, por el Consejo General.

Al concluir la sesión el Secretario Ejecutivo del IFE o los Vocales Ejecutivos, Locales o Distritales, harán pública la conclusión del registro de candidaturas, dando a conocer los nombres del candidato o fórmulas registradas y de aquellos que no cumplieron con el requisito.

La situación de candidatos dentro del plazo establecido para el registro de candidatos será libre; vencido el plazo exclusivamente podrán sustituirlos por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al de la elección.

B. CAMPAÑAS ELECTORALES.

La campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

Actos de Campaña, son las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos actos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Propaganda Electoral, es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas.

Los gastos de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas.

Los gastos que realicen en la propaganda electoral, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General. Quedan comprendidos dentro de los topes de gasto, los gastos de propaganda (bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares); gastos operativos de la campaña (sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares) y gastos de propaganda en prensa, radio y televisión (mensajes, anuncios publicitarios y sus similares).

No se considerarán dentro de los topes de campaña, los gastos que realicen los partidos políticos por su operación ordinaria y sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña aplicará las siguientes reglas:

- a) Para la elección de Presidente de la República, el tope máximo será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, por 300 distritos, dividida entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicándola por los días que dura la campaña para Presidente.
- b) Para la elección de diputados por mayoría relativa, el tope máximo será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5, el costo mínimo de la campaña para diputados que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes anterior.
- c) Para cada fórmula en la elección de senadores por mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar el costo mínimo de la campaña para senadores que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, por 2.5 y por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos a considerar será mayor de veinte.

En el Interior de las oficinas, edificios y locales ocupados por la administración y los poderes públicos no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral de ningún tipo.

Las campañas electorales se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral. El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de usos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, quedando sujetos, quienes lo hicieren, a las penas aplicables a aquellos que incurran en alguno de los tipos previstos y sancionados por el artículo 403 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

C. PROCEDIMIENTO PARA LA INTEGRACIÓN Y UBICACIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

Las secciones en que se dividen los distritos uninominales tendrán como máximo 1,500 electores. En toda sección electoral, por cada 750 electores o fracción, se instalará una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes, de ser dos o más, se colocarán en forma contigua y se dividirá la lista nominal de electores en orden alfabético.

En caso de que el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, correspondientes a una sección, sea superior a 1,500 electores, se instalará en un mismo sitio o local, tantas casillas como resulte de dividir alfabéticamente, el número de ciudadanos inscritos en la lista, entre 750.

Cuando las condiciones geográficas de una sección hagan difícil el acceso de todos los electores residentes en ella a un mismo sitio, podrá acordarse la instalación de varias casillas extraordinarias en lugares que ofrezcan un fácil acceso a los electores.

El procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla será el siguiente:

- a) Del 1º al 20 de marzo del año en que deba celebrarse las elecciones, las Juntas Distritales Ejecutivas procederán a insacular, de las listas nominales de electores integradas con los ciudadanos que obtuvieron su Credencial para Votar con fotografía al 15 de enero del mismo año, a un 10% de ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de los ciudadanos insaculados sea menor a cincuenta.
- b) A los ciudadanos que resulten seleccionados, se les convocará para que asistan a un curso de capacitación que se impartirá del 21 de marzo al 30 de abril del año de la elección;
- c) Las juntas harán una evaluación objetiva para seleccionar a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casillas.
- d) El Consejo General, en el mes de marzo del año de la elección, sorteará las 29 letras del alfabeto, a fin de obtener la letra a partir de la cual, con base en el apellido paterno, se seleccionará a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla;
- e) Con estos resultados, las Juntas Distritales harán entre el 16 de abril y el 12 de mayo, una relación de aquellos ciudadanos que, habiendo asistido a la capacitación correspondiente, no tengan impedimento alguno para desempeñar el cargo. De esta relación, los Consejos Distritales insacularán a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla, a más tardar el 14 de mayo;
- f) El 15 de mayo las Juntas Distritales integrarán las mesas directivas de casilla con los ciudadanos seleccionados conforme al procedimiento descrito y determinará según su escolaridad, las funciones que cada uno desempeñará en la casilla. Realizada la integración de las mesas directivas, las juntas distritales, a más tardar el 16 de mayo, ordenarán que se publiquen las listas de sus miembros para todas las secciones electorales en cada distrito, lo que comunicarán a los Consejos Distritales respectivos;
- g) Los Consejos Distritales notificarán personalmente a los integrantes de las mesas directivas de casilla su respectivo nombramiento y les tomarán la protesta exigida por el artículo 125 de este Código.

Las casillas deberán ubicarse en lugares que reúnan los requisitos de: fácil acceso; propicien la instalación de cancelas que garanticen el secreto en la emisión del voto; no deben ser casas habitadas por servidores públicos, no candidatos registrados en la elección; no ser establecimiento febriles, templos o locales destinados al culto, o locales ocupados por escuelas y oficinas públicas.

Los Consejos Distritales a propuesta de las Juntas Distritales Ejecutivas determinarán la instalación de casillas especiales para recepción del voto de los electores que se encuentran transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio.

En cada distrito electoral se podrán instalar hasta cinco casillas especiales. El número y ubicación serán determinados por el Consejo Distrital en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a su densidad poblacional y a sus características geográficas y demográficas.

D. REGISTRO DE REPRESENTANTES.

Los partidos políticos, una vez registradas sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y n suplente, ante cada mesa directiva de casilla y representantes generales propietarios. Podrán acreditar además, en cada uno de los Distrito electorales uninominales, un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno para cada cinco casillas rurales.

Los representantes deberán portar, en un lugar visible durante toda la jornada electoral, un distintivo con el emblema de su partido y con la leyenda visible de "representante". Los representantes recibirán una copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en las casillas; de no haber representante, las copias serán entregadas al representante general que lo solicite.

Los representantes vigilarán el cumplimiento de las obligaciones que señala el código y deberán firmar todas las actas que se levanten, pudiéndolo hacer bajo protesta, con mención de la causa que lo motiva.

E. DOCUMENTACIÓN Y MATERIAL ELECTORAL.

Para la emisión del voto el Consejo General del IFE, tomando las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección. Las boletas contendrán:

- a) Entidad, distrito, número de la circunscripción plurinominal, municipio o delegación.
- b) Cargo para el que se postula al candidato.
- c) Colores y emblema del partido político nacional o coalición.
- d) Las boletas estarán adheridas a un talón con folios, del cual serán desprendibles.
- e) Apellidos paterno, materno y nombre completo del candidato.
- f) En el caso de diputados por mayoría relativa y representación proporcional, un solo espacio para cada partido político.
- g) En el caso de senadores por mayoría relativa y representación proporcional, un solo espacio para cada partido político.
- h) En el caso de la elección de Presidente de la República, un solo espacio para cada candidato.
- i) Firmas impresas del Presidente del consejo General y el Secretario Ejecutivo del IFE.
- j) Espacio para candidatos o fórmulas no registradas.

Las boletas para la elección de diputados y senadores, llevarán impresas las listas regionales o nacionales respectivamente, de los candidatos propietarios y suplentes, que postulan los partidos políticos.

Los colores y emblema de los partidos políticos aparecerán en la boleta, en el orden que les corresponden de acuerdo a la antigüedad de su registro.

No habrá modificación a la boleta en caso de cancelación del registro o sustitución de uno o más candidatos, si estas ya estuvieran impresas. En todo caso, los votos contarán para los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que estuviesen legalmente registrados ante el Consejo General, Locales o Distritales correspondientes.

Las boletas deberán obrar en poder del Consejo Distrital veinte días antes de la elección.

Los presidentes de los Consejos Distritales entregarán a cada Presidente de mesa directiva de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la elección y contra recibo detallado, la lista nominal de electores; la relación de los representantes de los partidos políticos registrados para la casilla; relación de los representantes generales acreditados por cada partido político en el distrito en

que se ubique la casilla; boletas para cada elección, urnas para recibir la votación; líquido indeleble y cancelos o elementos modulares que garanticen que el elector pueda emitir su voto en secreto.

2. JORNADA ELECTORAL.

A. Instalación y Apertura de Casillas.

Durante el día de la elección, en cada casilla, se levantará el acta de la jornada electoral. A las 8:00 horas, los ciudadanos Presidente, Secretario y Escrutadores de las mesas directivas de las casillas nombrados como propietarios procederán a la instalación de la casilla en presencia de los representantes de los partidos políticos que concurran. Las boletas electorales podrán ser rubricadas o selladas por uno de los representantes partidistas ante la casilla designado por sorteo. La falta de rúbrica o sello en las boletas no será motivo para anular los sufragios recibidos. Sucedido esto, se inicia el levantamiento del acta de la jornada electoral constará de los siguientes apartados:

- a) Apartado de instalación. Que contiene el lugar, la fecha y la hora en que se inicia el acto de instalación; el nombre de las personas que actúan como funcionarios de casilla; el número de boletas recibidas para cada elección; que las urnas se armaron o abrieron en presencia de los funcionarios, representantes y electores para comprobar que estaban vacías y que se colocaron en una mesa o lugar adecuado a la vista de los representantes de los partidos políticos; relación de los incidentes suscitados y en su caso, las causas por las que se cambió de ubicación la casilla.
- b) Apartado del cierre de votación.

Los miembros de la mesa directiva de la casilla no podrán retirarse sino hasta que ésta sea clausurada.

De no instalarse la casilla a las 8:15 horas, estando el Presidente, designará a los funcionarios necesarios para su integración recorriendo, en primer término y en su caso, el orden para ocupar los cargos de los funcionarios ausentes, con los propietarios presentes y habilitando a los suplentes presentes para los faltantes y en ausencia de los funcionarios designados, de entre los electores que se encuentren en la casilla; si no estuviera el Presidente y si el Secretario, éste asumirá las funciones de Presidente de la casilla y procederá a integrarla en los términos ya señalados; pero si no estuviera ni el Presidente ni el Secretario y si alguno de los Escrutadores, asumirá las funciones de Presidente y procederá a integrar la casilla, como ya se dijo; si solo estuvieran los suplentes, uno de ellos asumirá la función de Presidente, los otros las de Secretario y Primer Escrutador, procediendo el primero a instalar la casilla nombrando a los funcionarios necesarios de entre los electores presentes; si no asistiera ninguno de los funcionarios de la casilla, el Consejo Distrital tomará las medidas necesarias para la instalación de la misma y designará al personal encargado de ejecutarlas y cerciorarse de su instalación; cuando por razones de distancia o de dificultad de las comunicaciones, no sea posible la intervención oportuna del personal del IFE designado, a las 10:00 horas, los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla designarán, por mayoría, a los funcionarios necesarios para integrar las casillas de entre los electores presentes, debiendo hacer esto en presencia de un juez o un notario público y en ausencia de ellos, bastará que los representantes expresen su conformidad para designar, de común acuerdo, a los miembros de la mesa directiva, que en todo caso deberán recaer en electores que se encuentren en la casilla

para emitir su voto, no debiendo recaer los nombramientos en los representantes de los partidos políticos; en todo caso la mesa directiva de casilla, iniciará sus actividades, recibirá válidamente la votación y funcionará hasta su clausura.

Los funcionarios y representantes que actuaron en la casilla, deberán, sin excepción, firmar las actas.

B. LA VOTACIÓN

Llenada y firmada el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente a la instalación, el Presidente de la mesa anunciará el inicio de la votación. Iniciada la votación no podrá suspenderse sino por causa de fuerza mayor. Los electores votarán en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla, debiendo mostrar su Credencial para Votar con fotografía. Los Presidentes de casilla permitirán emitir su voto a aquellos ciudadanos cuya Credencial para Votar contenga errores de seccionamiento, siempre que aparezcan en la lista nominal de electores con fotografía correspondiente a su domicilio.

Comprobado que el elector aparece en las listas nominales, el Presidente entregará las boletas de las elecciones para que libremente y en secreto vote. Los electores que no sepan leer o que se encuentre impedidos físicamente podrán hacerse asistir de una persona de su confianza que los acompañe.

El Secretario de la casilla anotará la palabra "voto" en la lista nominal y marcará la Credencial para Votar con fotografía del electoral, así como impregnará su dedo pulgar derecho con líquido indeleble.

Los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas, podrán ejercer su derecho de voto con fotografía del elector, así como impregnará su dedo pulgar con líquido indeleble.

Los representantes de los partidos políticos ante las mesas directiva, podrán ejercer su derecho de voto en la casilla en la que estén acreditados, anotando el nombre completo y la clave de la Credencial para Votar de los representantes, al final de la lista nominal de electores.

En las casillas especiales para recibir la votación de los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección, el elector además de exhibir su Credencial para Votar, deberá mostrar su dedo pulgar derecho para constatar que no ha votado en otra casilla; el Secretario asentará en el acta de electores en tránsito, los datos de la Credencial para Votar del elector; asentados los datos; debiéndose aplicar las siguientes reglas: a) si el elector se encuentra fuera de su sección, pero dentro de su distrito, votará para diputados por mayoría relativa y representación proporcional, para senador por los mismos principios y para Presidente de la República, el Presidente de la casilla le entregará la boleta única para la elección de diputados, y las boletas para senadores y Presidente; b) si el elector se encuentra fuera de su distrito pero dentro de su entidad federativa, podrá votar por diputados de representación proporcional, por senador de representación proporcional y mayoría relativa y Presidente de la República, entregándosele la boleta única para la elección de diputados asentándole la leyenda "representación proporcional" o la abreviatura "R.P." y las boletas para senador y Presidente; c) si el elector se encuentra fuera de su entidad, pero dentro de su circunscripción, podrá votar por diputados y senadores por el principio de representación proporcional y por Presidente de la República, entregándose boletas únicas para las elecciones de diputados y senadores, asentándoseles la leyenda "representación proporcional" o sus abreviaturas "R.P." así como la boleta para la elección para Presidente; d) si el elector se encuentra fuera de su distrito, de su entidad y de su circunscripción, pero dentro del territorio, únicamente podrá votar por senador por representación proporcional y por Presidente de la República, entregándose la boleta única para la elección de senadores asentando la leyenda "representación proporcional" o la abreviatura "R.P.", así como la boleta de la elección de Presidente.

El Secretario deberá anotar después del nombre del elector, la elección o elecciones por las que votó.

La votación se cerrará a las 18:00 horas. Podrá cerrarse antes, sólo cuando el Presidente y el Secretario certifique que hubieren votado todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente y sólo permanecerá abierta después de la hora, cuando aún se encuentre electores formados para votar. Terminado esto, el Presidente declarará cerrada la votación y el Secretario llenará el apartado correspondiente al cierre de la votación del acta de la jornada electoral, el cual deberá ser firmada por los funcionarios y representantes. El apartado correspondiente al cierre de la votación contendrá la hora de cierre de la votación y las causas por las que se cerró antes o después de las 18:00 horas.

C. ESCRUTINIO Y CÓMPUTO EN LA CASILLA

Cerrada la votación y llenado y firmado el apartado correspondiente al acta de la jornada electoral, los integrantes de la mesa directiva procederán al escrutinio y cómputo de los votos sufragados en la casilla.

El escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan el número de electores que votó en la casilla; el número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos; el número de votos anulados por la mesa directiva de la casilla y el número de boletas sobrantes de cada elección.

Voto nulo, es aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, pero no marcó un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político o coalición, el de una coalición o el de los emblemas de los partidos coaligados.

Se entiende por boletas sobrantes aquellas que habiendo sido entregadas a la mesa directiva de casilla no fueron utilizadas por los electores.

El escrutinio y cómputo se hará en orden, primero el de Presidente de la República, después el de senadores y al final el de diputados y se realizará conforme a las siguientes reglas:

- a) El Secretario de la mesa directiva de casilla contará las boletas sobrantes, inutilizándolas por medio de dos rayas diagonales con tinta, las guardará en un sobre cerrado, anotando en el exterior del mismo el número de boletas que contiene.
- b) El primer escrutador contará el número de ciudadanos que aparezca que votaron conforme a la lista nominal de electores de la sección;
- c) El Presidente de la mesa directiva abrirá la urna, sacará las boletas y mostrará a los presentes que quedó vacía;
- d) El segundo escrutador contará las boletas extraídas de la urna;
- e) Los dos escrutadores clasificarán las boletas para determinar el número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos y el número de votos que sean nulos;
- f) El Secretario anotará, en hojas por separado, los resultados de cada una de las operaciones antes mencionadas y una vez verificados, los transcribirá en las respectivas actas de escrutinio y cómputo de cada elección.

Para determinar la validez o nulidad de los votos, se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema del partido político, coalición o partidos coaligados; se contará como nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada; los votos emitidos a favor de candidatos no registrados se asentarán en el acta por separado.

Se levantará un acta de escrutinio y cómputo por cada elección, la cual contendrán el número de votos emitidos a favor de cada partido político o candidato; el número total de boletas sobrantes que fueron

inutilizadas; el número de votos nulos; relación de los incidentes suscitados y relación de escritos de protesta presentados por el representantes de los partidos políticos al término del escrutinio y cómputo.

Concluido el escrutinio y cómputo de todas las votaciones, se levantarán las actas correspondientes de cada elección, debiendo firmar todos los que en ella intervinieron.

Al término del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, se formará un expediente de casilla, con un ejemplar del acta de la jornada electoral; un ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo y los escritos de protesta que se hubieren recibido.

Para garantizar la inviolabilidad de la documentación, se formará un paquete en cuya envoltura firmarán los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que deseen hacerlo. Por fuera del paquete, se adherirá un sobre que contenga un ejemplar del acta de los resultados del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, para su entrega al Presidente del Consejo Distrital correspondiente.

D CLAUSURA DE LA CASILLA Y DE LA REMISIÓN DEL EXPEDIENTE.

Concluidas las operaciones anteriores, el Secretario levantará constancia de la hora de clausura de la casilla y el nombre de los funcionarios y representantes que harán la entrega del paquete que contenga los expedientes. La constancia será firmada por los funcionarios de casilla y los representantes de los partidos que deseen hacerlo.

Clausuradas las casillas, los Presidentes, bajo su responsabilidad, harán llegar al Consejo Distrital que corresponda, los paquetes y expedientes de casilla, dentro de los plazos siguientes, contados a partir de la hora de clausura: inmediatamente si se trata de casillas ubicadas en la cabecera de distrito; dentro de las 12 horas siguientes, se si trata de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera de distrito; y dentro de las 24 horas, cuando se trate de casillas rurales.

3. ACTOS POSTERIORES A LA ELECCIÓN Y LOS RESULTADOS ELECTORALES.

La recepción, depósito y salvaguarda de los paquetes en que se contengan los expedientes de casilla por parte de los Consejeros Distritales, se hará en la forma siguientes: se recibirán en el orden en que sean entregados por las personas facultadas para ello; el Presidente o funcionario autorizado por el Consejo Distrital extenderá recibo, señalando la hora en que fueron entregados; el Presidente del Consejo Distrital dispondrá su depósito; en orden numérico de las casillas, colocando por separado los de las especiales; en un lugar dentro del local del Consejo que reúna las condiciones de seguridad, desde el momento de su recepción hasta el día en que se practique el cómputo Distrital; y el Presidente del Consejo Distrital, bajo su responsabilidad, los salvaguardará y al efecto dispondrá que sean selladas las puertas de acceso del lugar en que fueron depositados.

A) Información Preliminar de los Resultados.

Los Consejos Distritales harán las sumas de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas conforme éstas se vayan recibiendo y hasta el vencimiento del plazo legal para la entrega de los paquetes que contengan los expedientes electorales. Los funcionarios electorales designados, recibirán las actas de escrutinio y cómputo y de inmediato darán lectura en voz alta del resultado de las votaciones que aparezcan en ellas, procediendo a realizar la suma correspondiente; el Secretario o funcionario autorizado para ello, anotará esos resultados en el lugar que les corresponda en la forma destinada para ello; debiéndose fijar en exterior del local del Consejo Distrital, los resultados preliminares de las elecciones en el Distrito.

B) Cómputos Distritales y de la Declaración de Validez de la Elección de Diputados de Mayoría Relativa.

El cómputo Distrital de una elección es la suma que realiza el consejo Distrital, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas, en un distrito electoral.

Los Consejos Distritales celebrarán sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, para hacer el cómputo de cada una de las elecciones; siendo primero la de Presidente de la República, luego la de diputados y después la de senadores. Debiendo realizar los cómputos sucesiva e ininterrumpidamente hasta su conclusión.

Se abrirán los paquetes que contengan los expedientes de la elección siguiendo el orden numérico de las casillas, se cotejará el resultado del acta de escrutinio y cómputo, contenida en el expediente de casilla, con los resultados que de la misma obren en poder del Presidente del Consejo Distrital.

La suma de los resultados de cada casilla, constituirá el cómputo Distrital de la elección de diputados por mayoría que se asentará en el acta correspondiente; acto seguido, se abrirán los paquetes en que se contengan los expedientes de las casillas especiales para extraer el de la elección de diputados, procediéndose de la misma forma que ya se mencionó. El cómputo Distrital de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, será el resultado de sumar las cifras obtenidas en las casillas normales y las especiales y se asentará en el acta correspondiente a la elección de representación proporcional; se hará constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados el cómputo, los incidentes que ocurrieren durante la misma y la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de la fórmula que hubiese obtenido la mayoría de los votos.

Concluido el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección de diputados, el Presidente del Consejo Distrital expedirá la Constancia de Mayoría y Validez a quien hubiese obtenido el triunfo, salvo el caso de que los integrantes de la fórmula, fueren inelegibles.

Para el cómputo Distrital de la votación para senador se harán las mismas operaciones ya señaladas para diputados; el cómputo Distrital de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, será el resultado de sumar las cifras obtenidas en las casillas normales y especiales y se asentarán en el acta correspondiente a esa elección; el cómputo Distrital de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, será el resultado de sumar las cifras obtenidas en las casillas normales y especiales y se asentarán en el acta correspondiente a la elección de representación proporcional; en el acta circunstanciada de la sesión se harán constar los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren durante la misma.

Para el cómputo Distrital para Presidente de la República, se harán las mismas operaciones que para diputados y senador; el cómputo Distrital de la elección de Presidente, será el resultado de sumar las cifras obtenidas en las casillas normales y especiales y se asentarán en el acta correspondiente a esa elección se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión, los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren durante la misma.

Los Presidentes de los Consejos Distrital deberá integra los expedientes del cómputo Distrital de la elección de diputados de mayoría relativa; de representación proporcional; de senadores por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional; así como la de Presidente de la República.

Una vez integrados los expedientes, los remitirá a la Sala competente del Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el medio de impugnación correspondiente, junto con los escritos de protesta y el informe respectivo, copia certificada del expediente del cómputo Distrital y la declaración de validez de la elección de diputados por mayoría relativa; así como remitirá, una vez cumplido el plazo para la interposición del medio de

Impugnación respectivo al Tribunal Electoral, el expediente del cómputo Distrital que contenga las actas originales y cualquier otra documentación de la elección de Presidente de la República, de la documentación contenida en el expediente de cómputo Distrital, enviará copia certificada al Secretario Ejecutivo del IFE y cuando se interponga el medio de impugnación correspondiente se enviará copia del mismo; remitirá una vez cumplido el plazo para la interposición del medio de impugnación, a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez de la fórmula de candidatos a diputados de mayoría relativa que la hubiera obtenido, así como un informe de los medios de impugnación, a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez de la fórmula de candidatos a diputados de mayoría relativa que la hubiera obtenido, así como un informe de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto; de la documentación contenida en el expediente de cómputo Distrital, enviará copia certificada, al Secretario Ejecutivo del IFE y cuando se interponga el medio de impugnación, se enviará copia del mismo a sendas instancias; remitirá al Consejo Local de la entidad, el expediente de cómputo Distrital que contiene las actas originales y documentación de la elección de senador por ambos principios, de las actas y documentación contenida en dicho expediente, enviará copia certificada al Secretario del IFE; y deberá remitir al correspondiente Local con residencia en la cabecera de circunscripción, el expediente del cómputo distrital que contiene las actas originales y copias certificadas y demás documentos de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, de las actas y documentación contenidas en dicho expediente, enviará copia certificada al Secretario Ejecutivo del IFE.

C) Cómputo de Entidad Federativa de la Elección de Senadores por Ambos Principios y de la Declaración de Validez de la Elección de Senadores por el Principio de Mayoría Relativa.

Los Consejos Locales celebrarán sesión el domingo siguiente al día de la jornada electoral, para efectuar el cómputo de entidad federativa correspondiente a la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y la declaración de validez de la propia elección. Asimismo efectuarán el cómputo de entidad federativa correspondiente a la elección de senadores por el principio de representación proporcional, asentando los resultados en el acta correspondiente.

El cómputo de entidad federativa es el procedimiento por el cual cada uno de los Consejos Locales determina, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo Distrital de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, la votación obtenida en esta elección en la entidad federativa; debiendo realizar el cómputo tomando nota de los resultados que consten en cada una de las actas de cómputo Distrital, la suma de estos resultados es el cómputo de entidad federativa de la elección de senador, debiéndose hacer constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieren durante la misma y la declaración de validez de la elección y de legibilidad de los candidatos de las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo y de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese obtenido el segundo lugar en la votación.

El cómputo de entidad federativa para la elección de senadores por el principio de representación proporcional se determinará mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo Distrital de esta elección.

El Presidente del Consejo Local deberá expedir, al concluir la sesión de cómputo de entidad federativa y de declaración de validez de la elección de senadores de mayoría relativa, la Constancia de Mayoría y Validez a las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el segundo lugar en la votación de la entidad; así también, deberá fijar en el exterior del local del Consejo, los resultados del cómputo de entidad federativa de esta elección por ambos principios; deberá remitir a la Oficialía Mayor de la Cámara de Senadores, copia

certificada de las constancias expedidas a las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el segundo lugar en la votación de la entidad; así también, deberá fijar en el exterior del local del Consejo, los resultados del cómputo de entidad federativa de esta elección por ambos principios; deberá remitir a la Oficialía Mayor de la Cámara de Senadores, copia certificada de las constancias expedidas a las fórmulas de senador ganadoras por mayoría relativa, la de asignación expedida a la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por si mismo haya logrado obtener el segundo lugar en la votación de la entidad y un informe de las impugnaciones interpuestas; remitirá también al Tribunal Electoral, cuando se hayan interpuesto impugnaciones, los escritos de protesta y el informe respectivo y las copias certificadas de las actas cuyos resultados fueron impugnados y de las actas del cómputo de la entidad; remitirá una vez transcurrido el plazo para la interposición del medio de impugnación correspondiente, al Secretario Ejecutivo del IFE, copia certificada del acta de cómputo de entidad por ambos principios, copia de los medios de impugnación interpuestos, del acta circunstanciada de la sesión y el informe del propio Presidente sobre el desarrollo del proceso electoral.

D) Cómputos de Representación Proporcional en cada Circunscripción.

El cómputo de circunscripción plurinominal es la suma que realiza cada una de los Consejos Locales con residencia en las capitales designadas cabecera de circunscripción, de los resultados anotados en las actas de cómputo Distrital respectivas, a fin de determinar la votación obtenida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional en la propia circunscripción.

El Consejo Local que resida en la capital cabecera de cada circunscripción plurinominal, el domingo siguiente a la jornada electoral y una vez realizados los cómputos ya mencionados, procederá a realizar el cómputo de la votación para las listas regionales de diputados electos de representación proporcional.

El cómputo de circunscripción plurinominal se hará de la siguiente forma: se tomará nota de los resultados que consten en las actas de cómputo Distrital de la circunscripción; la suma de los resultados constituirá el cómputo de la votación total emitida en la circunscripción plurinominal y se hará constar en el acta circunstanciada de la sesión, los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieran.

El Presidente del Consejo Local que resida en la capital cabecera de la circunscripción plurinominal deberá publicar en el exterior de las oficinas los resultados obtenidos en los cómputos de la circunscripción; integrará el expediente del cómputo de circunscripción con los expedientes de los cómputos distritales que contienen las actas originales y certificadas, el original del acta de cómputo de circunscripción, la circunstanciada de la sesión de dicho cómputo y el informe del propio Presidente sobre el desarrollo del proceso electoral; remitirá al Secretario Ejecutivo del IFE copia certificada del acta de cómputo de circunscripción y del acta circunstanciada de la sesión del mismo, para que los presente al Consejo General del IFE junto con las copias certificadas respectivas de los cómputos distritales.

E). Constancias de Asignación Proporcional.

El Consejo General del IFE procederá a la asignación de diputados y senadores por representación proporcional conforme a las fórmulas de proporcionalidad pura, mencionadas en la página de este trabajo y una vez que hayan sido resueltas por el Tribunal Electoral las impugnaciones que se hayan presentado y a más tardar el 23 de agosto de año de la elección.

EL Presidente del Consejo General expedirá a cada partido político las constancias de asignación proporcional, informando a la Oficialía Mayor de las Cámaras de Diputados y de Senadores, respectivamente.

FALTAS ADMINISTRATIVAS Y SANCIONES.

El IFE conocerá de las infracciones que cometan los ciudadanos como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral; la sanción consistirá en la cancelación inmediata de su acreditación como observadores y la inhabilitación para acreditarlos, en al menos dos procesos electorales federales y será aplicada por el Consejo General del IFE.

Asimismo, conocerá de las infracciones en que incurran las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, la sanción consistirá en multa de 50 a 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; conocerá también, de las infracciones que cometan las autoridades federales, estatales y municipales, en los casos en que no proporcionen en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del IFE.

Conocida la infracción se integrará un expediente que se remitirá al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que proceda en los términos de ley, debiendo comunicar al IFE las medidas adoptadas en el caso.

El IFE conocerá asimismo las infracciones y violaciones que los funcionarios electorales cometan a las disposiciones del Código, procediendo a su sanción, la que podrá ser amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien días de salario mínimo, en los términos que señale el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

El IFE conocerá de las infracciones en que incurran los notarios públicos por el incumplimiento de las obligaciones que el Código les impone; conocida la infracción, se integrará un expediente que se remitirá al Colegio de _Notarios o autoridad competente, para que proceda en términos de la legislación aplicable. Debiendo comunicar al IFE las medidas que haya adoptado en el caso.

El IFE al conocer de infracciones en que incurran los extranjeros, que por cualquier forma pretendan inmiscuirse en asuntos políticos, procederá a informar de inmediato a la Secretaría de Gobernación, para los efectos previstos en la ley, si estos se encontraren fuera del territorio nacional, se informará a la Secretaría de Relaciones Exteriores para los efectos que hubiere lugar.

El IFE informará a la Secretaría de Gobernación de los casos en que los ministros de culto, asociaciones, iglesia o agrupaciones de cualquier religión o secta, induzcan al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político o realicen aportaciones económicas a un partido político o candidato, así como a una agrupación política.

Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con multa de 50 a 5 mil días de SMG del D .F.; con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que se señale en la resolución; con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el período que señale la resolución; con la suspensión de su registro o con la cancelación de su registro.

El IFE conocerá de las irregularidades en que haya incurrido un partido político o una agrupación política, debiendo emplazar al partido político o agrupación política, para que en plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes. Concluido el plazo, se formulará el dictamen correspondiente, que se someterá al Consejo General para su determinación; las resoluciones del Consejo General del IFE, podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral. Las multas que fije el Consejo General deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del IFE en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación. Transcurrido el plazo sin que el pago se

hubiere efectuado, el IFE podrá reducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento que proceda a su cobro en términos de la normatividad aplicable.

5.- En La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (Art. 184 al 241).

¡. INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

El Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución General de la República, funcionará con una Sala Superior y cinco Salas Regionales, sus sesiones de resolución jurisdiccional serán públicas. El Tribunal Electoral es competente para:

a) Resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores.

b) Resolver, en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección de Presidente de la República y resueltas la que se hubieren interpuesto, la Sala Superior, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, relazará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo, debiendo notificarla a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para el mes de septiembre del año de la elección, a efecto de que ordene de inmediato, la expedición y publicación del Bando Solemne a que se refiere la fracción I del artículo 74 de la Constitución.

c) Resolver en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones; actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales, de los ciudadanos de votar y ser votados en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos; así como conflictos o diferencias laborales con los servidores públicos del Tribunal Electoral o del IFE;

d) Fijar jurisprudencia en materia electoral;

e) Resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia;

f) Elaborar anualmente el proyecto de su presupuesto y proponerlo al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

g) Expedir su reglamento interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento;

h) Desarrollar tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia.

ii. SALA SUPERIOR. SU INTEGRACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.

La Sala Superior se integrará por siete magistrados electorales y tendrá su sede en el Distrito Federal y bastará la presencia de cuatro magistrados para que pueda sesionar válidamente. Para hacer la declaración de validez y de Presidente Electo de la República, deberá sesionar con la presencia de por lo menos seis de sus integrantes. La Sala Superior tendrá competencia para:

1. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

- a) Los juicios de inconformidad, en única instancia, que se presenten en contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente de la República, resueltos los que se hubieran interpuesto, realizará el cómputo final y formulará la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo;
- b) Los recursos de reconsideración a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en segunda instancia se presenten en contra de las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, en las elecciones federales de diputados y senadores;
- c) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones del Consejo General, del Consejero Presidente, de la Junta General Ejecutiva del IFE y del Informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del IFE, relativos a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores en los términos de las leyes aplicables;
- d) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, durante el tiempo que no se desarrollen procesos electorales federales, de conformidad con la ley de la materia;
- e) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto final de las elecciones de Gobernadores, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de Diputados Locales y de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de Ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos del D.F.
- f) Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia;
- g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral, el IFE y sus servidores.

2. Las impugnaciones por la determinación y, en su caso, aplicación de sanciones a ciudadanos, partidos políticos, organización o agrupaciones políticas o de ciudadanos, observadores y cualquier otra persona física o moral, en los términos de la ley de la materia.
3. Fijar jurisprudencia obligatoria.

iii. PRESIDENTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL

El último viernes del mes de septiembre del año que corresponda, los miembros de la Sala Superior elegirán de entre ellos a su presidente, quien lo será también del Tribunal, por un período de cuatro años, pudiendo ser reelecto.

iiii. SALAS REGIONALES. SUS ATRIBUCIONES.

EL Tribunal Electoral contará con cinco Salas Regionales, mismas que deberán quedar instaladas a más tardar en la semana en que se inicie el proceso electoral federal ordinario, para entrar en receso a la conclusión del mismo. Se integrarán por tres magistrados electorales y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país. Cada una de las Salas Regionales tendrá competencia para:

1. Conocer y resolver durante la etapa de preparación de la elección en los procesos federales ordinarios, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación que se presenten en contra de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del IFE;
2. Conocer y resolver los juicios de inconformidad, que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones en los procesos federales ordinarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia;
3. Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable en los términos de la ley de la materia, los juicios para la protección del derecho político-electoral de votar del ciudadano, que sean promovidos con motivo de los procesos electorales federales ordinarios;
4. Calificar y resolver las excusas que presenten los magistrados electorales de la Sala respectiva.

La Jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el IFE, para las autoridades electorales locales, cuando se declara jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquellos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución y las leyes respectivas.

L jurisprudencia del Tribunal Electoral se interrumpirá y dejará de tener carácter obligatorio, siempre y cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de los miembros de la Sala Superior.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución y en los casos en que resulte exactamente aplicable.

6.- En el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Debido a lo especializado del tema que trata el estatuto, únicamente mencionaré como está integrado sin llegar a desarrollarlo.

El Estatuto, tiene por objeto regular la planeación, organización, operación, desarrollo, control y evaluación del Servicio Profesional Electoral y del personal del IFE; establecer los derechos, obligaciones, prohibiciones y sanciones, y el procedimiento administrativo para imponerles, así como los medios de defensa con los que cuenta el personal del IFE y reglamenta lo referente a las demás materias que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que deben ser reguladas por él. Este estatuto cuenta con 324 artículos y se divide en dos libros.

El Libro Primero habla del servidor profesional electoral, dividiéndose en cinco títulos, que tratan; el primero, de las operaciones del servicio, de las atribuciones de los órganos del instituto en materia electoral, del personal de carrera, de los cuerpos y rangos que integran el servicio; el segundo habla del ingreso al servicio, de sus reglas y modalidades, de los requisitos de ingreso, de la ocupación de vacantes, del reclutamiento y la selección del personal, de la

expedición de nombramientos y la adscripción, de la designación de presidente de consejos locales y distritales y de la titularidad; el tercero, habla del programa de formación y desarrollo, de la evaluación del desempeño, de la evaluación del aprovechamiento en el programa, de la promoción, ascenso e incentivos; el cuarto, de los derechos, obligaciones, prohibiciones, disponibilidad y de la separación de los miembros del servicio; y el quinto, del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones y del recurso de inconformidad.

El Libro Segundo trata al personal administrativo, los trabajadores auxiliares y las condiciones generales de trabajo, dividiéndose en cuatro títulos, que tratan, el primero, al personal administrativo y a los trabajadores auxiliares, los requisitos de su ingreso, el nombramiento y su terminación, sus derechos, obligaciones y prohibiciones, los movimientos del personal administrativo, la antigüedad, promoción y ascensos, los estímulos y las recompensas; el segundo, trata lo relativo a las sanciones y el procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones; el tercero, habla del recurso de inconformidad, su trámite, substanciación y resolución; el cuarto, habla de las condiciones generales de trabajo del personal del Instituto, el catálogo, los salarios, la jornada de trabajo, los horarios, las vacaciones y los días de descanso, las licencias y los permisos, la seguridad e higiene y el medio ambiente en el trabajo, los riesgos profesionales y las prestaciones económicas y sociales.

Con lo anterior, se da la idea de los temas que trata el Estatuto, se manifiesta como tema en materia electoral, con el fin de saber que existe y que quien desee profundizar en el tema, lo consulte y lo estudie más a detalle.

7.- En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Esta ley es de orden público, de observancia general en toda la República y reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 1).

j. SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN (Art. 3 al 5)

El sistema de medios de impugnación se integra por:

- a) el recurso de revisión, para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores.

PLAZOS Y TÉRMINOS (Art. 7 y 8)

Durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento, los días se considerarán de veinticuatro horas. Fuera de un proceso electoral federal o local, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, entendiéndose por tales, todos los días excepto los sábados, domingos, e inhábiles en términos de ley.

Los medios de impugnación deberían presentarse por escrito, ante la autoridad señalada como responsable y deberá cumplir con los requisitos siguientes: mencionar el nombre del actor; señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre pueda oír las y recibirlas; acreditar la personería del promovente; identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable del mismo; mencionar de manera expresa y clara, los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados; ofrecer y aportar

las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en ley; nombre y firma autógrafa del promovente.

IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO (Art. 10 y 11)

Los medios de impugnación previstos en la ley, serán improcedentes en los siguientes casos: cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales; cuando se pretenda impugnar actos o resolución que no afecten el interés jurídico del actos, que se haya consumado de un modo irreparable, que se hubiesen consentido expresamente, o contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en la ley; que el promovente carezca de legitimación; que no se haya agotado las instancias previas establecidas por las leyes federales o locales; cuando en un mismo escrito se pretenda impugnar más de una elección.

Procede el sobreseimiento cuando: el promovente se desista expresamente por escrito; la autoridad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que quede totalmente sin materia el medio de impugnación respectivo antes de que se dicte resolución o sentencia; habiendo sido admitido el medio de impugnación correspondiente, aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia en los términos de la ley; y el ciudadano agraviado fallezca o sea suspendido o privado de sus derechos políticos electorales.

LAS PARTES (Art. 12)

Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación, las siguientes: el actos; la autoridad responsable o el partido político que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna; y el tercero interesado. Se entenderá por promovente, el actor que se presenta un medio de impugnación y por compareciente el tercero interesado que presente un escrutinio. Los candidatos podrán participar como coadyuvantes del partido político que los registró.

PRUEBAS (Art. 14 al 16)

Sólo podrán ser ofrecidas y admitidas las pruebas siguientes: documentales públicas; documentales privadas; técnicas; presuncionales legales y humanas e instrumental de actuaciones; confesional y testimonial cuando versen sobre declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público; reconocimientos o inspecciones judiciales; pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para que con su perfeccionamiento se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado.

Son objeto de prueba, los hechos controvertibles. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos. El que afirma está obligado a probar; también lo estará el que niega, cuando su negación envuelve la afirmación expresa de un hecho.

Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran. En ningún caso, se tomarán en cuenta para resolver, las pruebas ofrecidas o aportadas fuera de los plazos legales, la única excepción a esta regla será la de pruebas supervenientes.

EL TRÁMITE (Art. 17 y 18).

La autoridad que reciba un medio de impugnación, en contra de un acto emitido o resolución dictada por ella, bajo su estricta responsabilidad y de inmediato, deberá dar aviso de su presentación al órgano competente del IFE o la Sala del Tribunal Electoral, precisando al actor, acto o resolución impugnado, fecha y hora exacta de su recepción; y hacerlo del conocimiento público mediante cédula que durante un plazo de setenta y dos horas se fije en los estrados respectivos; cuando algún órgano del IFE o la Sala del Tribunal Electoral competente, dentro del plazo de setenta y dos horas para hacer público la

recepción del medio de impugnación, los terceros interesados podrán comparecer mediante los escritos que consideren pertinentes.

El incumplimiento de cualquiera de los requisitos será causa para tener por no presentado el escrito.

Dentro de las veinticuatro horas siguientes al vencimiento de las setenta y dos horas de hacer público el medio de impugnación interpuesto, la autoridad responsable del acto o resolución impugnado, deberá remitir al órgano competente del IFE o a la Sala del Tribunal Electoral, el escrito original por el que se presenta el medio de impugnación, las pruebas y la demás documental en que se hayan acompañado al mismo; la copia del documento en que conste el acto o resolución impugnado; los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes, las pruebas y la demás documentación que se haya acompañado a los mismos; en los juicios de inconformidad, el expediente completo con todas las actas y las hojas de incidentes levantadas por la autoridad electoral, así como los escritos de incidentes y de protesta que se hubieren presentado; el informe circunstanciado y cualquier otro documento que estime necesario para la solución del asunto.

LA SUSTANCIACIÓN (Art. 19 al 21).

Recibida la documentación, la Sala competente del Tribunal Electoral realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación de los expedientes. El Presidente de la Sala turnará de inmediato el expediente a un magistrado electoral, el cuál, propondrá a la Sala el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación cuando se de alguno de los supuestos de improcedencia que señala la ley o el promoverte incumpla los requisitos señalados por la misma.

Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos de ley, el magistrado electoral dictará el auto de admisión que corresponda; una vez sustanciado el

expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción, pasando el asunto a sentencia, ordenándose fijar copia de los autos respectivos en los estrados. Cerrada la instrucción, el magistrado procederá a formular el proyecto de sentencia de sobreseimiento o de fondo, según sea el caso, y lo someterá a la consideración de la Sala.

LAS RESOLUCIONES Y LAS SENTENCIAS (Art. Del 22 al 25).

Las resoluciones o sentencias que pronuncien el IFE o el Tribunal Electoral, deberán hacerse constar por escrito y contendrán: la fecha, el lugar y el órgano o Sala que la dicta; resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos; el análisis de los agravios, así como el examen y valoración de las pruebas que resulten pertinentes; los fundamentos jurídicos; los puntos resolutiveos y en su caso, el plazo para su cumplimiento. Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables, a excepción de aquellas que sean susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración.

LAS NOTIFICACIONES (ART. DEL 26 AL 30)

Las notificaciones surtirán sus efectos el mismo día en que se practiquen. Durante los procesos electorales, el IFE y el Tribunal Electoral podrán notificar sus actos, resoluciones o sentencias en cualquier día y hora. Las notificaciones se podrán hacer personalmente, por estrados, por oficio, por correo certificado o por telegrama.

Las notificaciones personales se harán al interesado a más tardar al día siguiente al en que se emitió el acto o se dictó la resolución o sentencia. Si no se encuentra el interesado, se entenderá la notificación con la persona que esté en el domicilio. Si el domicilio está cerrado o la persona se niega a recibir la cédula, el funcionario que notifique, la fijará junto con la copia del auto, resolución o sentencia a notificar, en un lugar visible del local, asentará la razón

correspondiente en autos y procederá a fijar la notificación en estrados. Cuando los promoventes o comparecientes omitan señalar domicilio, éste no resulte cierto o se encuentre ubicado fuera de la ciudad en la que tenga su sede la autoridad, la notificación se practicará por estrados.

El partido político cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano electoral que actuó o resolvió, se entenderá automáticamente notificado del acto o resolución correspondiente.

No requerirán notificación personal y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación, los actos o resoluciones que, en los términos de las leyes aplicables o por acuerdo del órgano competente, deban hacerse públicos a través del Diario Oficial de la Federación o los diarios o periódicos de circulación nacional o local, o en los lugares públicos o mediante la fijación de cédulas en los estrados de los órganos del IFE y de las Salas del Tribunal Electoral.

LA ACUMULACIÓN 8. 31).

Para la resolución pronta y expedita de los medios de impugnación, los órganos competentes del IFE o las Salas del Tribunal Electoral, podrán determinar su acumulación, la que podrá decretarse al inicio o durante la sustanciación, o para la resolución de los medios de impugnación.

LOS MEDIOS DE APREMIO Y LAS CORRECCIONES DISCIPLINARIAS (Art. 32 y 33).

Para hacer cumplir con las disposiciones de la ley y las sentencias que se dicten, así como para mantener el orden y el respeto y la consideración debidos, el Tribunal Electoral podrá aplicar discrecionalmente los medios de apremio y las correcciones disciplinarias como el apercibimiento; la amonestación; la multa hasta por cien veces el S.M.G. diario vigente en el Distrito Federal y en caso de

reincidencia se podrá aplicar hasta el doble de la cantidad señalada; auxilio de la fuerza pública y arresto hasta por treinta y seis horas.

II. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN Y LAS NULIDADES EN MATERIA ELECTORAL FEDERAL.

Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, podrán interponerse los medios de impugnación siguientes: el recurso de revisión y el recurso de apelación.

Durante el proceso electoral, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, además de los medios de impugnación señalados antes, podrán interponerse: el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración.

Durante los procesos electorales federales extraordinarios, serán procedentes los medios de impugnación antes mencionados.

a. RECURSO DE REVISIÓN (Art. 35 al 39).

Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y dentro de un proceso electoral exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, el recurso de revisión procederá para impugnar los actos o resoluciones que causen un perjuicio, a quien teniendo interés jurídico, lo promueva y que provenga del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del IFE a nivel Distrital y local, cuando no sean de vigilancia.

Durante el proceso electoral, en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, los actos o resoluciones de los órganos del IFE que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente cuya

naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo, serán resueltos por la Junta Ejecutiva o el Consejo del IFE jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.

Sólo procederá el recurso de revisión, cuando reuniendo los requisitos que señala esta ley, lo interponga un partido político a través de sus representantes legítimos.

Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, es competente para resolver la Junta Ejecutiva jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnada. Durante el proceso electoral, es competente para resolver la Junta Ejecutiva o el Consejo del IFE jerárquicamente superior a que haya dictado el acto o resolución impugnada. Los que se interpongan en contra de actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo serán resueltos por la Junta General Ejecutiva.

b. RECURSO DE APELACIÓN. (Art. 40 al 48)

Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal, este recurso será procedente para impugnar: las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión antes mencionados; los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del IFE que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen perjuicio al partido o agrupación política. En la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, procederá este recurso para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión.

También será procedente éste recurso para impugnar el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de

Vigilancia y al Consejo General del IFE, en relación a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, en términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En todo momento, será procedente para impugnar, la determinación y aplicación de sanciones que en términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales realice el Consejo General del IFE.

Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, es competente para resolver el recurso, la Sala Superior del Tribunal Electoral. Durante el proceso electoral son competentes para resolver: a) la Sala Superior del Tribunal Electoral, cuando se impugnen actos o resoluciones del consejero Presidente del Consejo General del IFE, de la Junta General Ejecutiva y el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia, en relación a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores; y b) la Sala Regional del Tribunal Electoral, que ejerza su jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya realizado el acto o dictado la resolución impugnada por los órganos del Instituto.

c. JUICIO DE INCONFORMIDAD (Art. 49 al 60)

Durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaración de validez, este juicio procederá para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen las normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente, senadores y diputados. Son actos impugnables a través de éste juicio:

- a) En la elección de Presidente, los resultados consignados en las actas de cómputo Distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético;
- b) En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa: los resultados consignados en las actas de cómputo Distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección; la determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de

Mayoría y Validez respectivos; y los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético.

- c) En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo Distrital respectivas: por nulidad de la votación recibida, en una o varias casillas, o por error aritmético.
- d) En la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría: los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de la elección y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas; y los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.
- e) En la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas: por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético.

Son competentes para resolver los juicios de inconformidad: la Sala Superior del Tribunal Electoral, respecto de la impugnación de los actos señalados en el inciso a) mencionado anteriormente; la Sala Regional que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca la autoridad electoral responsable de los actos a que se refiere el inciso b) al e) mencionados antes.

Son competentes para resolver los juicios de inconformidad: la Sala Superior del Tribunal Electoral, respecto de la impugnación de los actos señalados en el inciso a); la Sala Regional que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a que pertenezca la autoridad electoral responsable de los actos a que se refieren los incisos b) al e).

d. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN (Art. 61 al 70)

El recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación, que respecto de dichas elecciones, realice el Consejo General del IFE.

Para el recurso de reconsideración son presupuesto:

- a) Que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal:

- I. Haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas por esta ley, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección; o
 - II. Haya otorgado indebidamente la Constancia de Mayoría y Validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó; o
 - III. Haya anulado indebidamente la elección.
- b) Que el Consejo General del IFE haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional:
- I. Por existir error aritmético en los cómputos realizados por el propio Consejo; o
 - II. Por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La Sala Superior del Tribunal Electoral es la única competente para resolver los recursos de reconsideración.

e. LAS NULIDADES. (Art. 71 al 78).

Las nulidades podrán afectar la votación emitida en una o varias casillas y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada; o la elección en un distrito electoral uninominal para la fórmula de diputados de mayoría relativa; o la elección en una entidad federativa para la fórmula de senadores por el principio de mayoría relativa o la asignación de primera minoría.

Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal Electoral respecto de la votación emitida en una o varias casillas o de una elección en un distrito electoral uninominal o en una entidad federativa, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el juicio de inconformidad.

Las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación no sean impugnadas en tiempo y forma, se considerarán válidas, definitivas e inatacables.

La votación recibida en una casilla será nula cuando se instale la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente; se entregue, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale; se realice sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo; se reciba la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección; medie dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación; se permita a los ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación; se impida el acceso de los representantes de los partidos políticos o expulsarlos, sin causa justificada; se ejerza violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, siempre que sean estos hechos determinantes para el resultado de la votación; se impida, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación; y existan irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

Son causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal: cuando alguna de las causales señaladas en el párrafo anterior, se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el distrito de que se trate; o cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido la constancia de mayoría sean inelegibles.

Son causales de nulidad de la elección de senadores en una entidad federativa; cuando alguna de las causales de nulidad previstas en líneas arriba, se

acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las secciones en la entidad de que se trate; o cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en la entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubiere obtenido la constancia de mayoría fuera inelegibles, afectando la elección únicamente a la fórmula o fórmulas de candidato que resultaren inelegibles.

Las Salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido, en forma generalizada, violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentre plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

f. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO (Art. 79 al 85).

Este juicio sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando: habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto; habiendo obtenido oportunamente el documento, no aparezca incluida en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio (en estos casos los ciudadanos agraviados

deberán agotar previamente la instancia administrativa que establezca la ley); considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado; habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; y considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales mencionados antes.

El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para el afecto.

Son competentes para resolver el juicio:

- a) Durante los procesos electorales federales: la Sala Superior del Tribunal Electoral, es única instancia, cuando, sean promovidos con motivo de procesos electorales en las entidades federativas; la Sala Regional del tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, e única instancia.
- b) Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y en los procesos electorales federales extraordinarios, la Sala Superior del Tribunal Electoral en única instancia.

g. JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL (Art. 86 al 93)

Este juicio sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos; siempre que sean definitivos; que violen algún precepto de la Constitución; que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones; que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos; y que se hayan agotado en tiempo y forma todas las

instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales, se pudieran haber modificado, revocado o anulado. El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados antes, tendrá como consecuencia el desechar el medio de impugnación respectivo. Es competente para resolver este juicio, la Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de Gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los órganos político-administrativos del Distrito Federal. El juicio sólo podrá ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos.

h. JUICIO PARA DIRIMIR LOS CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES DE LOS SUPERVISORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (Art. 94 al 108).

Las diferencias o conflictos entre el IFE y sus servidores serán resueltas por la Sala Superior del Tribunal Electoral exclusivamente. En lo que no contravenga al régimen laboral de los servidores del IFE previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se aplicará en forma supletoria: La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; la Ley Federal del Trabajo; el Código Federal de Procedimientos Civiles; las Leyes de Orden Común; los principios generales de derecho y la equidad.

8.- En el Código Penal.

Artículo 401. Para los efectos de este Capítulo, se entiende por:

I **Servidores Públicos**, las personas que se encuentren dentro de los supuestos establecidos por el artículo 212 de este Código.

Se entenderá también como Servidores Públicos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal;

II **Funcionarios electorales**, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales;

- III. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas, y sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de la legislación federal electoral;
- IV. candidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente;
- V. Documentos públicos electorales, las actas de la jornada electoral, las relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales, y las de los cómputos de circunscripción plurinominal y, en general todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral; y
- VI. Materiales electorales, los elementos físicos, tales como urnas, canceles o elementos modulares para la emisión del voto, marcadoras de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás equipamiento autorizado para su utilización en las casillas electorales durante la jornada electoral.

Artículo 402. Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la inhabilitación de uno a cinco años, y en su caso, la destitución del cargo.

Artículo 403. Se impondrá de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

- I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;
- II. Vote más de una vez en una misma elección;
- III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;
- IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;
- V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;
- VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;
- VII. El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;
- VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular;
- IX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;
- X. Introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes;
- XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector a cerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto a favor de un determinado partido político o candidato;
- XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; o

XII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

Artículo 404. Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, introduzcan expresamente al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.

Artículo 405. Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

I. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;

II. Se abstenga de cumplir sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral;

III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;

IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales;

V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;

VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;

VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación.

VIII. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede;

IX. Se deroga. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996).

X. Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o

XI. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

Artículo 406. Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:

I. Ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;

II. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;

III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales;

IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales;

V. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;

VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; o

VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

Artículo 407. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:

I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido político o candidato;

II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato;

III. destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o

IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando de tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

Artículo 408. Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución.

Artículo 409. Se impondrá de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años, a quien:

I. Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía; y

II. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.

Artículo 410. La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá incrementar en una cuarta parte si las conductas son cometidas por personal del órgano que tenga a su cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos conforme a la ley de la materia, o si fuere de nacionalidad extranjera.

Artículo 411.- Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credencial para Votar.

Artículo 412.- Se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código. En la Comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.

Artículo 413.- Los responsables de los delitos contenidos en el presente capítulo por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I del artículo 13 de este Código no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.

CAPÍTULO TERCERO

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS FORMAS DE GOBIERNO

VII.- PARTIDOS Y FACCIÓNES, GRUPOS DE INTERÉS Y MOVIMIENTOS SOCIALES.

A.- Partidos y Facciones.

En el término facción predomina el sentido peyorativo. La palabra deriva del verbo latino *facere* (hacer, actuar). La palabra *facto* indicó, para los autores que escribían en latín, un grupo político dedicado a un *facere* perturbador y nocivo, a "actos siniestros". El término partido deriva también del latín, del verbo *partire*, que significa dividir; sin embargo, no entró en el vocabulario de la política sino hasta el siglo XVII. La palabra partido tuvo, casi desde su ingreso al lenguaje político, una connotación más suave y menos peyorativa que facción, aunque autores como David Hume utilizaron indistintamente ambos términos. Para Hume, los partidos o las facciones subvierten el gobierno, hacen impotentes las leyes y suscitan la más fiera animosidad entre los hombres de una misma nación, que por el contrario debiera prestarse asistencia y protección mutuas. La distinción entre partido y facción se establece con Bolingbroke (1678-1751), y con mayor claridad con Edmund Burke (1729-1797). Para el primero, los partidos reflejan una diferencia de principios y proyectos más allá de una facción, es decir, de los intereses personales de sus miembros. Bruñe, por su parte, define el partido como un conjunto de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo; al igual que Bolingbroke, distingue el partido de la facción al considerarlo como una organización con fines superiores a los puros intereses mezquinos por obtener puestos y emolumentos, pero a diferencia de aquél, Burke concibe al partido como una partición que ya no se produce entre súbditos y soberano, sino entre soberanos. No obstante la importante defensa de Burke, a los partidos se le siguió viendo durante mucho tiempo con desconfianza. Los revolucionarios

franceses los rechazaron apoyados en la incompatibilidad de los partidos con la teoría rousseauiana de la voluntad general, o con la nueva idea de la soberanía nacional, según la cual cada diputado representa directamente y sin mediación alguna a la totalidad de la nación. En Estados Unidos de Norteamérica, los Padres Fundadores como Madison o el propio Washington condenaron a los partidos por considerarlos facciones. No fue sino hasta bien entrado el siglo XIX cuando los partidos fueron aceptados positivamente, y sólo después de la Segunda Guerra Mundial, luego de grandes debates teóricos y políticos, cuando comenzó su proceso de constitucionalización en el mundo entero. En la actualidad ya no son catalogados como facciones, sino considerados instrumentos para lograr beneficios colectivos y no el mero provecho particular de sus miembros.

B.- GRUPO DE INTERÉS

La polémica en los siglos XVII, XVIII y XIX fue sobre si los partidos debían ser considerados como facciones; en el XX, en cambio, giró sobre su equiparación con los grupos de interés. El desplazamiento no es inocente: pretende minimizar los elementos ideológicos de los partidos. En 1912 H. Rehm señaló que estos últimos son grupos de interés encubiertos". Desde Max Weber existe la intención de distinguir entre ambas categorías. La distinción weberiana y las posteriores de corte sociológico son funcionales: se dice que los grupos de interés tienen la función de articular intereses y los partidos la de su agregación. Tal vez esta distinción no sirva a nuestros propósitos; por ello, una diferenciación asequible de tipo político nos señala que los partidos, a diferencia de los grupos de interés y de otros grupos de presión, participan en las elecciones y pretenden conquistar cargos públicos. La distinción insiste en la orientación competitiva de los partidos que los grupos de interés o de presión por sí solos no tienen. Además, los partidos tienen importantes cometidos en los Estados modernos: proponer programas e ideologías a los ciudadanos, articular y aglutinar intereses sociales con finalidades estrictamente políticas, movilizar y socializar a los ciudadanos y, principalmente, reclutar élites y formar gobiernos, función que sólo ellos pueden realizar.

C.- MOVIMIENTOS SOCIALES

Los partidos se diferencian de las facciones y los grupos de interés o de presión, pero también de los movimientos sociales. Estos últimos son corrientes fundadas en un conjunto de valores compartidos para redefinir las formas de la acción social e influir en sus consecuencias. Los movimientos sociales permanecen en la esfera de la sociedad civil reivindicando u oponiéndose a decisiones políticas; son organizaciones informales reivindicativas, en ocasiones radicales. Los partidos, en cambio, aun originándose en la sociedad civil, actúan fundamentalmente en la esfera política a través de una organización formal y con la intención de llegar al poder a través de la competencia política y las elecciones. Los movimientos sociales, al institucionalizarse, pueden llegar a ser partidos políticos si se organizan formalmente, adoptan una estructura y participan en las contiendas electorales.

Entre los contenidos de los nuevos movimientos sociales destacan: el interés por un territorio, un espacio de actividades o "mundo de vida", como el cuerpo, la salud y la identidad sexual; la vecindad, la ciudad y el entorno físico; la herencia y la identidad cultural, étnica, nacional y lingüística; las condiciones físicas de vida y la supervivencia de la humanidad en general. Los valores predominantes de los movimientos sociales son la autonomía y la identidad, y sus correlatos organizativos, tales como la descentralización, el autogobierno y la independencia, en oposición a lo que algunos consideran que existe en los partidos: manipulación, control, dependencia, burocratización, regulación.

El modo de actuar de los movimientos sociales puede clasificarse en interno y externo. El interno se caracteriza por su informalidad, su discontinuidad y su propensión a los contextos igualitarios. Por lo que se refiere al modo de actuar externo, la táctica de los movimientos son las manifestaciones y otras formas de presencia física. Recurren a estrategias de protesta para movilizar a la opinión pública y atraer su atención con métodos no convencionales aunque legales. Las tácticas y las reivindicaciones de la protesta indican que el grupo de actores

movilizado se concibe a sí mismo como una alianza de veto, ad hoc, a menudo monotemático, que deja un amplio espacio para una gran diversidad de creencias entre los que protestan. El modo de actuar de los movimientos hincapié en plantear sus exigencias como de principio y no renunciables, lo que puede considerarse como una necesidad, dada la debilidad de las primitivas estructuras de organización involucradas.

Los movimientos sociales, por tanto, carecen de las propiedades de las entidades formales, sobre todo de la vigencia interna de las decisiones de sus representantes, gracias a la cual dichas entidades pueden asegurar en cierta medida el cumplimiento de los acuerdos de una negociación política. Además, los movimientos sociales rechazan en general su identificación con un código político establecido (izquierda, derecha, liberalismo, conservadurismo), así como los códigos socioeconómicos (clase obrera, clase media, pobres, ricos, etc.) , y prefieren utilizar códigos políticos provenientes de los planteamientos del movimiento, con categorías tales como sexo, edad, lugar y género, aunque ello no significa, ni por asomo, que los movimientos sociales sean entidades amorfas y heterogéneas en términos de clase e ideología.

D.- Los partidos en el Estado Decimonónico y en el Estado moderno.

En el Estado liberal o decimonónico. La relación entre los ciudadanos con derecho al voto y los gobernantes era directa. Por lo tanto, el control que los ciudadanos ejercían sobre sus mandatarios se agotaba en el momento electoral. En dicho Estado los partidos tenían escasa importancia, no existía aún el sufragio universal, sino el censatario, donde sólo unos cuantos podían votar, por lo que no había necesidad de grandes organizaciones que articularan y aglutinaran intereses con fines político-electorales. El Estado liberal se caracterizaba por la contraposición tajante entre Estado y sociedad, por el individualismo y la atomización del poder, y sobre todo por la idea, hoy puesta de nuevo en circulación, del Estado mínimo o gendarme, encargado de vigilar el respeto de las

reglas de intercambio de la propiedad y de dotar de seguridad jurídica a tales intercambios.

Los partidos fueron en él entidades embrionarias o a lo sumo partidos de notables. Se trataba de asociaciones locales, sin reconocimiento o regulación legal, promovidas por candidatos al parlamento o por grupos de la burguesía que combatían por la ampliación del sufragio, o que en ocasiones representaban grupos de interés. Tales círculos agrupaban un número restringido de personas y funcionaban casi exclusivamente durante los periodos electorales. El partido era una simple maquinaria provisional, sin programa político alguno y sin disciplina u organización de carácter permanente. La ampliación del sufragio y los procesos democratizadores de finales del siglo XIX y principios del XX trajeron consigo los partidos de masas y con ellos los procesos de su reconocimiento legal y constitucional.

El Estado de partidos es consecuencia principalmente de los partidos de masas y de las luchas políticas por la extensión del sufragio, así como de los cambios en la estructura parlamentaria y electoral de muchos países europeos. La noción de Estado de partidos es de origen alemán, y obedece a la preocupación de algunos autores germanos por la crisis parlamentaria y por la dependencia del diputado respecto de su partido mediante el llamado mandato imperativo, que exigía del representante popular –como aún sucede en muchos países- una fuerte disciplina a las decisiones tomadas en la cúpula del partido.

EL Estado de partidos tiene seguidores y detractores. Según Thomas Hobbes, sólo el potencial de organización de los partidos políticos puede evitar que las modernas democracias dejen de estar movidas por vaivenes emocionales y sin sentido que las hagan caer en el desamparo, la desintegración y la demagogia. Puede existir un Estado de partidos no democrático, pero aquel que sí lo es se opone al Estado de privilegios o de clases. Es un Estado abierto a toda la comunidad popular y tiene la posibilidad de defender la democracia contra la

demagogia u otras formas de organización política o social, inaceptables para el respeto a los derechos de los individuos.

Kelsen entendió en el Estado de partidos la voluntad general o del Estado se mueve en la línea de conciliación entre los intereses de los distintos partidos; los partidos son órganos del Estado que exigen su constitucionalización para promover su democracia interna y rechazar toda tendencia oligárquica que se produzca en el interior de la organización partidaria. Para Radbruch, la democracia real no se compone de individuos, sino de partidos, y de ellos emanan los demás órganos del Estado. Según él, el rechazo al Estado de partidos viene dado más por la defensa del autoritarismo que por el individualismo a ultranza del Estado liberal. El Estado de partido dice, es la forma de Estado democrático de nuestro tiempo, y sin la mediación de organización de los partidos sería imposible la formación de la opinión y la voluntad colectivas.

Sobre los detractores debemos mencionar que, para autores como Schmitt, el Estado de partidos implica que las principales decisiones políticas no son tomadas en el parlamento mediante el ejercicio de la razón y el debate de las ideas, sino por los dirigentes del partido, que obligan a sus diputados y demás funcionarios de elección popular a seguir los mandatos de éste. Las condiciones del actual Estado de partidos llevaron a Robert Michels a elaborar su famosa ley de hierro de la oligarquía, que alude a la burocratización del partido y a la esencia de democracia interna en un seno, lo que constituye, entre otras cosas, una de las razones del descrédito moderno de los partidos y de la llamada crisis de éstos.

E.- Tipologías de partidos

La ciencia política ha recogido distintas tipologías de los partidos. Es célebre la clasificación de Duverger, que distingue entre sistemas de partido único, bipartidista y multipartidistas. Este autor considera que los tipos de sistemas de partidos determinan el sistema político; así, el sistema de partido único corresponde al Estado totalitario o autoritario. Sin embargo, la clasificación de

Duverger no corresponde, en ocasiones, con la realidad del sistema político. Por ejemplo, la República Popular China cuenta con ocho partidos y, no obstante, no es una democracia.

La Palombara y Weiner proponen una clasificación que divide los sistemas políticos en competitivos y no competitivos. Entre los primeros distinguen cuatro tipos: alternante ideológico, alternante pragmático, hegemónico ideológico y hegemónico pragmático. La distinción trata de dar cuenta del hecho de que los fenómenos políticos, a veces, son provocados por razones doctrinales y, en otras, de praxis política. Los sistemas no competitivos son divididos en: unipartidista autoritario, unipartidista pluralista y unipartidista totalitario. La clasificación está obviamente influida por la distinción tipológica que Juan Linz hace de los regímenes no democráticos: totalitarios, posttotalitarios, autoritarios y sultanistas. La deficiencia de esta tipología radica en su carácter estático: los sistemas de partidos aparecen definidos de una vez por todas, sin que se haya pensado en los mecanismos de transformación que modifican tales sistemas y hacen que evolucionen de una forma u otra.

La siguiente clasificación es la de Sartori. Este autor tiene en cuenta el factor dinámico, es decir, la posibilidad de que un régimen político se transforma en otro. Sartori elabora la siguiente lista de sistemas: de partido único (Albania y la Unión Soviética hasta 1989); partido hegemónico (México hasta 1988); partido predominante (Japón y Suecia hasta antes de la crisis del Partido Liberal Democrático Japonés y del Partido Socialdemócrata Sueco); bipartidismo (los Estados Unidos y el Reino Unido); pluralismo moderado (Alemania y los países bajos); pluralismo polarizado (Italia, hasta antes de su más reciente reforma electoral), y atomización (Malasia).

Las anteriores tipologías, como cualquier clasificación, no son perfectas y dan paso a otras distintas. Lo importante es saber que el sistema de partidos está en íntima relación con la naturaleza y las características del sistema político. Los

partidos forman un subsistema de es gran conjunto de instituciones y elementos que conforman un régimen político, en el que las distintas partes se influyen recíprocamente. Las leyes electorales tienen relación directa con el sistema de partidos, y el tipo de régimen político por ejemplo, si es presidencial o parlamentario-también influye en el número y la composición de éstos.

F.- Las tareas de los partidos políticos en la democracia

Evidentemente, en las democracias liberales los partidos desempeñan funciones específicas de las que carecen en los regímenes no democráticos. Las funciones de los partidos en las democracias han sido clasificadas atendiendo a dos vertientes: la social y la institucional.

a.- LAS FUNCIONES SOCIALES

Las funciones sociales son aquellas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades. Entre éstas podemos destacar la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político. La socialización política implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia.

Los primeros partidos de mesas, que fueron de carácter obrero, estaban encargados de afirmar una identidad de clase y de preservar y transmitir pautas de comportamiento y valores que configuraban la cultura de la clase obrera. Los partidos modernos, de acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, siguen teniendo la obligación de promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos. Los partidos modernos, para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión, publicaciones, escuelas de cuadros

y, en general, centros de transmisión de sus ideas, no sólo a sus militantes, sino a todos los ciudadanos.

En la actualidad, la función socializadora de los partidos ha descendido en importancia por el papel creciente de los medios de comunicación ajenos a los partidos. Los medios partidistas tienen una precaria existencia, pues los ciudadanos y en ocasiones los mimos afiliados prefieren una información menos doctrinaria. Las que si tienen cada vez más aceptación son las fundaciones de estudio, investigación y documentación de los partidos. No obstante, gran parte de la llamada crisis de los partidos tiene que ver con la actual debilidad de su función socializadora, pues ello se interpreta como una incapacidad para vincularse con las aspiraciones y los intereses de la sociedad.

Con la crisis del parlamento, que en la tesis clásica de la democracia liberal era el lugar idóneo para que un público razonador e informado (los diputados) discutiera los asuntos públicos, los partidos, por lo menos en el inicio de este siglo, fueron los espacios para canalizar la opinión pública. En efecto, corresponde a ellos permitir que se expresen las opiniones, pareceres y criterios de la sociedad civil y posteriormente dirigirlos a una concreción eficaz. Los partidos, al disponer de los medios materiales y las garantías de permanencia y continuidad, pueden asegurar la generación de movimientos de opinión.

No obstante, algunos críticos de los partidos han señalado que éstos han sido rebasados por los movimientos sociales en cuanto a su aptitud para movilizar la opinión pública. Tal censura debe ser vista con objetividad. Seguramente, algunos partidos han perdido capacidades para articular las demandas de la comunidad, y ante ciertas reivindicaciones de los movimientos sociales no actúan con la celeridad que se requiere. Otros, en cambio, actualizan y reformulan sus estrategias y logran conformar mejores ofertas políticas frente a sus miembros y al resto de la sociedad en los órdenes privado y público, frecuentados por las nuevas organizaciones sociales.

La tercera función social de los partidos es la representación de intereses. En su origen, los partidos obreros, por ejemplo, representaban los intereses de su clase. Hoy en día los partidos suelen intentar representar intereses muy variados y a veces francamente contradictorios. Es más, existe una tendencia que los impele a configurarse básicamente como partidos centristas y a matizar sus posiciones ideológicas, sean éstas de izquierda o derecha. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que los partidos no sostengan preferentemente determinados intereses sobre otros; significa que los partidos son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses. El por qué se defienden ciertos intereses en vez de otros tiene que ver principalmente con la prevalencia, en el interior del partido, de los intereses a representar y proteger.

La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema político.

Los criterios para medir la legitimidad de un sistema son múltiples, y van desde su capacidad para mantenerse estable, ser eficaz y gozar de la aceptación de los ciudadanos, hasta la de respetar los derechos humanos en todas las esferas del poder. Uno de los criterios más aceptados en una democracia para medir la legitimidad del sistema alude a su capacidad para promover en su conjunto los procedimientos y las instituciones democráticas y para garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los

procedimientos y las instituciones democráticos, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.

Los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.

b.- LAS FUNCIONES INSTITUCIONALES

El reclutamiento y selección de élites, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado, son funciones institucionales de los partidos que atienden más a la organización política que a la social. Son funciones indispensables para la integración de los órganos del Estado y, por tanto, para la existencia de la organización estatal y del Estado de derecho.

La primera de las funciones institucionales, el reclutamiento y la selección de gobernantes, obedece a la necesidad que tiene cualquier sociedad de contar con un grupo dirigente que se encargue de la cosa pública, es decir, de la administración de los asuntos comunes. Antiguamente, las corporaciones, los sindicatos y las asociaciones de profesionales eran las principales vías para reclutar al personal gobernante. En la actualidad, son los partidos los que escogen a los miembros de ese personal e impulsan sus carreras políticas.

Una de las consecuencias más nefastas que trae consigo esta función, cuando no se realiza utilizando métodos y procedimientos democráticos internos, es la tendencia al funcionamiento oligárquico de los partidos. Tal riesgo, advertido, como ya se mencionó, en la obra de Robert Michels, sigue siendo el desafío más grande que enfrentan los partidos. La organización formal que requiere el partido

para desarrollarse lleva en ocasiones a que los dirigentes adopten decisiones por encima de los intereses y deseos de la base. No obstante este lado oscuro, el reclutamiento de gobernantes, tiene efectos positivos en el sistema en su conjunto: contribuye a darle estabilidad, a profesionalizar la política y a alentar liderazgos que suelen ser determinantes en la vida de los Estados.

La segunda función institucional es la de organizar elecciones. Implica la influencia de los partidos en la elaboración de la legislación electoral, su papel en todas las etapas o procesos electorales y el hecho de ser los principales beneficiarios del resultado electoral.

La preponderancia de los partidos sobre las candidaturas independientes, cuando éstas existen, es más que notable. El predominio de los partidos en las sociedades industriales avanzadas resulta imprescindible para vertebrar la organización social. Los partidos, así, presentan candidaturas, llevan a cabo la totalidad de la campaña electoral, determinan qué candidatos o afiliados participan en dicha campaña, designan representantes en las mesas electorales, participan en la totalidad del escrutinio y están legitimados para plantear los recursos que consideren oportunos y sean procedentes en materia de derecho electoral. Es casi imposible que funcione un sistema electoral sin el concurso de los partidos políticos. Su influencia en el proceso electoral legal es grande, pero aún lo es mayor en los aspectos prelegales. Por ejemplo, la organización del partido influye en las carreras políticas de los afiliados, la determinación de los propios sistemas electorales, la conformación de los distritos electorales, etc.

La tercera de las funciones institucionales de los partidos es su papel en la organización y composición de los poderes públicos, principalmente del poder legislativo. Los candidatos triunfadores de los partidos integran las cámaras y conforman grupos parlamentario 5; igualmente, ocupan las distintas comisiones y estructuras del congreso. En el caso del poder ejecutivo, y más aún en aquellos países donde no existe un servicio civil de carrera, los partidos triunfantes llenan

casi en su totalidad los cargos públicos. Respecto al poder judicial, los partidos suelen tener en varios países una importante función en la designación de los miembros más importantes de la judicatura, pues mediante sus representantes en las cámaras y en el poder ejecutivo determinan quiénes serán los próximos ministros o magistrados.

Sobre el resto de los órganos del Estado, los partidos tienen también la función de organizarlos e integrarlos, influyendo en la designación o el veto de sus miembros y aprobando, por la vía legislativa, la estructura de los distintos cuerpos de autoridad. Esa es la razón por la que se ha sostenido que el Estado moderno es un Estado de partidos y, cuando degenera en corrupción y clientelismo deriva en partidocracia.

En los regímenes no democráticos (autoritarios, totalitarios, posttotalitarios, sultanistas), los partidos también desempeñan funciones, aunque éstas persiguen propósitos diferentes. Para empezar, en este tipo de regímenes el sistema es casi siempre de un solo partido, el cual tiene como función representar los intereses y la ideología del Estado. En los regímenes totalitarios, caso extremo de los regímenes no democráticos, el partido se encarga de acomodar los valores y las pautas de la ideología del Estado al resto de la población; los partidos se consideran guardianes y celosos defensores de la ideología hegemónica; son los encargados de vigilar cualquier desviación de la ortodoxia, y en algunos casos ocupan todos los espacios de la vida social y privada. En estos regímenes los partidos promueven su ideología entre la población, pero lo hacen para determinar quiénes son los amigos y quiénes los enemigos. Evidentemente, los enemigos serán los disidentes o críticos de la ideología estatal-partidaria. En los regímenes no democráticos los partidos no articulan intereses, como lo hacen en los democráticos, pues pretenden uniformar las conciencias o las ideologías, de ser posible en una sola clase, categoría o interés: el partido reproduce el interés de la clase dominante, y éste puede ir desde el interés de la dictadura del proletariado

hasta el de una oligarquía o grupo en el poder, verbigracia, la "clase trabajadora" o la falange.

En cuanto a las funciones institucionales de los partidos en este tipo de regímenes, es claro que los aparatos del Estado se integran, estructuran y componen no a través de una pluralidad de partidos, pues no la hay, sino por medio del partido único, es decir, el partido monopoliza la organización del Estado y se confunde con él. Aquí el partido no está situado en el plano de la sociedad civil ni en un plano intermedio entre lo público y lo privado, sino totalmente incrustado en la esfera de lo estatal, es decir, no goza de autonomía frente a los órganos del Estado, pues las instituciones estatales y el partido son una sola cosa.

G.- La regulación Jurídica de los partidos

No siempre ha existido un estatuto de los partidos. Éstos son realidades sociales a las que lentamente la teoría fue prestando atención, y más lentamente aún el derecho. El ordenamiento jurídico ha tenido, a grandes rasgos, las siguientes actitudes frente a los partidos. Primero, una fase de oposición, propia del Estado liberal surgido de la Revolución Francesa, en la que se condena totalmente a los partidos, tal como en la famosa Ley Chapelier de 1791, que rechazaba todo tipo de asociacionismo. Posteriormente, y casi durante todo el siglo XIX. Predomina una actitud de desconocimiento e indiferencia jurídica hacia los partidos, pues a pesar de que se admite su existencia sociológica, se niega cualquier regulación, seguramente por el influjo de la separación entre el Estado y la sociedad civil. La tercera etapa corresponde a los finales del siglo XIX y principios del XX; aquí, los partidos son reconocidos jurídicamente en las leyes electorales y en los reglamentos de las cámaras. La última etapa es posterior a la Segunda Guerra Mundial y refleja el movimiento a favor de su constitucionalización se ha dado en casi todos los países del mundo. Son famosos los preceptos de constituciones como la italiana. Francesa, alemana, griega o española. Que constitucionalizan los partidos y en algunos casos cuentan con leyes para su desarrollo. La constitucionalización de los partidos en el mundo

entero significa varias cosas. La primera de ellas es un repulsa a los estados autoritarios y totalitarios, y la afirmación de que la democracia pluralista sólo es realizable con el concurso de varios partidos. Pero al mismo tiempo, como los partidos se encuentran en la base misma de todo el sistema democrático, algunos sostienen la necesidad de fórmulas de constitucionalidad en el sentido de sistemas de control, para que los partidos ajusten su actividad a los principios democráticos, es decir, utilizando una frase canónica, para "atraparlos en las redes del derecho".

Para realizar la juridización de los partidos es preciso tener en cuenta dos ámbitos o esferas: el externo y el interno. El externo está conformado por los derechos y deberes de los partidos frente al Estado, sobresaliendo entre los derechos el de libertad de formación y acción de los partidos, y entre las obligaciones la de no establecer partidos que persigan fines o motivos ilícitos o contrarios a los principios constitucionales. El ámbito interno se constituye con los derechos y deberes dentro del partido, entendiéndose en primer lugar que la garantía de la libertad interna por medio de la Constitución y de la ley puede considerarse como un requisito funcional para la efectividad del sistema democrático; sin embargo, la libertad que tiene el partido para organizarse internamente no puede llevarse al grado de afectar los derechos fundamentales de los militantes. La democracia en su seno y la prerrogativa de autonomía de los partidos en su funcionamiento constituyen las dos piezas fundamentales de su regulación interna. Los partidos, además de ser reconocidos por la constitución, suelen estar regulados por leyes secundarias, dependiendo de la tradición jurídica de la que forme parte el Estado concreto de que se trate y de su contexto histórico particular. En los estados anglosajones y nórdicos hay una escasa regulación de las actividades de los partidos. En cambio, en la Europa continental y en América Latina la intención es contar con una normatividad abundante. La regulación, en el caso de América Latina, por ejemplo, se hace en las leyes electorales o, siguiendo una tendencia predominante en Europa, se elaboran leyes específicas para los partidos. En la legislación de los partidos se suele admitir los dos ámbitos de

regulación, a los que se aludió anteriormente, esto es, el externo y el interno. Las materias reguladas comprenden desde proporcionar un concepto o definición de partido hasta temas tan complicados como el de los órganos de control o fiscalizadores de la actividad de los partidos, pasando por los requisitos de su constitución y registro, sus derechos y obligaciones, su democracia interna y su financiamiento, así como la regulación de figuras semejantes o próximas, tales como los frentes, las asociaciones políticas y las coaliciones.

H.- REGULACIÓN DEL CONCEPTO “PARTIDO POLÍTICO”

Algunas leyes de partidos definen lo que es un partido político. Así, la alemana dice en su artículo 2º que los partidos son “asociaciones de ciudadanos que, de modo permanente a largo plazo, ejercen influencia en el ámbito de la Federación o de un Estado regional sobre la formación de 1 voluntad política y se propone cooperar en la representación del pueblo en el seno de la Dieta Federal o de un Parlamento Regional, siempre que, de acuerdo con el cuadro general de las circunstancias fácticas, y en especial de acuerdo con el cuadro general de las circunstancias fácticas, y en especial de acuerdo con la extensión y la firmeza de su organización el número de sus miembros y su presencia en la vida pública ofrezcan una garantía suficiente de seriedad de esos objetivos. Sólo las personas físicas pueden ser miembros de un partido”. Para el orden jurídico definir lo que es un partido tiene consecuencias positivas, pues a partir de la conceptualización se extraen los criterios generales de interpretación de las normas que regulan su funcionamiento. Además, la definición brinda elementos que con certeza indican lo que es un partido y lo distinguen de cualquier otra organización. Sin embargo, la mayoría de las leyes electorales o de partidos no definen lo que son. La Constitución Mexicana si lo hace —en su artículo 41- y destaca su carácter de entidades de interés público. En vista de que no es fácil definir lo que es un partido, la práctica general en muchas legislaciones es no dar definición alguna. La teoría ha llegado a señalar con escasa fortuna que son órganos del Estado, pero también ha sostenido que son asociaciones privadas. Ambos extremos son

inapropiados. El primero, porque al estatificar a los partidos nacen de la sociedad, a la cual representan y deben. El segundo, porque no pueden identificarse con cualquier asociación de derecho privado, como las sociedades mercantiles. Los partidos tienen finalidades públicas y no exclusivamente privadas. Por ello, lo más acertado consiste en ubicarlos en un espacio intermedio entre lo público y lo privado, destacando obviamente, como preponderante, su origen en la sociedad civil y su pertenencia a ella.

VIII. DIFERENCIAS ENTRE FORMAS DE GOBIERNO Y FORMAS DE ESTADO

Esta diferencia radica en que las Formas de Estado tienen en consideración la distribución espacial del poder. Tienen en cuenta el territorio pueden respetarlas o no. Las Formas de Gobierno hacen referencia a la distribución funcional del poder.

Se crean determinados organismos a los que se les atribuye funciones.

A.- Formas de Estado: se clasifican en 3 clases:

- o Estado unitarios
- o Estados federales
- o Confederación de Estados

B.- Formas de Gobierno: según el pensador se clasifican distinto. La más clásica es la griega la cual tiene como parámetro si la forma de gobierno respeta o no la ley.

a.- Monarquía: conforme a las leyes ejercido por uno.

b.- Aristocracia: conforme a las leyes ejercido por unos pocos

c.- Democracia: conforme a las leyes ejercido por muchos

En la concepción Aristotélica, la Monarquía: conforme al bien ejercido por uno; la Aristocracia: conforme al bien común ejercido por unos pocos y en la Democracia: conforme al bien común ejercido por muchos.

Formas puras		Formas impuras
Monarquía	®	Tiranía o Totalitarismo
Aristocracia	®	Oligarquía
Democracia	®	Demagogia

No hay correlatación entre formas de gobierno y formas de estado. Puede haber un estado unitario gobernado por una democracia (Francia) y, por ello, un Estado unitario no tiene porqué ser monarquía. También puede haber Estados federales y como España con una monarquía y EE.UU. con un régimen presidencialista. Todas las combinaciones son posibles. La Federación de Estados admite mayor o menor centralización o descentralización del poder. No hubo ejemplos de centralización ni descentralización absoluta. Lo que se ve son casos intermedios que se acercan más a uno u otro.

El emperador buscaba la centralización absoluta, pero ésta chocaba con el espacio físico: las diferencias geográficas, ya que las distancias eran muy amplias.

C.- Diferencias ente Estados Confederados y Estado Federal los diferencia la naturaleza de la norma que los vincula.

i.- Estado Confederado o Confederación de Estados:

Naturaleza de la norma que vincula a los estados es un Pacto o Tratado Internacional.

Cada Estado soberano por medio de un pacto o tratado internacional mantiene un vínculo con los otros Estados soberanos.

Fines de estos pactos: garantizar la protección exterior o bien la paz interior. O sea esta idea de Confederación de Estados tuvo como fines afianzar la nación.

Alcance de las normas: cuando se crea una Confederación de Estados se crea órganos comunes a todos los Estados soberanos, que se limitan a actuar de acuerdo al tratado internacional, el cual fija fines y órganos para la aplicación dentro de cada estado, pero no se extiende a los ciudadanos de los estados.

La Confederación Argentina delegaba en el gobierno de la provincia de Bs.As. La facultad de garantizar la protección exterior y paz interior, pero los Estados soberanos (provincias) tenían sus propias leyes.

Derecho de nulificación: cualquiera de estos Estados, por el hecho de ser soberano puede declarar nula una disposición que haya sido dictada por un órgano común confederado.

Derecho de secesión: derecho que se reservan los estados por el hecho de ser soberanos de retirarse libremente de la Confederación de Estados.

Diferencias entre Estado unitario con los otros Estados.

Norma que une a los miembros del Estado unitario: Constitución Nacional (norma de ordenamiento jurídico). Miembros: en su mayor parte, se los llama Departamentos o Regiones. Francia es uno de los casos. En muy pocos se les llama provincias o estados.

No son soberanos. En muy pocos casos son autónomos (forman su propia legislación). La mayor parte son autárquicos (capacidad de gobernarse a su mismo). Crean normas atinentes a su funcionamiento llamadas Reglamentos o Estatutos, en los cuales se prevén las causas para el nombramiento y remoción de sus agentes de gobierno, forma y destino de los recursos.

Estos Reglamentos o Estatutos pueden existir en Estados federales. Por Ejemplo, las Municipalidades (VER). Los Departamentos están centralizados.

Fines omnicomprendivos: es unitario prácticamente a todos los fines.

Casi todo el poder delegado en los poderes centrales. Pocas esferas de poder concurrente y desaparecen los poderes delegados. No hay derecho de secesión.

La autarquía puede ser de 2 tipos:

- 1) Con atribución territorial: Ej., municipios o comunas. No pueden dictar sus propias normas, salvo las de su funcionamiento. Tienen un territorio de aplicación de sus propias normas (Est. Federal) Tiene atribución territorial para hacer valer sus propias normas.
- 2) Sin atribución territorial: puede ser creación de los órganos centrales federales o unitarios. Su particularidad es que se los crea para la administración de un servicio público, una obra pública o para la administración y ejecución de un suceso o acontecimiento particular.

Rango distintivo: no tiene atribución territorial, no tiene territorio específico, salvo su propio edificio. Ejemplo Administración de un servicio público: entes reguladores.

Ej. Ejecución de un suceso: el Mundial de Fútbol, que crea un ente que remodeló los estadios, organizó el evento.

ii.- Estado Federal o Federación de Estados

C.N. Art. 1, 5, 6, 13 de la parte no reformada; Art. 121 a 129 de la parte reformada. El Estado Federal no se reserva el derecho de nulificación ni el de secesión y esto es lo que lo diferencia de la Confederación la cual necesariamente reserva estos 2 derechos.

Ej. Histórico de Confederación de estado: EE.UU. hasta que no se dictó la Constitución 1776-1787 (Independencia-Constitución).

Otro Ej. Confederación Helvética, hoy Suiza 1815-1848; Confederación Germánica: sirvió para afianzarse y luego nacer como estado 1815-1861; Confederación Germánica del Norte sin Austria hasta 1886.

La Constitución de la URSS decía que se adoptaba una forma de estado confederado con todas sus características (tal lo establecido en su artículo 15 al 18).

El artículo 13 decía que formaba un estado federal. Es por ello que, si bien en la práctica se usó el término de Confederación, el derecho de secesión y el de nulificación no se aplicaban. En 1990 se crea la mancomunidad de Estados Confederados. Entonces sí, la URSS con su nueva constitución de 1990 adquiere la forma de Confederación.

Naturaleza de la norma que los une: Constitución Nacional, que es una norma de derecho interno y que hace al ordenamiento jurídico. Está formada por: Estados, Provincias, Regiones, Departamentos. Se transfiere la soberanía al Estado Federal creado y c/u de las provincias mantiene su autonomía, pero no son soberanas (autonomía = facultad de dictar sus propias leyes).

iii.- Derecho nacional o federal: de aplicación en todo el territorio, aún en el de las provincias. Ej. De derecho nacional o federal: Ley Federal de Educación.

También existen derechos o legislaciones provinciales. Alcance de ambos derechos: se extiende a los Estados o Provincias y a sus ciudadanos. Se aplica a las provincias que crearon esos órganos comunes y a los ciudadanos.

Finalidad: omnicomprensivos: a todos los fines y no a los fines específicos. Abarca toda la gama de funciones delegadas al Estado federal.

Hay poderes delegados por las provincias al Estado federal y hay poderes reservados (son los que no han sido delegados). Hay poderes concurrentes: se han delegado, pero son aquellos en los cuales las provincias tienen facultades legislativas y de ejecución. En un estado federal no hay derecho de secesión ni de nulificación, por cual las provincias no pueden retirarse del estado nacional, como así tampoco desacatar las leyes nacionales y declararlas nulas, ya que estos son poderes delegados. Ej. EE.UU. desde 1878, y la mayor parte de los países latinoamericanos después de sus independencias, salvo Chile.

Prima en el mundo esta organización de estados federales, esencialmente, en Europa.

IX. EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN CINCO PAÍSES DE AMÉRICA

A.- RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA, REGIMEN PARLAMENTARIO Y SUS DIFERENCIAS.

“El segundo sistema o régimen de gobierno es el presidencial, denominado también despectivamente presidencialistas o presidencialismo, en relación con los países latinoamericanos, debido al debilitamiento del Congreso y el exceso de poderes del presidente. Formalmente tiene su origen en los Estados Unidos de Norteamérica en 1787 y sus características son las siguientes:

En este tipo de sistema, el Poder Legislativo es denominado comúnmente como Congreso. Con esta palabra se designó a la asamblea de delegados de las colonias americanas que discutían sus relaciones con Inglaterra en 1774; en los países que tienen este sistema, los órganos superiores están democráticamente determinados: Poder Ejecutivo y el Legislativo.

El Poder Ejecutivo –monista- se deposita en un presidente que es electo por el pueblo por un tiempo determinado quien, además, nombra y remueve a los secretarios de Estado, que son sus consejeros y colaboradores;

El presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría, ya sea en una ambas Cámaras del Congreso; sin embargo, de acuerdo con Mainwaring y Shugart, cuando coincide se trabaja mejor, puesto que las iniciativas de ley presentadas son aprobadas sin mayor problema, ello coadyuva al cumplimiento de un proyecto nacional;

El régimen presidencial funciona tanto con un “gobierno de minoría” como un “gobierno de mayoría”, sólo que el primero trae mayores problemas;

Los poderes legislativos del presidente pueden ser amplios o limitados;

El presidente no puede disolver el Congreso; ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso; Constitucionalmente, la Cámara Alta (Senado) tiene mayores facultades de control sobre el gobierno que la Cámara Baja, y

No existe, generalmente, la moción o voto de censura, salvo en casos excepcionales; por ejemplo, en Argentina, a partir de julio de 1995, el Congreso puede aprobar una moción de censura, y lo mismo puede suceder en Colombia, Paraguay y Perú.

El sistema presidencial existe en Estados Unidos de Norteamérica, en donde se ha considerado que funciona bien o mejor que en otros países por factores *sui generis*; además, curiosamente, es el Congreso más fuerte del mundo. También este régimen existe en unos veinte países de Latinoamérica; sin embargo en estos últimos se afirma que su funcionamiento no ha sido idóneo, que disfrazaba dictaduras y, además, en algunos de éstos existen características del sistema parlamentario; por ejemplo, en Argentina, Colombia, Paraguay y Perú".

José Ortiz Mercado, en su trabajo "Presidencialismo vs. Parlamentarismo una Propuesta para Bolivia", cita a Kart Loewenstein quien dice que hay tres tipos de presidencialismo en América Latina.

El presidencialismo Puro, tiene la característica de que el poder lo ejerce el Presidente siendo el gabinete en mero auxiliar.

El presidencialismo Atenuado donde el poder lo ejercen conjuntamente el Presidente y sus Ministros, quienes están organizados como Gabinete.

El presidencialismo Híbrido es aquél sistema de gobierno que trata de disminuir la influencia del ejecutivo, incorporándole elementos parlamentarios como la interpelación o admitiendo el ejecutivo colegiado.

SISTEMA PRESIDENCIAL	SISTEMA PARLAMENTARIO
Construcción racional: Constitución de los Estados Unidos de América.	Construcción histórica: evolución de las relaciones entre parlamento y rey en Gran Bretaña entre los siglos XVII y XIX.
Separación rígida entre legislativo y ejecutivo.	Separación atenuada entre legislativo y ejecutivo.
El poder ejecutivo lo ostenta un órgano <i>unipersonal</i> , titular al mismo tiempo de la jefatura del Estado.	El poder ejecutivo lo ostenta un órgano <i>colegiado</i> , no integrado sino diferenciado de la jefatura del Estado, que no participa del ejercicio de las funciones ejecutivas.
Elección, por separado y en procesos independientes, del poder legislativo y del poder ejecutivo, con mandatos fijos y no alterables por una decisión del otro poder (salvo que el poder legislativo tenga facultades jurisdiccionales: 'impeachment?').	Elección del poder legislativo: el poder ejecutivo depende de la confianza parlamentaria, que puede ser retirada (exigencia de responsabilidad política). Esta posibilidad de derribar al gobierno se equilibra con la atribución a éste de la facultad de disolver anticipadamente el parlamento.
Relaciones marcadas por el principio de <i>independencia</i> , aunque con mecanismos de coordinación ("frenos y contrapesos"): consentimiento de nombramientos presidenciales, comités de investigación...	Relaciones marcadas por el principio de <i>interdependencia</i> e incluso de <i>integración</i> : el gobierno responde políticamente ante el parlamento, ante el que comparecen regularmente sus miembros para dar cuenta de la acción de gobierno.
Incompatibilidad para el desempeño simultáneo de cargos en el poder ejecutivo y en el poder legislativo.	Los miembros del gobierno suelen seleccionarse entre integrantes del poder legislativo.

No hay presencia del poder ejecutivo en la actividad parlamentaria: la función legislativa se inicia, desarrolla y culmina exclusivamente en el parlamento (sólo corresponde al presidente la iniciativa en materia de presupuesto y el veto suspensivo de las leyes).

EL gobierno participa activamente en las funciones parlamentarias: tiene iniciativa legislativa, sus miembros asisten y toman la palabra en las sesiones parlamentarias, es oído para determinar los asuntos a tratar...

B.- Poderes y restricciones de la legislatura y del presidente

1.- Limitando la legislatura

En un sistema en el que los poderes están separados, el aparato legislativo debe competir el poder con el ejecutivo y el judicial. Mientras que originalmente el propósito primario de los gobiernos constitucionales en las sociedades occidentales fue restringir al monarca, el fin primordial actualmente parece ser restringir al poder legislativo. Cuando se forjó la Constitución de los Estados Unidos, una creencia comúnmente sostenida era que el mayor peligro para la libertad devenía de expandir los poderes de los cuerpos legislativos:

“Existía mayor preocupación respecto de la restricciones bajo las cuales debían operar los gobiernos que respecto de las funciones que debían cumplir. Los gobiernos debían estar inhibidos de interferir en la libertad de acción, de expresión y de culto y en la seguridad de la propiedad. La garantía de libertad consistió, por lo tanto, en brindar a los legisladores el menor poder posible y someterlos a numerosas restricciones para balancear el poder contra el poder”.

Los legisladores deberían ser cuidadosamente seleccionados, deberían observar un proceso justo y apropiado en sus deliberaciones, y no deberían poseer autoridad para oprimir a las personas o controlar asuntos que no sean de su competencia.

En todo el mundo, los legisladores son elegidos uno a uno mediante una votación de mayoría o una votación proporcional entre diferentes partidos, o mediante ambos sistemas. Una vez que los legisladores están en el poder deberían estar obligados a seguir procesos adecuados para asegurar que las leyes que sancionen implementen sus intenciones. Antes de votar proyectos de ley, las comisiones deben estudiarlos y aprobarlos y los legisladores deben estar siempre informados de la situación en el calendario legislativo. Para evitar negocios o compromisos entre diferentes intereses, un proyecto de ley no debería abarcar más de un tema, el cual debería estar expresado en su título. De otro modo, podrían hacerse acuerdos entre los partidos de diferentes posiciones con la intención de alcanzar una mayoría que no sería posible lograr por cada uno de los grupos separadamente. Asimismo, los proyectos que impliquen asignación de fondos deberían referirse únicamente al gasto de dinero y no deberían ordenar ninguna otra acción o conducta.

Se debería restringir el poder de los legisladores sobre la actividad privada legítima y su gestión. La Constitución de los Estados Unidos los prohíbe aprobar leyes que infrinjan castigo a personas con nombre propio o miembros de un grupo fácilmente inidentificables. El gobierno no debe negar o privar a las personas de sus derechos a menos que tenga una fuerte justificación para hacerlo. En ausencia de dicha razón, el gobierno no tiene ninguna base para reducir la iniciativa individual y las oportunidades de las cuales depende la sociedad para avanzar y alcanzar sus logros.

Los legisladores no son competentes para controlar la mayoría de los asuntos en el sector privado. En una sociedad que busca maximizar las oportunidades del individuo, el gobierno no debería poseer o administrar la propiedad, excepto cuando sea necesario proveer servicios esenciales que de otro modo no podrían obtenerse. La misión del gobierno, centralmente o a través de sus varias ramas, es gobernar, y esto no incluye como cuestión general ser propietarios ni ocuparse de la gestión de la propiedad o de la inversión.

Los legisladores no deberían estar autorizados a sancionar leyes retroactivas; todas las leyes deberían ser hechas para comenzar a regir un futuro. La justificación de esta regla es tanto moral como pragmática. Es generalmente inmoral para un gobierno perjudicar a una persona que haya actuado confiando en la ley existen sea mediante la subsecuente ilegalización de dicha acción o mediante la subsecuente privación de los derechos adquiridos por tal acción. La predictibilidad de la ley protege al individuo de las reglamentaciones y de los legisladores arbitrarios. En el campo penal, las leyes retroactivas son universalmente condenadas como leyes *ex post facto* (una ley *ex post facto* es aquella que hace unible un acto que no lo era cuando fue cometido). Las leyes civiles retroactivas no son más aceptables que las penales puesto que involucran los mismos principios. Considérense la observación del canciller James Kente a este respecto:

“[No] hay distinciones de principio, ni tampoco en la práctica, entre una ley que castigue penalmente a una persona por un hecho inocente en el pasado y otra que la castigue civilmente mediante el despojo de un derecho legalmente adquirido. La diferencia consiste sólo en el grado de la opresión, y la historia nos enseña que el gobierno que puede violar deliberadamente un derecho, pronto deja de respetar el otro”.

Las leyes civiles retroactivas son también imprudentes desde un punto de vista pragmático. A través de la imposición de nuevas restricciones incrementan el riesgo del fracaso económico y por lo tanto constituyen un desaliento a la propiedad y la inversión. Hay momentos en los que la seguridad del Estado y del pueblo requiere la aprobación de leyes retroactivas. Esas excepciones incluirían las leyes o regulaciones sancionadas en condiciones de emergencia con el propósito de preservar la ley y el orden; las leyes o regulaciones que establezcan prohibiciones, restricciones o suprima acciones o usos que dañen la salud y la seguridad pública, y las leyes o las regulaciones que provoquen que el valor de la

propiedad o de una empresa comercial se vea reducido en un porcentaje relativamente pequeño de su valor de mercado.

Los legisladores están constantemente influenciados por diversos grupos privados que procuran la sanción de leyes que satisfagan sus propios intereses. Sin embargo, el gobierno no debería tener el poder de favorecer a personas o grupos particulares. La legislación debería estar impedida de otorgar cualquier derecho especial o exclusivo, privilegio, inmunidad o preferencia a cualquier individuo o grupo específico. En los Estados Unidos, muchos grupos privados pretenden obtener legislaciones que los favorezcan y con gran frecuencia esos esfuerzos tienen éxito. El Congreso y los legisladores disfrazan sus maniobras aduciendo que la ley fue promulgada con el sólo propósito de lograr el beneficio público. Sin embargo, si el propósito fue servir a intereses específicos de ciertas personas en detrimento de otras, no debería ser considerado como válido. Este problema es quizás el principal para un gobierno representativo y será discutido en mayor detalle en relación a la legislación regulatoria.

Bajo el modelo constitucional sugerido en el Apéndice I, los poderes de la legislatura están considerablemente limitados. Dichas limitaciones a la autoridad gubernamental no deberían ser motivo de preocupación, particularmente en los estados emergentes. Los líderes comunistas aprobaron o impusieron incontables leyes para mejorar la vida de sus colaboradores y estuvieron siempre prontos a sancionar más y más leyes en "beneficio de interés público". Como resultado, las naciones comunistas tuvieron abundancia de leyes. Pero no de comida, ropa ni techo. El problema fue que el comunismo identificaba el bien público con cualquier incremento de la autoridad gubernamental.

En contraste, los países orientados hacia el libre mercado han logrado mayores beneficios para la gente siguiendo el principio opuesto, igualando el interés público con la libertad individual. Los países capitalistas, como los Estados Unidos, confían en el ingenio, la creatividad y la productividad individual para el

progreso de la sociedad. La historia demuestra que la mente, los corazones y los cuerpos libres conducen a las más grandes realizaciones sociales.

Poderes del Presidente.

En un gobierno constituido sobre la base de la separación de poderes, el Presidente es quien está al mando de la nación y debe implementar las leyes. En los Estados Unidos, al cargo incluye también una sustancial autoridad legislativa, dada por el poder del veto y la formulación y la conducción de la política exterior (para ser obligatorios, los tratados negociados por el Presidente deben ser ratificados por dos tercios de los votos en el Senado).

A. Poder presidencial de veto.

La conveniencia de un poder de veto similar al otorgado al Presidente Norteamericano es un tema muy controvertido en los estados emergentes. Según la Constitución de los Estados Unidos, el Presidente puede vetar cualquier medida aprobada por el Congreso y este veto sólo puede ser invalidado por dos tercios de la votación de ese cuerpo. Los críticos sostienen que el poder del veto otorga una especie de poder monárquico o dictatorial, mientras que los partidarios de dicha medida replican afirmando que es una parte razonable y deseable del proceso legislativo. El veto presidencial es una institución aceptada en los Estados Unidos y a pesar de que su particular aplicación puede provocar protestas considerables, generalmente no ocurre lo mismo con el principio. Todos los estados de la nación brindan al veto un tratamiento similar o más específico (explicado en el capítulo 6, sección III "Normas sobre tributación y gasto"). Este antecedente exitoso justifica una seria consideración del veto presidencial por parte de los diseñadores de las constituciones contemporáneas.

Como una limitación sobre la legislatura, el veto presidencial es un elemento esencial del sistema de separación de poderes. Los europeos, sin embargo, están más favorablemente dispuestos hacia el sistema parlamentario, que en teoría es la forma de gobierno más democrática. Sin embargo, están

tentados de desviarse en dos aspectos: la revisión judicial y algunas formas de poder ejecutivo, como un muy limitado poder de veto y el poder de otorgar indultos. Como forma de selección de los miembros del poder legislativo, los líderes políticos europeos contemporáneos aceptan el voto por mayoría o el voto proporcional o una combinación de ambos. El objetivo es asegurar que la legislatura realmente represente al pueblo.

“El voto de cada una de las personas deberían valer lo mismo”. Esta es una idea universalmente aceptada en la sociedad democrática pero a la vez muy difícil de alcanzar (ver capítulo6). Obviamente, el número de habitantes de los diferentes distritos debería ser el mismo, ahora bien, este resultado no asegura que las líneas de límite no hayan creado minorías en los distritos mediante la división de grandes bloques de votantes o de mayorías. Así, los litigios del derecho civil norteamericanos nos han mostrado que la demarcación de las líneas limítrofes entre distritos puede determinar que varios pequeños bloques raciales o étnicos queden fuera de su respectivo bloque. Por ejemplo, para aumentar la fuerza electoral de los votantes negros, un plan neoyorquino de rediseño distrital dividió una vecindad judía que había sido anteriormente incluida en una elección distrital única. Al impugnarse dicha acción, la Corte Suprema de los Estados Unidos mantuvo la vigencia de la disposición sosteniendo que la misma era conforme a la Ley de Derechos Electorales de 1965, que había sido concebida para prevenir rediseños distritales que pudieran perjudicar a los votantes negros. Los problemas para sostener esta ley nos permiten conocer las dificultades inherentes a todo intento de participación igualitaria en el proceso electoral.

Los proporcionalistas insisten en que no importa cuán equitativos sean los distritos en términos poblaciones, las minorías serán siempre sumergidas en muchos distritos, y, como resultado, no podrán obtener una justa representación. Solo dando una participación proporcional a los intereses minoritarios, la legislatura puede ser verdaderamente representativa.

Los partidarios del sistema mayoritario replican que la representación proporcional otorga a las minorías excesivo poder en una legislatura en donde ningún partido tiene mayoría y necesita, por tanto, del voto de la minoría para obtenerla. En realidad, es muy poco universal el criterio acerca de lo que constituye un verdadero poder legislativo representativo. Los dos tercios de la votación requerida para superar el veto presidencial en la Constitución de los Estados Unidos, asegura, no obstante, que la votación del Congreso sobre una medida particular representa verdaderamente la voluntad del pueblo.

En un gobierno con separación de poderes un presidente no es ni un dictador ni un monarca, tan solo es un representante que debe siempre rendir cuentas al pueblo. Es improbable que un presidente haga uso de su poder de veto a menos que el asunto sea de gran importancia. Tampoco es probable que quiera enfrentarse a la legislatura recurriendo al veto a menos que el tema lo justifique. Por ello, esencialmente, el veto presidencial es consecuente con las más altas aspiraciones del proceso democrático de toma de decisiones, el cual requiere que en las cuestiones de gran relevancia una clara mayoría de representantes del pueblo determine el destino de la nación.

2.- Poder de nombramiento.

En el sistema de gobierno de separación de poderes de los Estados Unidos, los altos funcionarios del ejecutivo son nombrados por el Presidente, quienes conjuntamente con él constituyen el gabinete. El presidente comparte su poder de nombramiento con el Congreso, ya que éste debe confirmar las designaciones individuales. El Congreso establece las reglas mediante las cuales los departamentos ministeriales deben operar y les proporciona sus fondos; pero los miembros del gabinete y sus departamentos reflejarán en gran medida las posiciones políticas y filosóficas del Presidente.

En un sistema parlamentario el gabinete tiene diferentes bases. Al no existir un poder ejecutivo autónomo, los más altos funcionarios con funciones ejecutivas

son nombrados y en buen grado controlados por la legislatura. El problema de esta forma de gobierno radica en el monopolio del poder. Es menos probable que los miembros del aparato gubernamental sean arbitrarios en el ejercicio del poder si están obligados frente a dos ramas separadas del gobierno que si lo están frente a una sola.

3.- Poder De indulto

La Constitución de los Estados Unidos ha investido al Presidente con el poder de indultar a los convictos por delitos contra el gobierno federal. Se ha interpretado que dicho poder incluye la conmutación de penas, el otorgamiento de amnistía a clases o grupos específicos, y el establecimiento de las condiciones para el perdón. Este poder opera como otra restricción sobre la autoridad gubernamental.

4.- El rol de un presidente en un sistema parlamentario

Una nación no necesita seguir el concepto norteamericano de separación de poderes para garantizarle poderes sustanciales a un presidente elegido en forma separada. Para una nación que utiliza el sistema parlamentario, la concesión de tal autoridad del presidente haría posible obtener muchos de los beneficios de un gobierno de sistema de separación de poderes. Debería considerarse la posibilidad de facultar al presidente para adoptar, en situaciones críticas, decisiones gubernamentales que no son de ordinario consideradas apropiadas bajo un sistema parlamentario. La Constitución Francesa, que establece la elección directa del presidente, ofrece una guía a este aspecto. En ella, el Presidente Francés tiene los siguientes poderes:

1. Designa al Primer Ministro y a otros miembros de gobierno según recomendación del mismo (Art. 8).
2. Puede requerir al Parlamento la consideración de una ley sancionada, o de ciertas partes de la misma (Art. 10).

3. Puede disolver la Asamblea Nacional una vez al año, convocando a nuevas elecciones por tal causa (Art. 2). Este es el sector Parlamento elegido mediante sufragio directo.

4. Es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (Art. 15).

5.- Mediante decretos de emergencia puede ejercer atribuciones que limiten facultades constitucionales (Art. 16)

6. Posee el poder de indulto (Art. 17).

7. Por recomendación del gobierno o del Parlamento puede llamar a referéndum para tratar la organización del gobierno y otras diversas cuestiones de importancias para la nación (Art. 11).

Por sí mismos, éstos constituyen vastos poderes. Sin embargo, deberían ser considerados como una parte del total del gobierno, el que también incluye los poderes legislativos y judicial investidos con poderes sustanciales. Para prevenir el abuso presidencial de estos poderes, una constitución debería acordar pesos y contrapesos a cargo de los otros poderes, tales como la facultad del poder legislativo de efectuar juicios políticos, requerir el consenso del legislativo para el ejercicio de determinados poderes, o la revisión judicial.

CAPÍTULO CUARTO

LA CONSULTA POPULAR, LA DEMOCRACIA DIRECTA

La historia de la democracia como forma de gobierno ha sido marcada por una tensión perpetua entre su expresión ideal y su realidad concreta. Desde su nacimiento, en las ciudades-estado de la Grecia clásica, se ha planteado el problema de la conciliación entre participación de los ciudadanos y capacidad de gobierno. El paulatino afianzamiento de la representación política como mecanismo de realización de la voluntad popular a partir del siglo XVI y, mucho tiempo después, el recurso de las elecciones regulares para seleccionar a los representantes del pueblo, ofrecieron una solución a ese dilema en las comunidades políticas de gran tamaño.

Sin embargo, la solución práctica a la participación, que constituyó la consolidación de la democracia representativa, no ha estado exenta de críticas, las cuales destacan sus limitaciones e inconvenientes. Ya en el siglo XVIII, el filósofo francés Jean-Jacques Rousseau afirmaba que la noción de representación política iba en contra de la esencia misma del concepto de soberanía popular. Luego, las críticas a la democracia representativa pusieron en evidencia el carácter intermitente de la participación ciudadana, el alejamiento entre el ciudadano y los centros de toma de decisiones públicas, y la excesiva libertad de los representantes con respecto a su mandato.

Dada la amplia consolidación de los sistemas de democracia representativa y de sus evidentes virtudes en sociedad complejas de gran escala, los defensores de la democracia directa han abogado a favor de la instauración de mecanismos que resuelvan los problemas de la intervención directa de la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas. Esos mecanismos son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato. Son conocidos comúnmente como instrumentos de la democracia directa aunque, como bien lo argumenta Maurice

Duverger, "son más bien instrumentos de la democracia semidirecta, dado que operan dentro de sistemas predominantemente representativos".

La participación política, como derecho, está sometida a los vaivenes de la historia de cada país. Es también un concepto que ha evolucionado con los cambios de valores que han marcado la vida de las sociedades. Sin embargo, a pesar de estas oscilaciones de la historia y de los cambios de valores, se puede afirmar que en nuestros días la legitimidad de los regímenes políticos está definida en función de la capacidad de participación política de su ciudadanía. Esa participación se da en el marco de las instituciones de la democracia representativa.

A. Dos formas de participación popular: democracia directa y democracia representativa.

La larga evolución de las formas de participación política dio lugar a concepciones distintas de la ciudadanía y de las formas ideales de expresión de la soberanía popular. Ya entre los primeros teóricos modernos de la democracia se podía distinguir a los que abogaban a favor de la eliminación de estructuras de intermediación entre pueblos y responsables políticos, de los que defendían los méritos de la delegación de poder a las autoridades competentes. Si bien es cierto que en nuestros días las instituciones representativas dominan la vida política en las sociedades democráticas, todavía subsiste una división en la teoría política contemporánea donde, en un extremo, encontraríamos a los defensores de la democracia radical y, en el otro, a los abogados de la poliarquía. Vale la pena detenerse para examinar el contenido de ambas concepciones de la democracia, puesto que sus argumentos están en el trasfondo de las discusiones sobre la implantación de los mecanismos de la democracia directa.

CAPÍTULO CUARTO

LA CONSULTA POPULAR, LA DEMOCRACIA DIRECTA

La historia de la democracia como forma de gobierno ha sido marcada por una tensión perpetua entre su expresión ideal y su realidad concreta. Desde su nacimiento, en las ciudades-estado de la Grecia clásica, se ha planteado el problema de la conciliación entre participación de los ciudadanos y capacidad de gobierno. El paulatino afianzamiento de la representación política como mecanismo de realización de la voluntad popular a partir del siglo XVI y, mucho tiempo después, el recurso de las elecciones regulares para seleccionar a los representantes del pueblo, ofrecieron una solución a ese dilema en las comunidades políticas de gran tamaño.

Sin embargo, la solución práctica a la participación, que constituyó la consolidación de la democracia representativa, no ha estado exenta de críticas, las cuales destacan sus limitaciones e inconvenientes. Ya en el siglo XVIII, el filósofo francés Jean-Jacques Rousseau afirmaba que la noción de representación política iba en contra de la esencia misma del concepto de soberanía popular. Luego, las críticas a la democracia representativa pusieron en evidencia el carácter intermitente de la participación ciudadana, el alejamiento entre el ciudadano y los centros de toma de decisiones públicas, y la excesiva libertad de los representantes con respecto a su mandato.

Dada la amplia consolidación de los sistemas de democracia representativa y de sus evidentes virtudes en sociedad complejas de gran escala, los defensores de la democracia directa han abogado a favor de la instauración de mecanismos que resuelvan los problemas de la intervención directa de la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas. Esos mecanismos son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato. Son conocidos comúnmente como instrumentos de la democracia directa aunque, como bien lo argumenta Maurice

Como bien lo indica Sartori, la definición etimológica de la democracia es “...el gobierno o el poder del pueblo”. Sin embargo, en términos concretos, la palabra “pueblo” expresa realidades muy diversas. Sartori identifica seis referentes distintos de la palabra en el lenguaje político: todo el mundo; gran número de individuos; clase baja; totalidad orgánica; mayoría absoluta; mayoría limitada. Cada uno de ellos implica una definición distinta de la democracia como sistema de gobierno.

Como ya se mencionó, la filosofía política distingue entre “democracia directa” y “democracia representativa” , y da a los términos connotaciones opuestas, pues se refieren a concepciones distintas de la soberanía popular.

La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual “...el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder”. Se trata de una democracia autogobernante. Esto significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos. Ya se ha mencionado que el experimento histórico más acabado de democracia directa es el de la ateniense. En nuestros días ésta se sigue practicando en pequeñas comunidades, como en los cantones de Glaris, Appenzell y Unterwald en Suiza.

Este ejercicio de la democracia directa supone la existencia de una comunidad en la cual las relaciones entre los integrantes se dan “cara a cara”, donde predomina una cultura oral de deliberación, el nivel de burocratización es bajo y el sentido del deber cívico es muy alto. En otras palabras, la “comunidad” y no la “sociedad” –en el sentido de oposición que confiere la sociología clásica a dichos vocablos- es la entidad política que más conviene al modelo de democracia directa.

En la filosofía política clásica, Jean Jacques Rousseau aparece como el gran defensor de la democracia directa. Para él, la soberanía del pueblo –que es la base del contrato social- no puede ser alienada, dado que el acto de delegación

niega la esencia misma de la soberanía. El soberano no puede ser representado sino por sí mismo, so pena de perder el poder. El pueblo es libre en la medida en que no delega el ejercicio de su soberanía en asambleas legislativas. Más bien es el pueblo, reunido en asamblea, el que participa directamente en la ratificación de las leyes, las cuales, preferentemente, deben ser aprobadas por unanimidad. En ese modelo, los magistrados electos son meros agentes del pueblo y no pueden decidir por sí mismos: de allí la insistencia en su revocabilidad en cualquier momento. Como bien lo subraya Sartori, Rousseau "sustituye la idea de representación no electiva por la idea de elección sin representación".

Si bien Rousseau logra identificar un aspecto problemático de la democracia representativa, su propuesta ha sido también ampliamente criticada. Se argumenta que su modelo de democracia sólo puede aplicarse a comunidades pequeñas y que, aun así, la práctica de esa democracia es excluyente. Se calcula que en su natal Ginebra –laque le sirvió de modelo- eran apenas unas 1,500 personas las que participaban como ciudadanos en la formulación de las leyes, de un total de 25,000.

En términos concretos, Sartori distingue ente dos tipos de democracia directa: la democracia directa observable, que corresponde al modelo presentado arriba, y la democracia directa de referéndum. En su manifestación extrema, la democracia de referéndum supondría la existencia de una comunidad política en la cual los individuos podrían ser consultados permanentemente sobre los asuntos públicos. Los progresos actuales de la cibernética hacen que esa posibilidad no sea tan fantásica como puede aparecer a primera vista. De esta manera, se superarían las limitaciones derivadas del tamaño y del espacio de la democracia directa, sin tener que recurrir a la representación política. El retrato futurista de una comunidad política vinculada por computadora es exagerado, pero tiene la virtud de resaltar algunos problemas de la democracia directa.

Aparte de los problemas técnicos, asociados al tamaño y a la complejidad de las sociedades, la democracia directa presenta otras deficiencias, las cuales son tratadas en la última sección de esta obra. Entre ellas, destaca la posibilidad de manipulación, que en la democracia de asambleas se expresa mediante el recurso a la demagogia y que en la democracia de referéndum se presenta al diseñar la agenda de las decisiones que habrán de tomarse. En el primer caso, además, siempre existe el peligro de que las decisiones respondan a las pasiones y al espontaneísmo de los asambleístas. En ambos casos, no existen límites al poder de la mayoría.

En contraste, se aprecian las virtudes de la democracia representativa. Sartori la define como una "democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernen".

Como ya se ha mencionado, en sus orígenes la noción de representación política no estaba asociada a una forma de gobierno democrático. En la Edad Media la doctrina política pretendió establecer un puente entre poder nominal y ejercicio del poder, mediante la ficción de la representación. Cuando los monarcas reunían a los estamentos, sus miembros delegaban el ejercicio del poder a otra persona. En realidad se trataba de una presunción de delegación, con la que se evitaba que los representantes fueran realmente elegidos.

Thomas Hobbes, en el famoso Capítulo XVI del *Leviatán*, hace el primer análisis profundo en torno al problema de la representación política, y distingue entre la persona natural (cuyas palabras y acciones son propias) y la persona artificial (que encarna palabras o acciones de otras personas). Sin embargo, no propone una discusión en términos de soberanía popular. Más bien usa el concepto de representación para justificar la obligación política de los súbditos hacia el soberano y legitimar, de hecho, la autoridad de este último.

Más tarde, con el desarrollo del pensamiento liberal, representación y participación política real se vinculan. James Madison, en *El Federalista*, señala que la representación política constituye un sustituto ideal de la democracia directa en países de gran extensión. Para él, las instituciones representativas son lugares de representación de personas, no de intereses. De hecho, considera que la existencia de intereses y de facciones constituye una amenaza para el bien común; sin embargo, es inevitable que se multipliquen en países de gran extensión. Por ello, las instituciones representativas sirven para anular a las facciones y producir un equilibrio. Como bien lo sintetiza Hanna Pitkin: "...Madison concibe la representación como una manera de concretar un conflicto social peligroso en un foro central único, donde puede ser controlado por la vía del equilibrio y del bloqueo".

El vínculo entre intereses y representación política es expresado, de manera más clara, en los escritos de los utilitaristas Bentham y Mill. Aunque en sus obras existe un problema de coherencia interna entre su noción de interés individual y la representación política de dichos intereses, para ellos la representación es la mejor manera de asegurar la congruencia de intereses entre la comunidad y el gobierno. Por ello, la elección frecuente de los representantes garantiza que éstos actúen acorde a los intereses de sus electores.

John Stuart Mill, en sus *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, aboga también a favor de ese modelo de democracia y unifica los argumentos de Madison, Bentham y Mill. Para él, "un gobierno representativo, cuya extensión y poder están limitados por el principio de libertad (...), constituye una condición fundamental para la existencia de comunidades libres y de una prosperidad deslumbrante". Stuart Mill retoma el argumento de Madison en cuanto a la función de equilibrio de intereses que desempeñan las instituciones representativas. A su juicio, el interés colectivo es mejor servido por el encuentro de los intereses particulares. Por ello, se manifiesta por la libre expresión de todos esos intereses, así como por una regla de mayoría que suponga el respecto a los intereses de la

minoría, del sufragio universal y de la representación proporcional. En nuestros días, los argumentos que más se utilizan en defensa de la democracia representativa destacan que, en ella, la toma de decisiones cuenta con suficiente información en la medida en que se desarrolla a través de diversas etapas y de una serie de filtros. Así, las limitaciones a la participación, asociadas al tamaño y la complejidad de las sociedades, pueden ser superadas. A diferencia de la democracia directa, la representación permite una política positiva que evita la polarización en la sociedad. Así, las minorías tienen voz y sus derechos están mejor protegidos.

Es cierto que en el momento de legislar o de participar en la toma de decisiones públicas, el representante no siempre sirve de manera pura a los intereses de sus representados. Sus lealtades están divididas entre éstos, su partido político y sus valores e ideales personales. Sin embargo, en los sistemas políticos modernos la representación no puede y no debe concebirse como un acto directo e inmediato. Como bien lo resalta Hanna Pitkin: "Cuando hablamos de representación política nos referimos a individuos que actúan en un sistema representativo institucionalizado y es en ese contexto que sus acciones se vuelven representativas".

En el mundo moderno, son esas instituciones representativas las que constituyen el marco de la vida democrática. Los mecanismos de la democracia directa, tales como el plebiscito, la iniciativa popular o la revocación de representantes, tienen que ser estudiados dentro de ese marco. En términos institucionales, la relación entre ambas formas de democracia tiende a ser más complementaria que antagonica. Como lo señala el politólogo Maurice Duverfer, los mecanismos mencionados anteriormente expresan más bien una forma de democracia semidirecta, dado que funcionan más como correctivos que como pilares de la vida democrática moderna. Examinemos ahora la historia y los diferentes tipos de mecanismos de consulta directa. Veremos cómo sus características institucionales producen efectos diferenciados.

B. Instrumentos de la democracia directa.

si los griegos fueron los primeros en practicar la democracia directa, los romanos fueron los que le dieron usos más amplios. A partir del siglo IV antes de Cristo, las autoridades romanas recurrieron al plebescitum para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. Luego, la práctica del plebiscito fue utilizada para definir problemas de soberanía. En 1420, los ciudadanos de Ginebra rechazaron, en asamblea, la anexión de la ciudad al condado del mismo nombre, el cual acababa de ser comprado por el duque de Saboya. En 1552, Francia recurrió al mismo procedimiento para legitimar su anexión de la ciudad de Metz.

Con la Revolución Francesa y la lenta consolidación de las formas de gobierno democrático, su aplicación se volvió más común. La renuncia formal de los revolucionarios franceses a la conquista de otros pueblos los obligó a buscar un mecanismo de legitimación de sus avances militares en el continente: el plebiscito apareció como la forma más "democrática" de justificar la anexión de territorios ajenos a Francia. Napoleón Bonaparte utilizó mucho este mecanismo para justificar sus campañas militares en suelo europeo, pero también lo usó tres veces en la política interna para la aprobación de modificaciones a la Constitución que consagraron, poco a poco, la concentración del poder en sus manos.

En América, algunas de las trece colonias de la Nueva Inglaterra (Massachusetts, Connecticut, New Hampshire y Rhode Island) sometieron sus nuevas constituciones a la aprobación popular por la misma vía, a partir de 1778.

En el siglo XIX, el procedimiento empezó a ser parte de la vida política interna de algunos países. En Suiza, por ejemplo, esta práctica, difundida a nivel de los cantones, fue incorporada a las dinámicas de reforma constitucional y de elaboración de las leyes a nivel federal. En Francia, Luis Napoleón Bonaparte la utilizó para justificar su golpe de Estado constitucional en 1851-1852. Luego, volvió a echar mano de este recurso para legitimar la anexión a Francia de Niza y de la

Saboya, así como para hacer aprobar sus reformas liberales de fin de régimen. En Italia, los piemonteses utilizaron el plebiscito para afianzar su control sobre el proceso de liberación y de unificación del país. En Estados Unidos, algunos estados secesionistas sometieron a la aprobación de sus votantes su separación de la Unión Americana.

De una manera u otra, la consulta directa sigue vinculada al concepto de soberanía ejercido hacia adentro (cambio constitucional) o hacia fuera (declaración de independencia). Por ello, a partir de la Primera Guerra Mundial, organizaciones internacionales como la Liga de las Naciones y, después, las Naciones Unidas, la usaron para resolver problemas de límites territoriales y de soberanía.

Por otra parte, el impulso de movimientos de carácter populista en las democracias anglosajonas de finales del siglo XIX contribuyó a que los métodos de democracia directa fueran aplicados para resolver cuestiones de índole ética, que iban más allá de las identidades partidistas (la prohibición del consumo de alcohol, por ejemplo), así como problemas de dimensión local o regional. Actualmente, la crisis de gobernabilidad de las democracias consolidadas propicia el retorno de esas corrientes populistas, y también de los reclamos para un uso más extendido de los instrumentos de la democracia directa.

Hasta 1978 el referéndum, como procedimiento de consulta nacional, había sido utilizado más de 500 veces, 217 de ellas sólo en el caso de Suiza.

La mayor parte de los especialistas clasifica a los instrumentos de la democracia directa en tres categorías: el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

Farley distingue entre el referéndum, en el cual los ciudadanos son convocados para aceptar o rechazar una propuesta del gobierno; el plebiscito, que

sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía, y la iniciativa popular, procedimiento mediante el cual los ciudadanos aceptaran o rechazan una propuesta emanada del mismo pueblo.

Por su parte, Butler y Ranney alegán que la distinción entre “plebiscito” y “referéndum” no es muy clara. El uso del primer término es más antiguo y deriva directamente de las prácticas romanas de legislar por vía de consulta a las tribus de la plebe de Roma. La noción de “referéndum” aparece más tarde (finales del siglo XIX), aunque ya se utilizaba en Suiza unos 200 años atrás; proviene de la locución latina *ad referéndum*, que alude a la práctica de referir ciertas cuestiones de gobierno al pueblo. En español la palabra plebiscito es de uso más común, si bien referéndum aparece como un término más genérico.

Estos mismos autores identifican tres instrumentos de la democracia directa. La revocación de mandato, que es la menos utilizada, es una variante invertida de la elección de representantes: a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos (un número determinado de firmas, por ejemplo), se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo a la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley. El referéndum implica la participación del pueblo en el proceso legislativo, por medio de la consulta directa. Y la iniciativa popular es una subcategoría del referéndum, en la cual la propuesta sometida a votación tiene su origen en el electoral: la república de Weimar, Italia y Suiza han empleado esta fórmula a nivel nacional.

Thomas Cronin propone una clasificación similar de los mecanismos de la democracia directa. La iniciativa popular es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados. El referéndum somete una ley propuesta o existente a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos; en algunos casos el veredicto popular conlleva una noción de

obligatoriedad y en otros fines consultivos. El referéndum popular o de petición es aquél en el cual hay que someter una nueva ley o enmienda constitucional al electorado, como parte del mecanismo de ratificación. Finalmente, la revocación de mandato permite a los votantes separar a un representante de su cargo público mediante una petición que debe satisfacer ciertos requisitos; se distingue del proceso de *impeachment*, en que se trata únicamente de un juicio político sin implicaciones legales.

De los tres o cuatro mecanismos mencionados con mayor frecuencia por los especialistas, las distintas modalidades del plebiscito o referéndum son las de mayor interés.

Las condiciones de competencia resultan también importantes y varían de un país a otro: la organización de los partidarios de las distintas opciones, las condiciones de financiamiento de las campañas, la participación del gobierno en ellas, el acceso a los medios de comunicación, la duración de la actividad preselitista y los requisitos de inscripción de los votantes, son todos elementos que hay que considerar en la evaluación de los referéndm. En las siguientes secciones, a través del estudio de diferentes casos, veremos cómo estas variaciones repercuten en el funcionamiento global de los sistemas políticos.

C.- Algunas experiencias internacionales

Muchos países han recurrido a mecanismos de consulta directa pero, a excepción de Suiza y de algunos estados de los Estados Unidos (California, Dakota del Norte), pocas comunidades políticas los han integrado como procedimiento normal del proceso legislativo. Esta sección revisa, brevemente, algunas experiencias internacionales al respecto. En cada caso se toman en consideración la utilización del recurso, los mecanismos de la consulta y los efectos sobre el sistema político.

1.- CANADÁ

El sistema canadiense, con su tradición británica, coloca a la noción de representación política en el lugar privilegiado. El parlamentarismo y la función de los legisladores asumen un papel casi mítico en la legitimación de las instituciones políticas canadienses. Flexibilidad con la que se puede hacer uso de elecciones generales por vía de la moción de censura votada por el Parlamento, o por la disolución de la Legislatura decretada por el gobierno, transforma muchas veces las contiendas electorales en consultas populares en tono a una cuestión específica. Por ejemplo, las elecciones de 1988 fueron realizadas explícitamente en tono a la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

Sin embargo, muchas veces en la historia canadiense hubo voces que llamaron al uso de instrumentos de consulta directa. Tres veces el gobierno federal sometió iniciativas políticas a consulta nacional. Las diez provincias también hicieron uso del referéndum para consultar la aprobación de cambios legislativos, y a nivel local el mecanismo se ha utilizado con más frecuencia.

Los tres referéndum que tuvieron lugar a nivel nacional se destacaron por su índole excepcional: ante situaciones clasificadas como urgentes, los gobiernos recurrieron al plebiscito de manera ad hoc. No fue sino hasta 1992 cuando el gobierno federal adoptó una ley permanente sobre las consultas directas, aun cuando su contenido estipula que será sometida a revisión. Sin embargo, llama la atención que en Canadá el referéndum juega un papel mucho más político que legislativo, pues las tres consultas realizadas tuvieron un carácter indicativo y estuvieron asociadas a situaciones políticas difíciles.

En 1898, el gobierno del Sr. Wilfrid Laurier, para cumplir con una promesa electoral, promulgó el Acta del Plebiscito sobre la Prohibición. Esta ley adoptó las disposiciones generales de la Ley Electoral de Canadá. La votación a nivel nacional, en el cual participó 45 por ciento del electorado, arrojó un saldo de apenas 51 por ciento a favor de la medida. Las provincias angloparlantes aprobaron la propuesta con más de 60 por ciento mientras que Québec la rechazó con más de 80 por ciento. Ante tal situación, el gobierno federal prefirió la inacción y transfirió el problema a los gobiernos provinciales.

Los resultados de esta consulta pusieron en evidencia el problema que suscita el acentuado regionalismo canadiense, que tiende a expresar tendencias opuestas en las consultas nacionales, debilitando los efectos legitimadores del mecanismo.

En 1942, el primer ministro Mackenzie King llamó a referéndum para liberar a su gobierno de la promesa electoral de no usar la conscripción para llevar tropas canadienses a combatir a ultramar. La Ley de Plebiscito del Dominio se votó ese mismo año con carácter especial y único. Otra vez, los resultados expresaron la diversidad cultural de Canadá; en las provincias angloparlantes el voto a favor de la medida fue de 4 por 1, mientras que en Québec fue exactamente lo contrario. Esto planteó un problema de interpretación, que permitió al gobierno retrasar la adopción de la medida durante dos años.

En 1992, los acuerdos constitucionales de Charlottetown entre el gobierno federal, los gobiernos provinciales y los representantes de las naciones indígenas fueron sometidos a la aprobación de la ciudadanía

canadiense en su conjunto. Los plazos estuvieron definidos por la existencia previa de un emplazamiento a referéndum provincial en Québec para octubre de 1992, a más tardar. El gobierno federal del primer ministro Mulroney votó la Ley de Referéndum de 1992. El 26 de octubre de ese año, el electorado canadiense votó la propuesta del gobierno federal mientras que los quebequenses se pronunciaron por separado sobre la misma propuesta que, al final, fue rechazada por 54.2 por ciento de los votantes. Una vez más, se manifestaron las peculiaridades regionales: cuatro provincias votaron a favor y seis en contra. De las seis que estuvieron en contra, una lo hizo por que el nuevo arreglo constitucional no le otorgaba suficientes poderes (Québec) y las otras porque estimaron que el acuerdo concedía demasiado poderes a dicha provincia. No se implantó la reforma constitucional y se inició el fin para el gobierno de Mulroney.

La Ley de Referéndum de 1992 contempla los aspectos siguientes:

a) El gobierno puede llamar a plebiscito sobre los aspectos constitucionales que le parecen pertinentes. La propuesta puede contener una o varias preguntas. La consulta puede aplicarse al conjunto del territorio nacional o al número de provincias que decida el gobierno.

b) La pregunta es formulada por el Ejecutivo, pero debe ser aprobada por las instancias legislativas que tienen, por supuesto, la facultad de enmendarla.

c) La consulta popular no puede coincidir con una elección general. Tampoco puede realizarse más de 45 días después de su anuncio.

d) Los partidarios de cada opción tienen que formar comités registrados cuando planean gastar más de 5,000 dólares en la campaña. En ese caso, tienen que declarar sus ingresos y gastos. Los contribuyentes que aporten más de 250 dólares deben aparecer en la declaración. Existe un límite de gastos para los comités, el cual está determinado en función del número de inscritos en las listas de los distritos en los cuales operan.

e) Hay tiempo gratuito en los medios de comunicación electrónicos, el cual se distribuye de manera equivalente entre los partidarios de ambas opciones. La repartición del tiempo está a cargo de un árbitro de la teledifusión, nombrado por el gobierno.

El estudio de la aplicación de mecanismos de consulta directa en Canadá no está completo si no se comenta la Ley de Referéndum de la Provincia de Québec de 1978, elaborada para la votación sobre el futuro constitucional de la provincia de 1980, esta ley es la más completa en la materia. Se inspira, en varios aspectos, en la ley plebiscitaria promulgada en Gran Bretaña para el referéndum de 1975. sus principales elementos son:

- a) El proceso plebiscitario está controlado por un Consejo del Plebiscito, el cual es el encargado de evaluar los aspectos técnicos de la propuesta gubernamental y de vigilar el buen desarrollo de las campañas.
- b) El Poder Ejecutivo formula la pregunta del plebiscito, pero ésta debe ser aprobada por la Asamblea Nacional, la cual tiene facultad de proponer enmiendas.
- c) Los defensores de ambas opciones deben agruparse en dos comités, los cuales concentran a los partidarios de las opciones encontradas.
- d) Los gastos totales para promover ambas opciones están sometidos a los límites mencionados anteriormente.

La experiencia de consulta directa en la vida política nacional canadiense ha sido, más bien, limitada. Sus resultados no han logrado producir respuestas legitimadoras fuertes a nivel nacional. El primer plebiscito dio lugar a una decisión dividida que llevó al gobierno a preferir la inacción. El segundo constituyó un pretexto para retrasar la toma de decisiones durante dos años. Y el tercero se convirtió en una gran derrota para el conjunto de la clase política nacional. En los tres casos, las tendencias de la votación expresaron las divisiones culturales del país: las comunidades franco parlantes y angloparlantes casi siempre votaron en sentido opuesto, y cuando eligieron la misma opción fue por motivos distintos.

Más que resolver problemas, estas consultas abrieron o cerraron espacios de negociación política. La no obligatoriedad de la decisión popular favoreció el uso político de los resultados y contribuyó a modificar los parámetros del juego político. Aun así, el último plebiscito nacional, en 1992, no hizo sino acentuar el impasse en el cual se encontraban las negociaciones constitucionales. El mismo comentario es aplicable a los resultados del segundo plebiscito de Québec, en 1995, sobre su futuro en la federación canadiense: el carácter dividido de sus resultados (49 por ciento contra 51 por ciento) incrementó la parálisis del sistema político canadiense.

2.- ESTADOS UNIDOS

Si bien nunca se ha realizado un plebiscito nacional, este país es el que, justo con Suiza, tiene más experiencia en la aplicación de los mecanismos de la democracia directa: 49 de los estados de la federación utilizan una forma u otra de democracia directa; 39 de ellos exigen o permiten a los gobiernos locales realizar consultas sobre cuestiones que les competan. Las formas más comunes son el plebiscito constitucional – requisito para enmendar las constituciones locales–; el plebiscito sobre leyes existentes, con el que los ciudadanos tienen el poder de derogarlas; la iniciativa legislativa, mediante la cual los ciudadanos pueden proponer leyes, y la iniciativa constitucional, que permite a los electores proponer enmiendas constitucionales.

Los temas sometidos a la aprobación públicas son variados. Entre ellos destacan las cuestiones constitucionales y de forma de gobierno, los asuntos fiscales, el funcionamiento del mundo empresarial y de las relaciones laborales, la moral pública, y las libertades y derechos civiles.

Esta intervención directa de los ciudadanos en el proceso legislativo está asociada a las condiciones de funcionamiento de los sistemas políticos estatales. La debilidad de los sistemas de partidos estatales y su poca incidencia en los procesos de agresión de intereses favorecen el recurso frecuente de la consulta directa.

También recurren a este tipo de consulta las regiones del país en las cuales tuvo mucha fuerza, a finales del siglo pasado, el populismo de los granjeros. Esta práctica se utiliza más en los estados del oeste estadounidense.

El origen del uso del referéndum en Estados Unidos se remota al inicio de su vida política independiente. En 1778, el estado de Massachusetts sometió su primera Constitución a la aprobación de los votantes. Connecticut, New Hampshire y Rhode Island siguieron el mismo camino. Todas fueron rechazadas, pero se inició una tradición de uso del plebiscito para tratar los asuntos constitucionales de los estados.

A finales del siglo pasado, bajo el impulso del movimiento populista de los "progresistas", Dakota del Sur, Utha y Oregon introdujeron la fórmula de la iniciativa popular para enmendar sus constituciones y promover nuevas leyes. Entre 1906 y 1918, 19 estados más adoptaron este procedimiento. En 1959, otros cuatro estados se sumaron a los anteriores. La democracia directa se volvió un rasgo permanente de la vida política estadounidense, especialmente al oeste del país. El hecho de que la iniciativa popular, el plebiscito y la revocación de mandato no haya sido tan utilizados se debe a que mejoró el nivel de las legislaturas locales.

Desde 1904 se han aprobado entre 35 y 40 por ciento de las iniciativas populares sometidas a votación a nivel estatal. La revocación de mandato prácticamente no se ha empleado. De manera general, recurrir a métodos de democracia directa no ha dado lugar a la adopción de medidas radicales o perjudiciales para las minorías. Su existencia tendió, más bien, a influir sobre las legislaturas ya producir consensos más sólidos.

Bien implantados a nivel local y estatal, los mecanismos de la democracia directa han sido discutidos pero nunca adoptados a nivel nacional. La idea misma de participación directa del pueblo en el proceso legislativo va en contra de la visión de la democracia sostenida por los "padres fundadores" de la Constitución.

Según Cronin, tres han sido los momentos en la historia del país en que la idea ha sido más discutida: la época de auge de los movimientos populistas y progresistas (1890-1912); la época de consolidación del movimiento aislacionista y pacifista (1914-1940); y la época del incremento del activismo en torno a problemas sociales (1970 a la fecha).

Los intentos de los populistas no prosperaron debido a la dificultad de enmendar la Constitución y a que los partidos establecidos veían en esas propuestas de reforma una amenaza a su propia existencia. Luego, los aislacionistas y los pacifistas promovieron, a partir de 1914, una enmienda a la Constitución para requerir un voto popular sobre las declaraciones de guerra, con la excepción, por supuesto, de ataques a invasiones al país. Sorpresivamente, la idea logró mucho apoyo entre los legisladores; durante los años treinta una enmienda al respecto, presentada por el representante Ludlow, perdió una votación de "prueba" en la Cámara de los Representantes por sólo 21 votos. El hecho de que Hitler extendiera la guerra por Europa y el ataque japonés a Pearl Harbor hicieron que la idea perdiera fuerza ante la opinión de la democracia directa. Grupos interesados en el mejoramiento de la vida política estadounidense, con el *Peple's Lobby Common cause e Initiative América*, presionaron para permitir el uso de las iniciativas populares en el proceso legislativo. También conservadores de distintos horizontes insistieron en ello. Más recientemente, populista como Ross Perot abogaron a favor de medidas similares. En 1977, el senador Abourezk y el representante Jones como Ross Perot abogaron a favor de medidas similares. En 1977, el senador Abourezk y el representante Jones presentaron un proyecto de ley en el Congreso que introducía la fórmula de la iniciativa popular a nivel nacional. El proyecto no logró ir más allá de los comités del Congreso.

El debate permanece abierto. Entre los argumentos a favor figuran los siguientes:

- a) La democracia tiene que ser dinámica en sus formas y procedimientos.
- b) La noción de autogobierno debe incluir la participación directa de los ciudadanos.

- c) La consulta directa favorece una voz más directa en la elaboración de las leyes.
- d) El electorado debe tener una voz más directa en la elaboración de leyes.
- e) Los mecanismos de la democracia directa alientan a los ciudadanos a tener más interés en los asuntos públicos, fomentan la educación política y estimulan la participación electoral.
- f) Son un arma eficaz para reducir la influencia de los grupos de presión sobre el Congreso.
- g) Aumentan la responsabilidad política de la clase política y de los medios de comunicación de masas.
- h) Conducen a la rápida toma de decisiones sobre temas controvertidos.
- i) Propician la creación de foros públicos para debatir temas nacionales críticos y permiten a los líderes nacionales conocer el punto de vista de la ciudadanía.
- j) Su buen funcionamiento en varios estados, durante más de tres generaciones, y su aplicación en varias otras naciones, abogan a favor de que se utilice a nivel nacional en el país.

Los detractores de los mecanismos de la democracia directa argumentan que:

- a) La Participación directa del electorado en los procesos legislativos debilita las bases fundamentales del gobierno representativo. Desaparecen las nociones de debate, deliberación y compromiso. Se desvanece la responsabilidad legislativa.
- b) Presentar opciones excluyentes alimenta la división y la polarización de la nación.
- c) Gran parte de la ciudadanía no está preparada para intervenir en los procesos legislativos.
- d) Los derechos y las libertades de las minorías son amenazados por el uso de estos procedimientos.
- e) Los grupos de interés, bien organizados y financiados, terminan dominando esos procesos y los emplean para rodear de obstáculos a los procesos legislativos tradicionales.
- f) La fragmentación étnica, geográfica, profesional, etc., se fomenta cuando las decisiones se plantean a partir de una sola alternativa; no hay lugar para el compromiso.
- g) Los temas que pertenecen a la agenda profesional son mucho más complejos que los que son sometidos a la aprobación pública a nivel estatal y local.

Estos argumentos se parecen mucho a los que son desarrollados para apoyar o rechazar los mecanismos de la democracia directa en general. Para evaluarlos, es necesario distinguir los temas que son sometidos a la consulta directa, así como la fórmulas empleadas: no es lo mismo la iniciativa popular que el referéndum constitucional controlado por el gobierno. Además, algunos efectos negativos de la democracia directa pueden controlarse aplicando normas estrictas. Sin embargo, muchos defensores de esta forma de participación popular reconocen que difícilmente podrán utilizarse a nivel nacional en Estados Unidos. Crionin, entre otros, sostiene que elaborar leyes nacionales basadas en los movimientos combatientes de la opinión pública provoca, en sociedad complejas, que la toma de decisiones políticas se reduzca a la dimensión de las encuestas de opinión. Además, la reducida duración del mandato de los representantes (dos años) los hace suficientemente sensibles a las fluctuaciones de la opinión pública. Finalmente, la consulta nacional para la toma de decisiones públicas pone en entredicho los principios y valores fundamentales del federalismo.

Un balance general de la democracia directa en Estados Unidos obliga a distinguir entre las instancias estatales y la nacional. En el primer caso, el uso de mecanismos de la democracia directa parece haber contribuido, inicialmente, a paliar las deficiencias de los sistemas de partidos y de los poderes legislativos.

Paradójicamente, su sola existencia favoreció el fortalecimiento de los poderes legislativos, que se vieron obligados a conseguir consensos sólidos para la elaboración de las leyes. Si bien no son un estímulo para el incremento de la votación, si han pasado a ser parte de la tradición participativa, local y estatal, en el país.

En el ámbito nacional, los efectos de la eventual adopción de métodos de la democracia directa van más allá de los problemas mencionados por los especialistas en términos de eficiencia democrática. Lo que estaría en juego con la aplicación de cualquiera de estos métodos es el equilibrio complejo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como lo muestran sus aplicaciones en otros regímenes presidenciales.

3.- FRANCIA

Francia tiene una larga tradición de consulta directa. Ente 1793 y 1870, el plebiscito fue utilizado como "instrumento cesarista para disfrazar un voto de confianza". Se empleó, primero, para aprobar las constituciones de los años I, III y VIII después de la revolución. Luego, Napoleón convocó a plebiscitos para ratificar los cambios constitucionales que lo hicieron, sucesivamente, cónsul, cónsul vitalicio y emperador. La restauración del impero, en 1815, pasó por las mismas vías. Más tarde, Luis Napoleón legitimó, apelando al veredicto popular, el golpe de Estado de Diciembre de 1851, la restauración del imperio, la anexión de Niza y la de Saboya, así como sus reformas liberales.

Se abandonó la práctica durante la "Tercera República", pero se recuperó en 1945, cuando el general De Gaulle fue jefe de gobierno provisional y tres referéndums llevaron a adoptar la Constitución de la "Cuarta República". Este periodo constitucional estuvo marcado por el rechazo a la consulta directa como procedimiento de gobierno. El regreso de De Gaulle al poder, en 1958, y el advenimiento de la "Quinta República" señalaron el retorno de la consulta popular a Francia. La aprobación de la constitución de la "Quinta República", la Ley de Gobierno sobre la Autodeterminación de Argelia; los acuerdos de Velan; la elección del presidente por sufragio universal; la creación de regiones y la reforma del Senador; el ingreso de Dinamarca, Gran Bretaña, Irlanda y Noruega a la Comunidad Económica Europea, y los acuerdos de Maastricht, fueron todos temas sometidos a la aprobación del pueblo francés.

El presidente De Gaulle consultó en cinco ocasiones al pueblo francés. Perdió una consulta y tuvo que dejar el poder. Los presidentes Pompidou y Mitterrand convocaron al plebiscito una vez cada uno. Sin embargo, en los últimos años este instrumento de gobierno ha sido muy poco utilizado.

El artículo 11 de la Constitución de 1958 permite al presidente de la República consultar directamente al pueblo, sin intervención del Parlamento, para la adopción de medidas legislativas. Formalmente, la iniciativa pertenece al primer ministro o a las dos cámaras de la Asamblea Legislativa. En la práctica, las consultas populares de la "Quinta República" ha sido propuestas por el primer ministro, pero decididas por el presidente.

Este último puede someter a referéndum todo proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos o a la ratificación de tratados. Los resultados de las consultas tienen carácter obligatorio: el proyecto aprobado tiene que promulgarse en los quince días posteriores a la votación, como cualquier ley

votada en el Parlamento. Las interpretaciones jurídicas actuales tienden a descalificar el procedimiento como un mecanismo de revisión constitucional.

En los hechos, el instrumento de la consulta directa durante la "Quinta República" se asocia con la figura del presidente De Gaulle y con su concepción de la institución presidencial. Aparte de los argumentos tradicionales a favor del plebiscito, hay aspectos de la vida política francesa de la época que explican su uso por parte del jefe del Ejecutivo:

- a) La consulta directa crea una catarsis que significa una ruptura con las instituciones políticas de la "Cuarta República".
- b) Este mecanismo de participación permite el establecimiento y la consolidación del nuevo régimen: le proporciona la legitimidad necesaria para romper inercias heredadas del pasado.
- c) El vínculo privilegiado que se crea con el Poder Ejecutivo fortalece a la institución presidencial. De hecho, es un arma para crear un gobierno presidencial dentro de un contexto de fragmentación del poder: el plebiscito se transforma en voto de confianza, para hacer énfasis en la posición clave del presidente en la toma de decisiones.
- d) De Gaulle lo utilizó para fortalecer su posición personal y dividir a la oposición: fue una manera de arreglar cuentas con la élite política tradicional y reacomodar desde arriba las reglas del juego político.
- e) En el caso de las decisiones de política internacional, la consulta directa sirvió para consolidar la posición diplomática de Francia e incrementar su prestigio.

Con la sola excepción del último punto, las razones que justifican políticamente el recurso de referéndum presidencial en Francia han perdido su validez. Resulta paradójico que el presidente De Gaulle haya tenido que renunciar al poder después de que una propuesta suya fue derrotada en una consulta directa. Mientras tanto, las instituciones de la "Quinta República", incluida la Presidencia, se han consolidado y las fuerzas políticas se han organizado en torno a identidades bien definidas.

Una interpretación jurídica estricta de los usos del referéndum bajo la presidencia De Gaulle pone en evidencia la ilegalidad del procedimiento: al contrario de lo que prevé la ley, la iniciativa tiene que provenir de las instancias legislativas y no del Ejecutivo, además de que existe una gran imprecisión en cuanto a los temas que deben ser sometidos a la aprobación pública. Esto pone en evidencia las funciones esencialmente políticas del instrumento plebiscitario en Francia.

Es interesante constatar que en los tres periodos recientes de la cohabitación entre la derecha y la izquierda, el Poder Ejecutivo no ha juzgado prudente recurrir al mecanismo plebiscitario para soslayar al Poder Legislativo. Más bien, la última vez que se utilizó la consulta popular, en julio de 1992, fue para permitir un debate nacional entre agrupaciones que iban más allá de las identidades partidistas: lo que apoyaban la Europa de Maastricht y los que se oponían; en uno y otro bando se encontraban partidarios de la derecha y de la izquierda.

Es posible pensar que en futuro se seguirá utilizando el plebiscito para encontrar soluciones a los problemas de la política exterior francesa. Existen propuestas para introducir la modalidad de iniciativa popular

y para extender la aplicación de la democracia directa al ámbito de los problemas sociales, pero hasta la fecha no se ha traducido en proyecto de ley.

5.- GRAN BRETAÑA

La experiencia británica en materia de consulta directa es limitada. Esto es lo interesante del caso. La noción de consulta directa ha sido introducida en el debate político británico, de forma reiterada, desde el siglo XIX, pero de la misma manera se ha impuesto la idea de la democracia representativa en un país donde la institución del Parlamento tiene una dimensión mítica.

Durante todo este siglo, los "conservadores" estuvieron más dispuestos a defender esta forma de participación política, la cual constituye una especie de "veto nacional" sobre cuestiones de interés común. Los "laboristas" siempre fueron más cautelosos con respecto al uso de este procedimiento, pues su temor era que los gobiernos conservadores lo utilizaran como línea de defensa ante las propuestas legislativas orientadas hacia el cambio social.

El uso del plebiscito en el ámbito local es parte de la tradición política británica desde 1850; una disposición legislativa prevé que la instalación de librerías públicas municipales debe ser sometida a votación. Lo mismo ocurre con respecto a la apertura de los cines y de los "pubs" los domingos. También se utiliza para tratar de encontrar soluciones a problemas regionales; en 1973; el *home rule* fue llevado a votación en Irlanda del Norte y pronto se hará lo mismo con la devolución de poderes en Escocia.

El ingreso, en 1975, de Gran Bretaña a la comunidad Económica Europea dio lugar al único plebiscito nacional en la historia británica. La iniciativa de los opositores al consenso pre-europeo de los jefes de los partidos políticos. Antes, en 1970, Wilson, Heath y Torpe rechazaron la idea de la consulta directa aduciendo que las decisiones correspondían al Parlamento dado que, en la tradición británica, las elecciones generales tienen una dimensión plebiscita.

Sin embargo, en 1972, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Laborista votó, por una escasa mayoría, a favor de una consulta nacional sobre la adhesión a la Comunidad. En la campaña de octubre de 1974 el tema se transformó en promesa electoral: los "laboristas" insistían en renegociar los términos de la participación británica ante los esfuerzos integracionistas europeos.

En marzo de 1975 el gobierno laborista introdujo una ley sobre las consultas directas ante el Parlamento, que constituyó una especie de paréntesis con respecto a la vida política ordinaria. Así, la compilación de los votos debía ser sobre una base regional y no sobre la de los distritos electorales, para no poner a los diputados en una situación incómoda en cuanto a su condición de representantes. También se crearon dos organizaciones encargadas de coordinar las campañas a favor y en contra de la propuesta. De esta manera, el debate podría trascender las lealtades partidarias. Se acordó dar un subsidio igual a las dos organizaciones y permitirles tener acceso a tiempo gratuito en los medios de comunicación electrónica. Finalmente, el gobierno tomó la decisión de suspender la regla de solidaridad ministerial sobre la cuestión plebiscitaria durante tres meses; esta actitud se explica por la división que existía en el gabinete, donde 16

ministros estaban a favor de la adhesión y siete en contra. La campaña duró tres semanas y el "sí" ganó con más de 67 por ciento de los sufragios.

Las modalidades de utilización de la consulta directa en Gran Bretaña dejan ver su condición de excepcionalidad. En efecto, ante un problema que trasciende las divisiones partidistas y amenaza con dividir al gobierno, el referéndum sirve para poner en suspenso la actividad política normal. Cambia, por un período limitado, los parámetros de las alianzas y oposiciones dentro del sistema político, sin afectar al sistema de partidos. Por otro lado, muestra hacia fuera el grado de compromiso de Gran Bretaña con el proyecto integracionista europeo.

El plebiscito no se ha vuelto a utilizar a nivel nacional en el Reino Unido, aún cuando ciertos políticos conservadores estuvieron a favor, durante un tiempo, de este tipo de consulta pública.

6.- SUIZA

La noción de referéndum se relaciona habitualmente, de manera empírica, con el sistema político suizo. Esta asociación se explica por la frecuencia con la que se recurre a este mecanismo de consulta en la vida política helvética: de lo más de 500 plebiscitos nacionales que hablan sido realizados hasta 1978; 297 fueron llevados a cabo en Suiza.

La tradición de democracia directa de los suizos se remonta a finales de la Edad Media: los habitantes de cantones como el de Berna tomaban decisiones en asambleas públicas. Esta práctica desapareció en los siglos XVII y XVIII. El voto de aprobación para la segunda Constitución Helvética, en 1802, reinauguró la tradición. Luego, entre 1830 y 1840, con la "regeneración liberal", la mayoría de los cantones adoptó la costumbre de someter las modificaciones constitucionales a la aprobación popular. En 1848, otra Constitución Federal fue sujeta al veredicto popular. En sus inicios, el plebiscito obligatorio se aplicaba solamente a las enmiendas a la Constitución Federal. A partir de 1874, el recurso se extendió, de manera facultativa, al conjunto de las leyes federales y a los decretos de aplicación general adoptados por el Parlamento. Más adelante, las enmiendas constitucionales de 1921 y 1977 ampliaron su aplicación a la ratificación de los tratados internacionales.

En un principio, las iniciativas populares eran empleadas solamente para la revisión total de la Constitución, pero a partir de 1891 fue posible usarlas, también, para enmiendas parciales.

Existen dos tipos de referéndum en Suiza: los constitucionales, que forman parte integral del proceso de ratificación legislativa, y los facultativos, que dependen de una petición formulada por un número determinado de ciudadanos dentro de un plazo previsto. Estos últimos no pueden ser convocados por el Parlamento o por el gobierno: en este sentido, el plebiscito en Suiza no es un instrumento del gobierno central. Por eso, sus resultados no son indicativos sino obligatorios: adquieren fuerza de ley.

Como se mencionó anteriormente, todos los cambios a la Constitución Federal, así como todos los tratados internacionales que suponen el ingreso a una organización internacional, tienen que ser sometidos al

veredicto popular. En ambos casos, la aprobación requiere de una doble mayoría: la de los sufragios expresados y la de los cantones.

Los plebiscitos opcionales se aplican a todas las leyes y decretos promulgados por el gobierno federal. Una petición formulara por 50,000 ciudadanos obliga a que se celebre una votación sobre alguna medida legislativa, en un plazo de 90 días después de la publicación de la ley. Si hay plebiscito, dicha ley entra en vigor solamente si consigue la aprobación de la mayoría de los votantes. En el caso de los decretos, existe un margen de protección: si su vigencia no excede de un año no son sujetos de plebiscito; en caso contrario, después de un año de aplicación tienen que llevarse a referéndum.

Las iniciativas populares se aplican únicamente para el cambio constitucional; los ciudadanos no pueden solicitar la adopción, la modificación o la abrogación de leyes ordinarias o de decretos. Esta prohibición orienta la acción legislativa de los ciudadanos hacia el cambio de la Constitución. Las normas de formulación de las iniciativas requieren la recavación de 100,000 firmas, durante un periodo que no puede exceder los 18 meses, y los promotores de éstas son responsables de formular el contenido de las modificaciones que se sugieren. Como en el caso del referéndum constitucional, la aprobación requiere una doble mayoría: la de los votantes y la de los cantones.

Estos recursos hacen que el sistema político suizo sea el más abierto a la participación directa del pueblo en el proceso legislativo. Sin embargo, el porcentaje de consulta de leyes contra otros temas ha sido más bien bajo. De las 297 preguntas públicas formuladas entre 1848 y 1878, sólo siete por ciento corresponden a leyes, tratados y decretos ratificados en Suiza durante este periodo. En el mismo lapso, se llevaron a cabo 125 iniciativas populares: de ellas, solamente 74 cubrieron los requisitos para ser llevadas a consulta directa y se adoptaron apenas siete.

En términos de participación, la tendencia es similar a las que registran las elecciones de cargos políticos y muestra un declive con el transcurso del tiempo: en 1945, la tasa de participación se ubicó alrededor de 60 por ciento del electorado; desde entonces, ha alcanzado poco más de 40 por ciento.

En cuanto a los resultados, éstos varían en función del tipo de consulta. La votación sobre propuestas del gobierno en referéndum constitucionales ha sido generalmente positiva, mientras que la votación en referéndum opcionales solicitados por el pueblo ha sido más negativa que positiva. Esta tendencia revela que, si bien existe un amplio espacio para la participación ciudadana en el proceso legislativo, esta función sigue controlada por los legisladores electos. Ahora bien, la existencia de estos recursos influye, sin duda, de manera preventiva sobre la acción legislativa de los representantes electos y conduce a la búsqueda de consensos más sólidos.

¿Cuáles son las críticas más comunes a la práctica plebiscita suiza?. Primero, recurrir de manera frecuente a la consulta pública crea un cierto cansancio en el electorado, lo que se refleja en una baja participación. Segundo, el procedimiento no se presta a la solución de problemas complejos; por eso, la formulación de las preguntas es ambigua y difícil de entender. Tercero, la intención democrática del procedimiento es subvertida por la acción de grupos de presión grande y económicamente fuerte, los cuales logran sacar provecho a la apertura del proceso legislativo. Cuarto, los plebiscitos más exitosos son los que

nunca se llevan a cabo: el Parlamento elabora las leyes bajo la amenaza constante de la democracia directa, lo que tiende a favorecer el consenso.

Pero, en última instancia, hay que entender la práctica de la democracia directa en el contexto del sistema político suizo. La proporcionalidad del sistema electoral hace que desde los años sesenta sean tres las fuerzas políticas que se reparte, casi por igual, la mayor parte de los escaños en el Consejo Nacional y en el Consejo Federal. La diferencia entre las ofertas políticas es mínima. Existe, por ello, una gran estabilidad en el sistema de partidos e incentivos fuertes hacia el gobierno de consenso. Es por ello que, la existencia de mecanismos de consulta directa aparece como un contrapoder legislativo, que obliga al acuerdo o que permite forzar soluciones más audaces sin afectar los equilibrios políticos.

Con esta breve revisión de los diversos mecanismos de la democracia directa en cinco países distintos podemos situar a dichos mecanismos dentro del marco más amplio de las instituciones existentes y del funcionamiento real de los sistemas políticos, para poder apreciar sus efectos. En ninguno de los casos que hemos revisado la utilización de tales mecanismos se plantea en oposición con los mecanismos de la democracia representativa. Se establece, más bien, una relación de complementariedad con las estructuras y procesos políticos existentes.

Así, hemos visto que en las dos democracias parlamentarias de tipo británico, Canadá y Gran Bretaña, el uso del plebiscito sirvió para poner en paréntesis el juego partidista normal o para buscar soluciones a cuestiones de índole regional. El procedimiento parece haber tenido efectos positivos para la toma de decisiones públicas en el caso de Gran Bretaña, mientras que en Canadá confirmó el *impasse* en el cual se encontraba, en esos momentos, la clase política para solucionar problemas de delicada resolución. En Estados Unidos, el uso de numerosos instrumentos de consulta directa está vinculado a la debilidad de las legislaturas y sistemas de partidos estatales. En Francia, la reintroducción de esos mecanismos, con el advenimiento de la "Quinta República" y su uso relativamente frecuente, parece estar ligado al destino de una figura política y a su voluntad de superar los obstáculos que le ponía el sistema de partidos. Finalmente, en el caso suizo no se puede entender el uso frecuente del referéndum y de la iniciativa popular sin ponerlos en relación con el funcionamiento de un sistema de partidos que tiende a fomentar el consenso político. La revisión de estas experiencias

nacionales deja una cosa clara: en sí, los instrumentos de consulta directa a la ciudadanía no constituyen una garantía de mayor democracia.

D.- Límites de la democracia directa

Aunque, en la última instancia, los efectos de los mecanismos de la democracia directa dependen del sistema político considerado, existe en la literatura especializada un amplio debate en torno a las ventajas y desventajas que representan. En el trasfondo del debate se perfila la oposición entre dos formas de democracia: la directa y la representativa. Para concluir, vale la pena resumir los argumentos teóricos y empíricos que han sido formulados al respecto.

La democracia representativa aparece como el producto de los procesos de emancipación popular que ocurrieron en Occidente a partir de la Ilustración. La tradición del liberalismo lockeano es la que más se apega a la idea de representación política. Más allá de consideraciones vinculadas al mantenimiento del poder de ciertos grupos sociales, su instrumentación corresponde a la gestión democrática de sociedades complejas que abarcan amplias extensiones geográficas.

a- Ventajas del gobierno representativo cabe destacar:

- *. Protección otorgada a las minorías.
- *. Limitación a la demagogia y a los abusos del poder político.
- *. Estabilidad en las decisiones públicas.
- *. Cambio ordenado en las políticas y en el servicio público.
- *. Equilibrio entre la participación y la gobernabilidad.

El problema de la representación surge del hecho de que representar alude a algo que está, a la vez, presente y ausente. El mismo acto de delegar la representación supone deshacerse de la capacidad de participar. A la vez, esto genera una situación conflictiva para el representante, el cual puede encontrarse atrapado entre los imperativos de su mandato y su independencia de juicio. Esta

paradoja constituye la base de las críticas que hacen los promotores de la democracia directa a la representación política.

La democracia directa está asociada a las primeras formas de vida democrática. Los ciudadanos griegos, reunidos en asambleas deliberativas, tomaban públicamente las decisiones que afectaban el devenir de la comunidad. Esta imagen idílica de la democracia es la referencia constante y añorada de los ensayistas de la modernidad y es la que Rousseau tuvo presente cuando desarrolló su concepción de la democracia. Este concepto ha sido utilizado con frecuencia para criticar las limitaciones de la democracia representativa y hace a un lado las críticas que filósofos como Aristóteles y Platón dirigían en contra de la práctica de la democracia en Grecia.

b.- Ventajas de la democracia directa serían:

- *. Expresar de manera pura los intereses individuales
- *. Permitir la manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos.
- *. Incrementar la sensibilidad de los legisladores a los movimientos de opinión.
- *. Reducir los efectos de distorsión creados por los partidos políticos y las asociaciones intermedias.
- *. Incrementar la participación ciudadana.

Detrás de esta discusión está el problema de la legitimidad en la toma de decisiones públicas. Se parte del principio de que las decisiones gubernamentales deben ser lo más legítimas posibles y que los mecanismos que permiten llegar a ellas tienen que ser aceptadas como válidos.

Muchos argumentos han sido utilizados para apoyar el uso de los mecanismos de consulta directa. Los principales son los siguientes:

1°.- Estos mecanismos permiten discutir cualquier tipo de problema político más allá de las limitaciones impuestas por las rivalidades partidistas. Permiten flexibilizar la rigidez de la disciplina partidaria. En muchas ocasiones ofrecen salidas eficientes a impasses legislativos. Constituyen instrumentos políticamente neutros, que producen resultados apoyados en la opinión pública y logran conferir una dimensión extraordinaria a cambios políticos fundamentales.

2°.- Favorecen un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía. Obligan a los representantes a responder a las demandas populares siempre, no solamente en los momentos electorales. Los dirigentes se ven en la necesidad de tomar en consideración el pulso de la opinión pública antes de tomar decisiones.

3°.- Estimulan la participación ciudadana e incrementan el sentimiento de eficacia del ciudadano. Contribuyen a la educación y a la socialización políticas, y son medios de expresión de la voluntad popular.

4°.- En el discurso populista aparecen como armas eficaces de lucha contra los grandes intereses que tienden a monopolizar el acceso a los centros de toma de decisiones.

5°.- Su aplicación conlleva a una apertura de los métodos de decisión pública, lo que traduce, en caso de aprobación, en una mayor legitimidad de las leyes.

6°.- Muchas veces obligan a tomar decisiones necesarias en situaciones donde los legisladores no quieren asumir el riesgo de inclinarse a favor de una opción determinada.

7°.- Finalmente, en un contexto generalizado de desvanecimiento de ofertas programáticas claras por parte de los partidos políticos, el referéndum y otros

instrumentos de la democracia directa ayudan a definir con más precisión el contenido de las políticas públicas.

Los argumentos en contra son los que señalan con énfasis los efectos del debilitamiento de las instituciones democráticas a causa de los procedimientos de democracia directa:

a).- Los instrumentos de la democracia directa debilitan el gobierno representativo y conducen a una visión de la democracia sin responsabilidad gubernamental. Los legisladores pierden los incentivos para tomar decisiones.

b).- El carácter dicotómico de la decisión plebiscitaria alienta la polarización de las opciones políticas y lleva a la adopción de decisiones forzadas. En este sentido, la asamblea representativa tiene una ventaja sobre el plebiscito: sus miembros se encuentran regularmente, entablan diálogo, buscan soluciones concertadas y tienen tiempo para tomar decisiones.

c).- Contrariamente a lo que afirman los defensores de la democracia directa, sus mecanismos pueden llegar a ser controlados por grupos de intereses poderosos, que encuentran en ellos una manera de soslayar los procedimientos legislativos normales.

d).- El principio de mayoría en que apoyan estos instrumentos pone en peligro los derechos de las minorías.

e).- La interpretación de los resultados plantea problemas. No hay manera de medir realmente la intensidad del apoyo a las decisiones, y la definición de las mayorías aceptables varían en función de los contextos políticos. En caso de que las consultas sean nacionales, la heterogeneidad del electorado plantea problemas de interpretación de los resultados: en muchos casos, las minorías afectadas por la decisión votan de manera opuesta a la mayoría.

f).- Finalmente, muchos argumentan que el ciudadano ordinario no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes.

De todos estos argumentos, en favor y en contra de la democracia directa, hay algunos que no resisten una confrontación con la realidad. Otros pueden ser utilizados tanto a favor como en sentido adverso. Así, el argumento en contra de la monopolización de los mecanismos de toma de decisiones a favor de los grandes grupos de intereses ha servido para que esos mismos grupos pudieran encontrar vías más controlables de acceso a la decisión pública, sobre todo cuando no existen límites a los gastos de campaña en proceso de consulta directa.

El incremento de la participación ciudadana en la democracia directa no está garantizado: por lo general, en los estados de Estados Unidos, donde se recurre frecuentemente a la consulta directa, la participación es ligeramente inferior a la que se registra en las elecciones que, de por sí, no es muy elevada. Por otro lado, se sabe que los ciudadanos suizos se quejan de estar sometidos a consulta con demasiada frecuencia.

El argumento según el cual la democracia directa debilita a las instituciones representativas puede ser utilizado tanto a favor como en contra de los mecanismos de consulta directa. En efecto, la mera posibilidad de recurrir a tales procedimientos puede constituir un incentivo para mejorar los procesos legislativos de la democracia representativa.

Como ya se ha mencionado, en esta discusión resulta fundamental tomar en consideración las particularidades de los sistemas políticos, así como las situaciones concretas en las cuales se aplican los métodos de consulta directa. Resulta estéril oponer de manera irreconciliable la democracia representativa con la democracia directa. Más bien, hay que ver cómo el uso de ciertos mecanismos de consulta puede fortalecer la institucionalidad democrática en su conjunto.

En este caso, el mejor argumento a favor del uso de mecanismos de democracia directa quizá sea el que los define como instrumento político relativamente neutro, que permiten rebasar situaciones de *impasse político*, más allá de las opciones partidistas existentes. Pero este planteamiento conlleva, en sí, una dimensión de excepcionalidad en el uso del recurso. Aquí cabe la observación de Maurice Duverger, según la cual los procedimientos de la democracia directa o semidirecta tienen que ser evaluados en el marco global de las instituciones de la democracia representativa. En el mejor de los casos constituyen correctivos a deficiencias de funcionamiento de las instituciones de representación pero, en sí, no son garantía de una mayor calidad de la democracia.

CAPÍTULO QUINTO

FUTURO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RETO DE LA DEMOCRACIA LIBERAL.

XI.- CARACTERÍSTICAS ESENCIALES

Los partidos políticos han jugado un papel muy importante en las democracias modernas y actuales. Sin duda alguna en una democracia moderna y aun en gobiernos no democráticos se ha escuchado hablar de partidos políticos. Estos son los actuales actores sociales que representan el poder. Por ejemplo existen democracias bipartidistas, multipartidistas, o democracias con sistemas de un partido dominante o no democracias que solo consideran el partido del Estado. Sin lugar a dudas hablar de partidos es algo complejo y mas aún enfocarlo a los retos de la democracia liberal.

Para poder abordar este tema, se nos hizo prudente comenzar con los preceptos básicos de partidos políticos y con el amalgamiento de esta información ir descendiendo a la complejidad del tema, para ello realizamos un análisis de las diferentes interpretaciones de los partidos políticos, su forma de financiamiento y finalmente situarnos en los retos de la democracia liberal. En este último segmento se lleva a cabo una reflexión sobre el papel que juegan los partidos políticos en la democracia liberal así como los roles que juegan los individuos ajenos a estos partidos en relación con la democracia. Ahora bien, en las conclusiones va implícita una prospectiva de los partidos políticos en relación al reto de la democracia liberal.

A.- Delimitación del concepto de partido político

Generar una definición de partidos políticos no ha sido para los estudiosos de este tema tarea sencilla, ello obedece a que los partidos se presentan con

características notablemente diferentes, tanto desde el punto de vista de las actividades concretas que se han desarrollado en lugares y tiempos distintos, como en los términos de sus estructuras organizativas que los mismos han asumido y asumen.

Los partidos políticos son grupos sociales concretos que tienen por vínculo funcional la dirección de la sociedad a través del Estado. Se organizan sobre la base de la solidaridad de intereses e ideales y materiales existen respondiendo a los móviles políticos de la actividad social humana. Como centros de convergencia de las diversas tensiones y presiones que engendran los agrupamientos humanos en relación con el poder.

Los partidos reflejan dinámicamente la estructura social coexistiendo como fuerza de cooperación y disyunción para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e institucionales. Marcan el ritmo interno de la vida democrática moderna, en la que la política, como forma suprema de la actividad humana transforma lo social a político, extendiendo su actividad a todos los campos de la sociedad, cuya transformación busca o por cuya conservación lucha.

Los partidos se encuentran íntimamente vinculados al desarrollo y evolución de las sociedades modernas, reflejando la oposición de las fuerzas sociales dentro de cada sociedad global, materializando en los niveles del poder y en las formas más o menos visibles, el antagonismo entre las clases.

Así la sociedad presenta una trama de intereses contrapuestos según fines ideales y materiales, que agrupan a los hombres en fracciones antagónicas. Estos intereses se polarizan en tendencias que compiten por el poder.

Los partidos son así, los protagonistas de la escena del poder. Expresión de realidades sociológicas de contenido esencialmente político, su reconocimiento jurídico deriva de la estructura del poder del Estado moderno, vinculándose, en cuantas típicas formaciones, al principio de igualdad política, a la conquista gradual del sufragio universal, a los cambios internos y externos de la representación parlamentaria, a la estructura de clases de la sociedad moderna y contemporánea.

No debemos olvidar, que los partidos políticos no son meras reuniones de sobresalientes, deben ser organizaciones durables, organizaciones cuyo proyecto de vida política, sea mayor que la de sus dirigentes, que sea una organización bien establecida y durable, que permita relaciones regulares y variadas en el escalón nacional, que permita que sus dirigentes nacionales y locales practiquen la democracia externa e interna, que sean capaces de tomar y ejercer el poder y finalmente que tengan el cuidado, de buscar en el electorado un sostén a través de las elecciones o de cualquier otra manera.

"Los partidos que no participan en elecciones no tienen <<destinatarios>> en el sentido habitual, pero, de todas maneras, apelan a un grupo de la sociedad y provocan la reacción del grupo contrario. Los partidos en cuanto organizaciones políticas orientadas a la conquista de votos y cargos públicos solo pueden comprenderse desde la perspectiva de un sistema político global".⁶

Es una realidad que el fin de todo partido político es el control del poder público, que una vez logrado este fin se procure únicamente no perderlo.

"Todo partido político quiere organizar el Estado según sus intereses; una vez llegado al poder, todo partido da a la sociedad la forma que mejor corresponda a sus intereses. Los intereses, los diferentes intereses, son el eje en torno al cual gira toda lucha de partidos, el punto central de toda inquietud y movimiento en el dominio estatal. La naturaleza de estos intereses condiciona también la naturaleza de los partidos, les da su contenido, su principio, le estampa el sello que hace de ellos lo que son, condiciona sus rasgos característicos, los diferencia unos de otros. Hay dos clases de intereses: intereses particulares e intereses

⁶Klaus Von Beyne. Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales. 1ª. Ed. Traducida por Luis López Guerra y Jaime Nicolás Muñoz. Edit. Siglo veintiuno de España Editores, S.A. Madrid 1986. pág. 16.

generales de la humanidad. Los primeros son derechos, privilegios; estos últimos el Derecho. Característica esencial de los privilegios es que perjudican a la comunidad en beneficio de individuales”.⁷

Pero a que han denominado diversos tratadistas como Duverger, Weber entre otros “partidos políticos”, cabe destacar que para estos conocedores de la materia han definido a estas organizaciones políticas de diversas maneras, primeramente para Duverger: “Un partido no es una comunidad, sino un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales, etc.) ligadas por instituciones coordinadoras”, Weber: “El término <<partido>> será empleado para designar las relaciones sociales de tipo asociativo, una pertenencia fundada en un reclutamiento de forma libre. Su objetivo es asegurar el poder de sus dirigentes en el seno del grupo institucionalizado, a fin de realizar un ideal, o de obtener ventajas materiales para sus militantes”. Algunos otros ven al partido como portador de ideas, ellos son Burke: (...) Un conjunto de hombres organizado para obrar en común en el interés nacional, a partir del principio particular en el que se ha puesto de acuerdo (...) La vocación del filósofo es definir los fines propios del poder. La vocación del político que es un filósofo comprometido en la acción, es encontrar los medios adecuados a estos fines y utilizarlos con eficacia”. Burdeau “(...) Todo grupo de individuos que, profesando las mismas opiniones políticas, se esfuerzan en hacerlas prevalecer, incorporando el mayor número posible de ciudadanos y buscando a la vez conquistar el poder, o, por lo menos, influenciar sus decisiones”.⁸

“El partido moderno es una organización de lucha en el sentido político del término, y como tal debe adaptarse a las leyes de la táctica”.⁹

⁷ Kurt Lenk Y. Franz Neuman. Teoría y Sociología Críticas de los partidos políticos. Traducida por Ignacio de Otto, Edit. Anagrama, Barcelona 1980, pág. 145.

⁸ Jean Charlot. Los Partidos Políticos. Traducción Montserrat Baras, Jesús Rodas, Editorial A. Redondo, Editor, Colección Beta Barcelona, 1971, págs. 47-48.

⁹ Robert Michels. Los Partidos Políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, traducción Enrique Molina de Vedia, Editorial Amorrortu Editores, Argentina 1983, 3ª. Reimpresión, pág. 87.

Así los partidos políticos, nacidos como una especie de intermediarios para traducir a nivel estatal la voluntad política de la sociedad, se terminan convirtiendo en muros de separación entre los electores y los elegidos. De modo que los elegidos, en lugar de expresar la voluntad popular, lo que acaban expresando es la voluntad de la burocracia y de los aparatos de partidos.

Como las democracias los partidos son pirámides construidas desde abajo, la conexión entre gobernante y gobernado se convierte en una auténtica necesidad en la doble canalización de fuerzas que existen en la democracia.

B.- Diferentes interpretaciones de los partidos políticos

Los partidos pueden interpretarse de diferentes maneras: sociología, psicología, política y jurídica. A continuación revisaremos cada una de estas posibilidades hermenéuticas.

La interpretación sociológica de los partidos políticos encuentra a sus más prestigiosos exponentes en Max Weber y Sigmund Neuman, quienes manifiestan que los partidos políticos son el producto de las luchas de clases y de las fuerzas sociales, llegando a señalar que los partidos políticos son formas de socialización que descansando en un reclutamiento formalmente libre, tiene como fin proporcionar poder a sus dirigentes y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales, tales como la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales, o ambas cosas.

Por su orientación los partidos pueden ser efímeros o de cierta duración, revestir el carácter de séquitos carismáticos, servidumbres tradicionales o de adhesión racional con arreglo a fines o valores, según la concepción del mundo de la vida que impere en cada tiempo y espacio.

Por su orientación los partidos pueden perseguir intereses personales o fines objetivos. Los partidos de patronazgo se dirigen de hecho al logro del poder para el jefe y la ocupación de los puestos administrativos en beneficio de sus propios cuadros.

Desde una interpretación psicológica destacan aquí Friedrich Rohmer, A. Lawrence, Robert Michels y Hatschek los partidos son productos de los impulsos y tendencias existentes entre los hombres, de su instinto de lucha y su tendencia a la dominación. Este es el sustento sobre el cual los sentimientos, pasiones o intereses, en correspondencia con el ciclo vital humano, conforman el comportamiento individual que encuentra expresión en y a través de los partidos.

Atendiendo a una interpretación política, los partidos son considerados como agrupaciones destinadas a proporcionar la clase o estamento gobernante y obtener el control del gobierno para realizar sus fines ideales y materiales, postulando candidatos y formulando doctrinas y programas políticos. Entre sus exponentes Carl J. Friedrich.

Y con una visión jurídica la participación de los partidos es determinante para el desarrollo de la democracia representativa, además de la relación que guarda como entes auxiliares del Estado y de la composición electoral entre éstos con ellos.

C.- Sistema de Financiamiento Público de los Partidos Políticos

Una de las prerrogativas más respetables que tienen los partidos en México es el financiamiento público, es importante abundar al respecto.

Este financiamiento se divide en tres conceptos consistentes en: gastos para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para el sostenimiento de actividades específicas, y para gastos de campaña, comenta el Dr. Fernando Ojesto Martínez Porcayo, en su calidad de presidente del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación, en un trabajo que realizó como docente en la maestría de derecho electoral:

“Recibiendo las ministraciones, por este tercer concepto únicamente durante los años de elección, por un monto equivalente al primero de estos rubros durante el mismo año. Esta cantidad resulta significativa en virtud de que durante el mismo año de 1997, en que se celebraron elecciones federales en nuestro país, el monto total asignado a los partidos políticos ascendió a la cantidad de \$2'111,493.862.23 dos mil ciento once millones cuatrocientos noventa y tres mil ochocientos sesenta y dos pesos con veintitrés centavos, la cual resulta superior a las asignadas en el presupuesto de egresos de la federación correspondiente al ejercicio fiscal del mismo año, para la siguientes Secretarías de Estado: Reforma Agraria...”¹⁰

Tomando en cuenta lo anterior podemos destacar que el sistema de partidos, cuenta con prerrogativas que llegan a exceder los intereses directos de los ciudadanos, sin considerar necesariamente, la opinión de la ciudadanía.

En otros tiempos quienes hacían de la política su profesión principal era mínimo, actualmente resulta una actividad bastante retributiva, de allí que existan tantas agrupaciones de partidos pequeños. Al respecto Giovanni Sartori menciona:

“En todos los llamados sistemas polipartidistas encontramos <partidos menores>, considerados como irrelevantes tanto para los actores como para los observadores políticos, es decir, como sin importancia práctica; su aparición, existencia y declive no deja huellas en el funcionamiento práctico del sistema”.

Efectivamente como bien lo apunta Giovanni Sartori, no deja huella en el funcionamiento práctico del sistema, sin embargo deja una marca palpable en la economía de cualquier país.

¹⁰ Ojeto Martínez Porcayo, Fernando. Notas de la historia del derecho electoral en México, impartido en la maestría de derecho electoral, Xalapa, Ver. Mayo de 2001.

D.- EL Reto con la Democracia Liberal

Tocqueville¹¹ el 12 de Septiembre de 1848 al intervenir en la Asamblea Constituyente durante el debate sobre el derecho al trabajo: “La democracia y el socialismo se unen sólo por una palabra, la igualdad; pero nótese la diferencia: la democracia quiere la igualdad en la libertad, el socialismo quiere igualdad en las incomodidades y en la servidumbre”; él le atribuye al término democracia un nuevo significado, *la liberal democracia*. Libertad e igualdad quedan como enemigas pero bajo nuevas etiquetas: la igualdad negadora de la libertad refluye en el socialismo, mientras que la igualdad afirmadora de la libertad confluye en la *democracia liberal*.

El binomio libertad-igualdad, la conjugación entre individuo y sociedad es lo que interesa a esta democracia liberal. No solamente la observancia de las mayorías, sino también subrayar la particularidad de quienes las conforman. El estado demócrata liberal pretende, además de la vigilancia, poder ejercer de forma eficiente y efectiva el poder.

Los primeros acercamientos de los partidos políticos han sido con la democracia. No obstante, una vez que los partidos surgieron y se consolidaron, adquirieron una vinculación íntima con la democracia representativa, a grado tal que hoy no se concibe ésta sin la existencia y la actuación de los partidos políticos.

En las sociedades modernas y democráticas los partidos políticos juegan una serie de relevantes funciones para la sociedad y el Estado. Basta referirse a su importante contribución a los procesos electorales y a la integración de las instituciones de representación y de gobierno, en que los partidos son actores fundamentales; a la socialización política, a la formación de la opinión pública, o a

¹¹ Citado por Giovanni Sartori. Qué es la democracia. Traducción Miguel Angel Gonzalez Rodriguez y Maria Cristina Pestellini Laparelli Salomon, Editorial Taurus, México, 2004, 1ª. Reimpresión, p. 24.

la dinámica del sistema de partidos que ofrece a la ciudadanía diversas opciones de proyectos y programas políticos, al tiempo que permite un juego institucional de pesos y contrapesos necesario a la vida democrática.

Hoy, en los inicios del siglo XXI y sus emergentes transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales, presenciamos un amplio y profundo debate acerca de los partidos, sobre su actuación y su capacidad de procesar los retos que les plantean los cambios en la sociedad y en la actual democracia liberal.

Los partidos son actores quizá irremplazables del escenario político. En las democracias desempeñan importantísimas tareas. Se ha dicho, no sin razón, que el Estado moderno es un Estado de partidos por el lugar central que ocupan no solo en la integración de los órganos de representación y de gobierno, sino también por sus funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil.

Evidentemente, en las democracias liberales los partidos desempeñan funciones específicas de las que carecen en los regímenes no democráticos. Las funciones de los partidos en las democracias han sido clasificadas atendiendo a dos vertientes: la social y la institucional.

Por su importancia, los partidos son organizaciones que crean y sustentan muchas de las instituciones del estado. Desempeñan funciones sociales y políticas imprescindibles en una democracia, al grado de que no hay en este momento entidades capaces de sustituirlos. Sin embargo, cuando no existen los suficientes controles democráticos, algunos partidos pueden apoderarse de las instituciones y constituirse en medios perversos y degenerativos. Por ejemplo, pueden caer en el vicio de la partidocracia consistente en la desviación de las actividades normales y ordinarias de los partidos que conviven en una democracia; esto ocurre cuando los partidos fomentan prácticas clientelares, destinan los recursos de los ciudadanos que reciben del erario a finalidades distintas de las previstas y pueden, en casos

extremos, llegar a aliarse con sectores contrarios a los principios democráticos y encabezar la construcción de regímenes violatorios de los derechos humanos.

Pero en lo fundamental, los partidos son los constructores de los regímenes democráticos. Son actores distinguidos en los procesos de transición a la democracia y pueden ser los principales garantes de la profundización y consolidación de la misma. En las democracias modernas son indispensables, aun cuando en fechas recientes se plantee el tema de su actualización ante problemáticas y desafíos tecnológicos, sociales y económicos anteriormente desconocidos.

Los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.

En los procesos de transición, los partidos políticos son los principales actores conscientes de la labor que realizan. En esos momentos, su finalidad primordial es el establecimiento de procedimientos democráticos imparciales, pues más que competir por el poder están construyendo las bases del nuevo Estado. En cierta forma, dejan de ser singularidades en búsqueda de un beneficio político directo e inmediato para transformarse en formadores y consolidadores del Estado democrático de derecho. Por tal motivo, en la transición su tarea es única y fundamental, muy diferente a la que se desarrolla dentro de las condiciones ordinarias de la competencia política en una democracia.

La crisis de legitimidad de los partidos y del sistema de partidos es ya una letanía. En gran medida se debe el abuso de poder de los políticos y su ineficacia para resolver los problemas básicos de las mayorías nacionales. Pero en lugar de

exigir y buscar un mayor control social de las agrupaciones partidarias y rendimiento en la formulación y ejecución de políticas públicas, algunas corrientes políticas –autodefinidas como democráticas-, despotrican contra los partidos como si pudiéramos prescindir de ellos en un amén; esta plétora acaso contribuye a que algunos grupos en las calles o bien no respeten la ley, o busquen imponerla por su propia mano- aún cuando estos sectores no apoyarían incondicionalmente el que se les aplique a ellos de la misma y discrecional manera. Los partidos políticos ya en el poder deben de postularse y trabajar por y en pro de las mayorías y por supuesto también a favor de las minorías.

Por otro lado, las tendencias plutocráticas o oligárquicas de algunos partidos, han menoscabado la resonancia de una democracia liberal entre sus miembros al llegar al poder. No solamente se tiene que legitimar la democracia sino convertirla en una forma de vida. Quizá los partidos tanta que replantearse sobre toma de conciencia en relaciona la libertad e igualdad asumiéndolas como un derecho común y no para unos cuantos privilegiados.

La respuesta tiene que ver con el desarrollo de la democracia y la profundización en ella. Los partidos tienen que cambiar de estrategia de acuerdo con las pautas que presenta la nueva sociedad; su apuesta está en fomentar alianzas con los movimientos sociales, ser capaces de avanzar en las propuestas de estas organizaciones y mejorar sus mecanismos de democracia interna. En especial, el cuidado debe residir en la renovación constante de sus élites dirigentes y en mantener frente a la sociedad una gran transparencia en sus líneas políticas y en el uso de sus recursos.

También cabe reflexionar sobre el perfeccionamiento en los mecanismos institucionales de la democracia consociativa, para que los diversos grupos sociales y partes de la nación reciban un trato de equidad que haga factible la unidad en la diversidad y procure un desarrollo armónico e igualitario; por lo que es conveniente que los distintos mecanismos de relación política sea fluidos y

transparentes y cuenten con importantes garantías de respeto a las minorías, de suerte que ninguna de ellas sucumba a la tentación de acercarse a la tiranía de las mayorías.

Sin embargo, en una democracia liberal, ¿existe una verdadera representatividad del pueblo o de las mayorías? En este sentido, se podría entender que dicha representatividad la asumen los partidos políticos en el momento que son elegidos para ocupar cualquiera de los diferentes cargos públicos de la sociedad. Por lo tanto, la representatividad pudiera quedar sofocada por los partidos políticos y no por el pueblo. Éste último, se convierte sólo en una cuenta aritmética de la sociedad. En este sentido, elegir a los gobernantes, tener opciones electorales que permitan cambiar el voto, expresar disenso, constituyen la denotación mínima de la palabra democracia para todos aquellos que no somos parte de un partido político.

CONCLUSIONES

1.- Los mayores desafíos serán planteados por los regímenes que han consolidado una democracia política, moderna, representativa, liberal y nacional. Así, la habilidad que los sistemas detentan para adaptar sus normas y prácticas con la creciente desafección de los ciudadanos, será uno de los factores que afecten el futuro de la democracia. Las fuentes del descontento y desafección ciudadana no proceden de coyunturas específicas, sino que se asientan sobre los principios que regulan la “real existencia” de la democracia liberal, vale decir: a) su exclusivo énfasis en el individualismo; b) su compromiso con el voluntarismo, específicamente político; c) su vinculación con la representación territorial como mecanismo de legitimidad entre ciudadanos y estado; d) su confinamiento a las instituciones del Estado nacional; e) su indiferencia respecto a las persistentes y sistemáticas desigualdades respecto de la distribución de beneficios y representación de intereses.

2.- La amenaza a estos principios surge en múltiples esferas del mundo contemporáneo, que pese a no ser nuevas en muchos casos, si alcanzan hoy niveles sin precedentes. Por ejemplo la expansión de una globalización económica, los cambios de los roles y fuentes de la innovación tecnológica, la concentración de la propiedad, la formación de instituciones de comercio supranacional y de bloques regionales, la expansión de los sistemas de comunicación, la liberalización de instituciones financieras, el crecimiento de la inseguridad debido a cambios en la organización de los Grandes Poderes y declive de la capacidad de *governarse* por parte de las instituciones nacionales. Los reformadores post liberales deberán ofrecer cambios de política dramáticos y significativos, a implementar de acuerdo a las reglas existentes de la democracia liberal. Las grandes amenazas que enfrenta la democracia, no vienen de sus enemigos declarados, sino más bien de aquellos que se piensan a sí mismo como sus defensores. Actores “normales” de la vida democrática serán los más difíciles

de convencer de la necesidad de propiciar cambios en el sistema, pese a que la historia ha demostrado que bajo ciertas condiciones los agentes son capaces de aunar voluntades para llevar adelante cambios sustanciales en sus estructuras sociales, económicas y políticas.

3.- En la democracia pelean dos principios fundamentales: libertad e igualdad. Dependiendo de que principio se apoye más tendremos un tipo de democracia diferente, si el proyecto apoya más la libertad tendremos una democracia liberal. Si el proyecto se funda en la igualdad tendremos una democracia igualitaria, lo que en Europa se llama socialdemocracia. En este proyecto se promueve decisivamente el desarrollo social de los pobres pasándole más costo a los que más riqueza tienen.

4.- Los partidos políticos, por lo tanto, hacen posible la democracia, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.

5.- Obviamente el proyecto de democracia que vivimos en México es la democracia liberal, aquella que privilegia la libertad de mercado, la libertad de empresa, la libertad de pensamiento sobre la igualdad social (binomio igualdad-libertad).

6.- Visualizar el futuro dependerá de prospectar un futuro deseable, pero no partir del pasado ni del presente, sino del futuro mismo. A esta opción, se integra la idea de diseñar escenarios conforme a los que los partidos quieren aspirar y en este sentido la planeación de estrategias y acciones encaminadas hacia el futuro parecen la mejor opción.

7.- Cabe recalcar que el análisis realizado en este ensayo es una especie de retrospectiva y se intenta, aunque vagamente, predecir el futuro. Muchas de las predicciones pueden ser inciertas por eso reiteramos en la necesidad de diseñar el futuro en el presente, y pasar en un segundo momento el pasado y el presente de las organizaciones políticas.

La democracia liberal y los partidos políticos van de la mano, uno no significa la exclusión del otro.

BIBLIOGRAFÍA

Berlín Valenzuela Francisco. Teoría y Praxis Político-Electoral. Editorial Porrúa, 1983.

Blanco Valdés Robert. L. Los Partidos Políticos. Tecnos, Madrid, 1990.

Burgoa, Ignacio y otros. El régimen constitucional de los Partidos Políticos. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1975.

Cárdenas Gracia, Jaime Fernando. Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

Cotteret J. M. y C. Emeri. Los Sistemas Electorales. Oikos-Tau, Barcelona, 1973.

De Esteban, Jorge y Luis López Guerra. Los Partidos Políticos en la España Actual. Planeta, Barcelona, 1982.

De Otto Pardo, Ignacio. Defensa de la constitución y Partidos Políticos. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

De Vega Pedro (comp.). Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Cuadernos para el Diálogo. Madrid 1979.

De León Armenta Luis Ponce. Derecho Político Electoral. Editorial Porrúa, 2001.

Del Castillo Vera Pilar. La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales. Cis. Siglo XXI. Madrid, 1985.

Duverger Maurice. Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica. México Decimoctava reimpression, 2002 .

Fernández de la Mora, Gonzalo. La Partitocracia Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1977.

Gallego Castañera, Carmen. Los Partidos Políticos en el Ordenamiento Constitucional Español. Universidad Complutense, Madrid, 1988.

García Cotalero, Ramón. Los Partidos Políticos. Editorial Sistema, 1985.

García Laguardia, Jorge Mario (comp..) Partidos Políticos y Democracia en Iberoamérica II. Congreso de Derecho Constitucional. México, UNAM. 1981.

García Pelayo, Manuel. El Estado Departidos. Alianza Editorial. Madrid, 1986.

González Encinar, José Juan. Sistema de partidos y Comportamiento Electoral 1976-1981 Akal, Madrid, 1982.

González Encinar, José Juan Derecho de Partidos. Espasa Universidad. Madrid, 1992.

González Encinar, José Juan Autonomía y Partidos Políticos. Tecnos Madrid, 1984.

Henig, S. Y J. Pinder. Partidos Políticos Europeos. Ediciones Pegaso, Jaén, España, 1976.

Jellinek George, La declaración de los derechos del Hombre y el Ciudadano, Editorial UNAM, segunda edición 2003.

Lenk Kurt y Franz Neumann. Teoría y sociología Críticas de los Partidos Políticos. Anagrama, Barcelona, 1980.

López, Mario Justo. Partidos Políticos. Teoría General y Régimen Legal. 4ª. Edición De Palma, Buenos Aires, 1983.

Martín Merchan, Diego. Partidos Políticos Regulación Legal. Derecho Comparado. Derecho Español y Jurisprudencia. Ediciones de la Presidencia del Gobierno, Colección Informe Núm. 35. Madrid, 1981.

Michels, Robert. Los Partidos Políticos Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1983.

Montero Zendejas, Daniel. La desaparición del Estado. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1999.

Offe, Claus. Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales. Traducción de Juan Gutiérrez. Editorial Sistema. Madrid, 1988.

Sartori Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos. Tomo 1. Alianza Universidad. Madrid, 1987.

Sartori Giovanni. Teoría de la Democracia. Alianza Universidad. 2 Vols. Madrid, 1988.

Sartori Giovanni. Que es la Democracia?, Editorial Taurus, Mexico, 1ª. Reimpresion 2004.

Varios Autores. La Financiación de los Partidos Políticos. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 23 de Noviembre de 1993. En cuadernos y Debates Núm. 47. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1994.

Von Beyme, Klaus Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas. 1986.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del personal del Instituto Federal Electoral.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Código Penal.

Nota.- La presente legislación es tomada de las páginas electrónicas:
www.camaradediputados.gob.mx y www.asambleadf.gob.mx