

007815



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ANÁLISIS JURÍDICO POLÍTICO DE DERECHO
ELECTORAL COMPARADO EN AMÉRICA
Y EUROPA

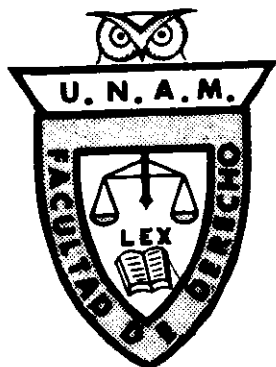
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

MTRO. JOSE ENRIQUE VALLARTA RODRIGUEZ



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

273080

SEPTIEMBRE DE

1999



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
-------------------	---

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO GENERAL

1.1	Antecedentes Generales.....	12
1.2	Marco Teórico General.....	18
1.2.1	Naturaleza Política del hombre	19
1.2.2	La Democracia.....	23
1.2.3	Los Representación Política.....	36
1.2.3.1	Naturaleza Jurídica de la Representación Política.....	39
1.2.4	Los Partidos Políticos.....	45
1.2.4.1	Sistemas de Partidos.....	53
1.3	El Sufragio.....	58
1.4	Formas de Estado y de Gobierno.....	67
1.4.1	Antecedentes.....	67
1.4.2	Concepto de Estado y de Gobierno	77
1.4.3	Formas de Estado	92
1.4.4	Formas de Gobierno.....	95
	A) Gobierno Presidencial.....	101
	B) Gobierno Parlamentario.....	103
	C) Gobierno Semipresidencial.....	105

CAPÍTULO 2. NOCIONES CONCEPTUALES DE DERECHO ELECTORAL Y SISTEMA ELECTORAL

2.1	Derecho Electoral.....	107
2.1.1	Concepto de Derecho Electoral.....	108
2.1.2	Contenido de Derecho Electoral.....	112
2.1.3	Derecho Electoral en sentido amplio.....	114
2.1.4	Derecho Electoral en sentido estricto.....	115
2.2	Sistema Electoral.....	116
2.2.1	Concepto de Sistema	116
	A) Sistema Político	118
	B) Régimen Político.....	119
2.2.2	Concepto y clasificación de los sistemas electorales.....	122
2.2.2.1	Concepto de Sistema Electoral	122
2.2.2.2	Clasificación de los sistemas electorales	123
2.2.3	Sistema Electoral en sentido amplio	127

2.2.4	Sistema Electoral en sentido estricto	128
-------	---	-----

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS COMPARATIVO DE DERECHO ELECTORAL EN AMÉRICA

3.1	Introducción	131
3.2	Derecho Electoral en Argentina.....	133
3.2.1	Antecedentes Históricos.....	133
3.2.2	Marco Teórico Político.....	142
3.2.2.1	Análisis Jurídico	143
	A) Análisis Constitucional	143
	B) Legislación Electoral	147
3.3.2.2	Características del Sistema Electoral.....	150
3.3	Derecho Electoral en Venezuela.....	154
3.3.1	Antecedentes Históricos.....	154
3.3.2	Marco Teórico Político.....	159
3.3.2.1	Análisis Jurídico	159
	A) Análisis Constitucional.....	159
	B) Legislación Electoral.....	164
3.3.2.2	Características del Sistema Electoral.....	169
3.4	Derecho Electoral en Estados Unidos.....	179
3.4.1	Antecedentes Históricos.....	179
3.4.2	Marco Teórico Político.....	185
3.4.2.1	Análisis Jurídico	186
	A) Análisis Constitucional y Legislación Electoral.....	186
3.4.2.2	Características del Sistema Electoral.....	194
3.5	Derecho Electoral en Canadá	201
3.5.1	Antecedentes Históricos.....	201
3.5.2	Marco Teórico Político.....	213
3.5.2.1	Análisis Jurídico	213
	A) Análisis Constitucional.....	213
	B) Legislación Electoral.....	216
3.5.2.2	Características del Sistema Electoral.....	217

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE DERECHO ELECTORAL EN EUROPA

4.1	Antecedentes Generales	223
4.2.	Derecho Electoral en Alemania.....	229
4.2.1	Antecedentes Históricos.....	229
4.2.2	Marco Teórico Político.....	241

4.2.2.1	Análisis Jurídico.....	241
	A) Análisis Constitucional y Legislación Electoral.....	241
4.2.2.2	Características del Sistema Electoral.....	254
4.3	Derecho Electoral en España.....	262
4.3.1	Antecedentes Históricos.....	262
4.3.2	Marco Teórico Político.....	269
4.3.2.1	Análisis Jurídico.....	269
	A) Análisis Constitucional.....	269
	B) Legislación Electoral.....	272
4.3.2.2	Características del Sistema Electoral.....	277
4.4	Derecho Electoral en Francia.....	281
4.4.1	Antecedentes Históricos.....	281
4.4.2	Marco Teórico Político.....	293
4.4.2.1	Análisis Jurídico.....	293
	A) Análisis Constitucional y Legislación Electoral.....	293
4.4.2.2	Características del Sistema Electoral.....	299
4.5	Derecho Electoral en Gran Bretaña.....	305
4.5.1	Antecedentes Históricos.....	306
4.5.2	Marco Teórico Político.....	313
4.5.2.1	Análisis Jurídico.....	313
	A) Análisis Constitucional y Legislación Electoral.....	313
4.5.2.2	Características del Sistema Electoral.....	319

CAPÍTULO 5. DERECHO ELECTORAL MEXICANO

Sección "A" ANTECEDENTES HISTÓRICOS

5.1	Antecedentes Históricos.....	330
5.1.1	Derecho Electoral Prehispánico.....	330
5.1.1.1	Pueblo Azteca.....	332
5.1.1.2	Pueblo Maya.....	334
5.1.2	Conquista por los Españoles.....	335
5.1.3	Derecho Electoral Colonial.....	337
5.1.4	Legislación Electoral de 1812 a 1821.....	340
5.1.4.1	Constitución de Cádiz.....	340
5.1.4.2	Constitución de Apatzingán.....	343
5.1.4.3	Convocatoria a Cortes del 17 de noviembre de 1821.....	344
5.1.5	Legislación Electoral de 1823 a 1854.....	345
5.1.5.1	Ley para nombrar Diputados Constituyentes.....	346
5.1.5.2	La Constitución Federal de 1824.....	348
5.1.5.3	Reglas para las elecciones de Diputados y de Ayuntamiento del Distrito Federal y territorios de la República del 12 de julio de 1830.....	348

5.1.5.4	Ley sobre la elección de Diputados para el Congreso General y de los individuos que compongan las Juntas Departamentales.....	350
5.1.5.5	Convocatoria para las elecciones del Congreso Constituyente.....	352
5.1.5.6	Bases Orgánicas de la República Mexicana.....	353
5.1.6	Legislación Electoral de 1854 a 1874.....	354
5.1.6.1	Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.....	354
5.1.6.2	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	355
5.1.6.3	Ley Orgánica del 12 de febrero de 1857.....	357
5.1.6.4	Decreto del 5 de mayo de 1869.....	359
5.1.6.5	Reforma Electoral del 8 de mayo de 1871.....	359
5.1.6.6	Decreto sobre la elección de senadores de 15 de diciembre de 1874.....	361
5.1.7	Legislación Electoral del Porfiriato.....	361
5.1.7.1	Reformas a la Constitución Federal de 5 de mayo de 1878.....	362
5.1.7.2	Decreto que reforma la Ley Electoral de 12 de febrero de 1857.....	363
5.1.7.3	Reformas de 21 de octubre de 1887.....	363
5.1.7.4	Reforma Constitucional del 20 de diciembre de 1890.....	363
5.1.7.5	Ley Electoral de 18 de diciembre de 1901.....	363
5.1.8	Legislación Electoral en la Revolución.....	364
5.1.8.1	Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911.....	366
5.1.8.2	Decreto que reforma la Ley Electoral de 1911.....	370
5.1.8.3	Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente.....	373
5.1.8.4	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	374
5.1.8.5	Ley Electoral del 2 de julio de 1918.....	375
5.1.9	Legislación Electoral de México Moderno.....	380
5.1.9.1	Ley Electoral Federal de 17 de enero de 1946.....	380
5.1.9.2	Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951.....	382
5.1.9.3	Ley Federal Electoral de 1973.....	386
5.1.9.4	Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales de 1977.....	388
5.1.9.5	Código Federal Electoral de 1987.....	389
5.1.9.6	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	390

“Sección B” Marco Teórico Político Jurídico

5.2	Marco Teórico Político.....	393
5.2.1	Análisis Jurídico.....	394
5.2.1.1	Constitución Política de México.....	394
5.2.1.2	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	409
5.2.1.3	Instituto Federal Electoral.....	410
5.2.1.4	Tribunal Federal Electoral.....	420
5.2.1.5	Régimen Jurídico de los partidos políticos.....	429
5.2.2	Características del Sistema Electoral.....	440
5.2.2.1	Antecedentes históricos.....	441

5.2.2.2	Sistema Electoral.....	448
---------	------------------------	-----

CAPÍTULO 6. COINCIDENCIAS Y DIFERENCIAS DEL DERECHO ELECTORAL EN LOS PAÍSES QUE SE HAN ANALIZADO

6.1	Elementos de análisis.....	456
6.2	Coincidencias y Diferencias del Derecho Electoral en los Países Analizados.....	459
6.2.1	Antecedentes.....	459
6.2.2	Países con Sistema de Gobierno Presidencial.....	459
6.2.3	Países con Sistema de Gobierno Parlamentario.....	474
6.2.4	Países con Sistema de Gobierno Semipresidencial.....	491

CAPÍTULO 7. ANÁLISIS JURÍDICO -POLÍTICO DE LA REFORMA ELECTORAL MEXICANA DE 1996.

7.1	Antecedentes.....	497
7.2	Principales puntos de la Reforma Electoral.....	499
7.3	Análisis General de reformas constitucionales realizadas.....	528
7.3.1	Reformas generales.....	528
7.3.1.1	Órganos y Autoridades Electorales.....	552
7.3.1.2	Organización del Proceso Electoral.....	554
7.3.1.3	Condiciones de la competencia electoral.....	556
7.3.1.4	Régimen de Partidos Políticos.....	557
7.3.1.5	Legalidad y Representación.....	559
7.3.1.6	El Distrito Federal.....	560
7.4	Reflexiones sobre la Reforma Electoral y sus resultados en el Proceso Federal Electoral del 6 de julio de 1997.....	561
7.4.1	Introducción.....	562
7.4.2	Significado de la Reforma Electoral de 1996.....	563
7.4.3	Operatividad de la Reforma Electoral de 1996 en el Proceso Federal Electoral del 6 de julio de 1997.....	566

CONCLUSIONES	572
---------------------------	-----

ANEXOS	585
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	604
---------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Entre las instituciones primordiales que dan cuerpo al Sistema Político Mexicano, la Presidencia de la República es la más importante porque en torno a ella se estructura y articula todo el aparato del poder. Tras la Revolución Mexicana de 1910, se perfiló en la Constitución Política de 1917, la legitimación del presidencialismo fuerte, sin contrapeso formal efectivo como medida para resolver de manera definitiva las pugnas entre los caudillos revolucionarios. Saltan a la vista las amplias facultades constitucionales concedidas al Presidente para influir y conducir la vida económica del país: control de las fuerzas armadas; la conducción absoluta de la política exterior; el manejo de los recursos fiscales y el manejo del Distrito Federal que es el centro económico, político y social del país.

Sin embargo, en los últimos años y como consecuencia de la tendencia mundial de globalización económica y política, nuestro país tiende a vivir un proceso de transformación de forma y de fondo de todas sus instituciones. Este proceso involucra la adopción de criterios democráticos reales en todas las esferas sociales, políticas y económicas. El tema de la democracia constituye uno de los problemas fundamentales de los estudios filosófico-político de todos los tiempos, sin embargo, debemos entender que la democracia ha sido y será siempre un ideal de difícil realización y las aproximaciones que a ella se van haciendo, dependen del grado de desarrollo integral que los pueblos van logrando.

En base a lo anterior, el Derecho Electoral surge como el instrumento normativo de la Democracia, y se encuentra vinculado a los aspectos fundamentales de la organización política, económica y social de todos los pueblos. Es por esto que representa el instrumento esencial de la transformación actual que está viviendo nuestro sistema político hacia un sistema más digno, justo equitativo y que garantice mejores niveles de convivencia entre los mexicanos.

La importancia del Derecho Electoral, es a nuestro parecer, que como parte del Derecho constitucional se encarga de recopilar la normatividad técnico - procedimental y las definiciones más genéricas del proceso democrático. Su acción reguladora propicia un marco de competencia política que rebasa el afán instrumental de su reglamentación e impulsa el desarrollo de la democracia y , con ello, la necesidad de garantizar la convivencia racional de los grupos que disputan por la representación popular y el ejercicio del poder político del estado.

La presente investigación tienen como objetivo fundamental la delimitación de bases y elementos a efecto de establecer un marco conceptual y una perspectiva comparativa de como funcionan los sistemas electorales en las democracias modernas y en los países en vías de consolidación democrática. Asimismo busca el establecimiento comparativo de coincidencias y diferencias entre los países analizados y enriquecer con algunas ideas y propuestas a nuestro Derecho Electoral mexicano.

De igual forma durante el desarrollo del presente trabajo se da respuesta a las hipótesis planteadas en el protocolo de investigación, que se dividieron en principal y secundarias. La hipótesis principal se refiere a que el Derecho Electoral es el impulsor normativo de la democracia. Las hipótesis secundarias se refieren a:

- 1) El desarrollo del Derecho Electoral es una consecuencia de las condiciones históricas, sociales y de estabilidad política de cada país.
- 2) El estudio del Derecho Electoral de un país presupone la consideración de elementos históricos, del sistema político, sistema de partidos, sistema electoral y sistema jurídico vigente.
- 3) La reforma del Derecho Electoral de un país debe buscar equidad política entre los partidos políticos, funcionalidad y eficacia operativa así como el estudio de aspectos de ideología del Estado y legitimación que proporcionen mejores formas de convivencia social y que garanticen como efectos primordiales la armonía, el bien común y la paz social.
- 4) Es disfuncional la imposición absoluta de un Derecho Electoral de un país a otro.
- 5) El Derecho Electoral es perfectible.

Es menester destacar que la investigación tiene una gran importancia y justificación en virtud de que trata un tema de interés dentro de la coyuntura histórica que vive México en la actualidad. De igual forma, dentro del contexto de globalización que vive el Mundo actualmente, el desarrollo del Derecho Electoral representa el elemento normativo esencial de la democracia.

El análisis de normas, procedimientos y sistemas electorales fuera de nuestras fronteras enriquece nuestras perspectivas internas aportándonos un soporte esencial para la observación de los grados de evolución en la certeza y legalidad que ofrece la renovación de los poderes públicos en otros países; asimismo es herramienta fundamental del investigador que con base en su estudio propone mejores alternativas en el perfeccionamiento de la democracia y en la eficacia de los gobiernos.

Son éstos los motivos que nos estimularon a realizar este trabajo que contiene un análisis comparativo de sistemas político-electorales de los países más representativos de América, Europa y México.

No podemos omitir la enorme importancia que ha significado para nuestro país la reciente Reforma Electoral celebrada en noviembre de 1996 y que resuelve, en gran medida, las exigencias democráticas de una sociedad civil más informada y demandante de cambios que garanticen mejores condiciones reales de desarrollo integral.

Con el fin de responder a las hipótesis planteadas, el presente trabajo se ha dividido en 7 capítulos para su mejor tratamiento:

El Capítulo 1, se refiere al marco teórico general del trabajo e involucra el análisis de las nociones conceptuales fundamentales involucradas tales como: la naturaleza política del hombre, la democracia, la representación política, los partidos políticos, y el sufragio. Este capítulo se complementa con el estudio de los conceptos y formas de Estado y de Gobierno.

El Capítulo 2 se refiere al análisis de las nociones conceptuales del Derecho Electoral y Sistema Electoral, partiendo del estudio de los conceptos y contenidos de ambos, abarcando el estudio de los sistemas políticos y regímenes políticos.

El Capítulo 3 se encarga del análisis general de Derecho Electoral de algunos países representativos de América entre los que se encuentran: Estados Unidos, Canadá, Venezuela y Argentina, partiendo del análisis y estudio de sus respectivas constituciones, leyes reglamentarias electorales así como las principales características del sistema electoral vigente.

El Capítulo 4 comprende el análisis general de Derecho Electoral de algunos países representativos de Europa destacándose por su enorme tradición Alemania, España, Francia y Gran Bretaña, partiendo del análisis y estudio de sus respectivas constituciones, leyes reglamentarias electorales, así como las principales características del sistema electoral vigente.

El análisis integral del Derecho Electoral mexicano lo hacemos en el capítulo 5 dividiéndolo para su mejor comprensión en dos secciones: a) Antecedentes Históricos y b) Marco Teórico Político. La primera sección se refiere al proceso histórico-electoral de nuestro país y abarca de manera sintética todas las legislaciones electorales que han existido. El marco teórico-político se refiere al análisis de la Constitución vigente, así como del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Con el objeto de complementar este análisis se abarco el estudio de las principales instituciones electorales: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral así como las principales características del sistema electoral.

El Capítulo 6 comprende el análisis comparativo de coincidencias y diferencias de Derecho Electoral en los países analizados. Tras identificar los elementos de análisis, se realiza un estudio detallado del Derecho Electoral en los países de gobierno

parlamentario; de gobierno presidencial y de gobierno semipresidencial.

En el Capítulo 7 se desarrolla el análisis jurídico-político de la reciente Reforma Electoral Mexicana, así como su contenido y sus resultados en el Proceso Federal Electoral del 6 de julio de 1997.

Finalmente , las conclusiones abarcan, entre otros aspectos importantes, el análisis de la situación que en materia electoral se vive en la actualidad, la prospectiva y el futuro inmediato sobre el Derecho Electoral Mexicano y la Reforma Política de 1996 así como la incorporación de algunas reflexiones en beneficio de nuestra legislación vigente.

NOTA ACLARATORIA

El estudio del Derecho electoral constituye una de las disciplinas más importantes en la actualidad, toda vez, que a través de esta se puede llegar a un mejor entendimiento en el grado de desarrollo democrático que los países van alcanzando en su evolución, sin olvidar su tradición histórica e importancia que las elecciones políticas han tenido a través de la historia.

En virtud de lo anterior, esta disciplina no es estática, sino que por lo contrario, se encuentra en constante cambio y evolución a efecto de responder adecuadamente a las transformaciones y necesidades sociales de los pueblos.

Actualmente en nuestro país, este tema tiene gran relevancia por los constantes procesos electorales que se vienen realizando periódicamente debido a la tranquilidad social y paz pública que se disfruta. Aunado a esto el proceso federal electoral del año 2000 que propiamente ya ha comenzado nos hace ver la conveniencia de introducir algunos cambios a la legislación electoral.

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO GENERAL

SUMARIO:

- 1.1 ANTECEDENTES GENERALES**
- 1.2 MARCO TEÓRICO GENERAL**
 - 1.2.1 NATURALEZA POLÍTICA DEL HOMBRE**
 - 1.2.2 LA DEMOCRACIA**
 - 1.2.3 LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA**
 - 1.2.3.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA**
 - 1.2.4 LOS PARTIDOS POLÍTICOS**
 - 1.2.4.1 SISTEMAS DE PARTIDOS**
- 1.3 EL SUFRAGIO**
- 1.4 FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO**
 - 1.4.1 ANTECEDENTES**
 - 1.4.2 CONCEPTO DE ESTADO Y DE GOBIERNO**
 - 1.4.3 FORMAS DE ESTADO**
 - 1.4.4 FORMAS DE GOBIERNO**
 - A) GOBIERNO PRESIDENCIAL**
 - B) GOBIERNO PARLAMENTARIO**
 - C) GOBIERNO SEMIPRESIDENCIAL**

1.1 ANTECEDENTES GENERALES

Desde sus orígenes en Grecia, donde fundamentalmente el mundo occidental tiene sus raíces, el hombre se ha distinguido por su actividad social y política. Esta actividad política dio origen a la Ciencia Política y a diversas corrientes representadas por los principales pensadores y filósofos helénicos destacándose Platón, Aristóteles y Protágoras¹.

El origen de la Ciencia Política nos lo expone Protágoras en una fábula, en la que destaca la importancia de la actividad política del hombre, considerando que por voluntad de Zeus, la mejor forma de organización es la democrática, porque es la que tiende a la libertad y porque, como se aprecia del mito citado, a todos los seres humanos por igual, se les dio el don de la política y el derecho a intervenir en los problemas de tal naturaleza².

Platón, por su parte, expone en sus dos obras "La República" y "Las Leyes", la preparación del camino para la posibilidad de una explicación de lo político por su teología. En "La República", se expone la hegemonía de los filósofos que como hombres perfeccionados y probados a través de la educación son los que deben tener a su cargo la dirección de la polis y los que por sus cualidades produzcan la felicidad de sus habitantes. En "Las Leyes",

¹Bouthoul, Gastón y Ortuno, Manuel. *Antología de las ideas políticas*. Tomo I. Edit. Renacimiento. México, 1965, p. 40.

²Bouthoul, Gastón y Ortuno, Manuel. Op. cit. pp. 40-50.

el autor está más consciente de lo imperfecto de la naturaleza humana y propugna la posibilidad de que la ley sea superior para la vida política.

Aristóteles, por el contrario, propone una forma práctica de entender la política, atendiendo a realidades sociológicas sistematizadas y utilizando el método empírico comparativo que atiende a la observación de los hechos. Es en virtud de esta propuesta que se considera como el fundador de la Ciencia Política.

El análisis de la política se considera desde dos perspectivas diferentes: 1. Se conforma por quienes la aprecian como un conocimiento que tiene como finalidad el análisis de la realidad, constituyendo así una ciencia; y 2. Se conforma por quienes consideran a la política como un arte. A pesar que desarrollaremos con mayor profundidad en los siguientes incisos este tema, es necesario destacar que esta actividad, la política, se caracteriza por su universalidad y diversidad de conceptos que se originan por la convivencia social entre los hombres y su organización a efecto de alcanzar los fines del hombre. En la antigua Grecia, se identificó como una forma de vida política a la Democracia.

La palabra española democracia deriva de dos vocablos de origen griego: *demos* y *kratos*. *Kratos* significa fuerza y *demos* significa pueblo. La concepción griega de la democracia radicaba en el poder (*kratos*) legítimo de tomar decisiones colectivas, obligatorias para todos, ejercido por el pueblo (*demos*) como totalidad o suma de

los ciudadanos; por lo tanto, el principio de legitimidad de este poder y de sus decisiones es el consenso de la mayoría de los ciudadanos.

La democracia es estudiada, practicada y adaptada a diferentes pueblos desde hace ya más de veinte siglos. Para los griegos la participación en los asuntos de la *polis* era parte intrínseca del hombre y condición necesaria para la marcha sana de la *polis*. Después de los griegos, quienes sentaron las bases teóricas y prácticas de la democracia, no hubo aportes significativos hasta el surgimiento del iusnaturalismo clásico, que sirvió de base filosófica al liberalismo, doctrina preponderantemente económica que influyó en lo social, lo jurídico y lo político. El liberalismo se basa en los principios de libertad, igualdad y estado de derecho y en la concepción individualista del mundo y de la vida porque pretende asegurar el libre disfrute de los derechos naturales³.

La manifestación moderna de la democracia constituye una técnica de gobierno y parte de la idea de que la soberanía radica en el pueblo, quien es la fuente de todo poder y cuyas decisiones consideradas en la ley son reflejo de las decisiones mayoritarias de sus representantes⁴.

Considerando el crecimiento territorial y demográfico del estado, los filósofos de La Ilustración, como John Locke y Montesquieu,

³Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. Edit. Porrúa, S.A. México, 1980, p. 61

⁴Berlín Valenzuela, Francisco. Op. cit., p.61

proporcionaron las bases teórico-políticas para la creación de la democracia indirecta o representativa.

En la democracia liberal, las instituciones políticas de ella emanadas, se propusieron la defensa de la libertad, especialmente la económica, exaltando el derecho a la propiedad y estableciendo las bases del sistema de producción capitalista. La incorporación de este sistema económico produjo gran desigualdad social, la cual se reflejó en derechos políticos muy limitadas para las clases desprotegidas. El derecho al sufragio correspondió originalmente a los poseedores de la tierra y la riqueza y, paulatinamente fue siendo otorgado a mas gente hasta declararlo universal⁵. Resulta claro que, en una democracia moderna, es necesario vincular el poder público y su representatividad, con el sufragio como base de su legitimidad.

La Democracia liberal y pluralista en los estados modernos se basa en el reconocimiento del sufragio universal, igual, directo y secreto. La designación democrática de las autoridades políticas, constitucionalmente establecidas, constituye, junto con los derechos de expresión, de reunión, de asociación y de libertad de prensa, la base de las democracias modernas⁶.

En los estados contemporáneos, a la totalidad de los ciudadanos en cuanto tales no les corresponde el poder último de deliberación, o

⁵Ideas tomadas de Berlín Valenzuela, Francisco. Op. cit. pp. 60-65.

⁶Nohlen, Dieter . *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1994, p. 19.

sea, el poder de tomar directamente las decisiones colectivas, sino que participan en la toma de decisiones mediante varias formas de procesos indirectos, por los cuales las decisiones finales vinculantes (leyes, decretos, reglamentos) son tomadas por representantes elegidos ellos.

El derecho, en cuanto a su evolución histórica, ha generado y desarrollado respuestas a las demandas, acontecimientos e intereses de la sociedad. La especialización de esta disciplina, derivada de las controversias sociales, hace del Derecho para lo general, muchos derechos para lo particular.

La acción reguladora de la disciplina jurídica, da a la sociedad un punto de referencia que sirve de base para normar la convivencia en comunidad, es por esto que el derecho es el principio integrador y orientador que vuelve viable la convivencia en sociedad y la propia existencia del Estado.

Es por esto que el Estado como forma de organización social y política de una Nación, requiere de un cuerpo normativo autónomo que regule la integración de sus órganos, en tanto que provengan de la voluntad popular.

La estructura del Estado es definida por la Constitución del mismo y analizada por el Derecho Constitucional al cual le corresponde señalar las bases fundamentales para que se elabore un

derecho mas descriptivo y reglamentario a partir de los conceptos y principios generales que emanan de la propia Constitución.

Existen numerosos conceptos y categorías como el sufragio universal, la democracia representativa y la teoría de la representación política que constituyen la base técnica fundamental y que explican la periodicidad de las elecciones y la renovación de los miembros del gobierno a través del voto.

Es con base en lo anterior que se busca un área teórica lo suficientemente amplia como cuerpo normativo autónomo, cuyo fin sea regular el traslado del sufragio a través de fases concretas de operación y procedimientos técnicos que organicen y conduzcan la participación popular hacia la integración de los órganos del poder político.

El Derecho Electoral como parte del Derecho Constitucional se encarga de recopilar la normatividad técnico-procedimental y las definiciones más genéricas del proceso democrático. Su acción reguladora propicia un marco de competencia política que rebasa el afán instrumental de su reglamentación e impulsa el desarrollo de la democracia y, con ello, la necesidad de garantizar la convivencia racional de los grupos que disputan por la representación popular y el ejercicio del poder político del Estado. Por lo anteriormente expuesto, reconocemos la importancia del estudio del Derecho Electoral y su destacado papel como impulsor de la representación en

los órganos del Estado, misma que debe acatar verdaderamente la voluntad popular en los procesos electorales.

1.2 MARCO TEÓRICO GENERAL

Se entiende por marco teórico la delimitación de hipótesis cuyas consecuencias se aplican a toda una ciencia o a parte muy importante de la misma⁷.

El marco teórico funciona para contextualizar un problema de investigación científica. Ello implica que se prevendrán errores cometidos en otros estudios, se ampliará el horizonte de estudio para centrarse sobre el problema encontrado y evitar desviaciones respecto al planteamiento original; se conducirá al establecimiento de hipótesis o afirmaciones que serán sometidas a prueba en la realidad y se concederá un marco de referencia para interpretar los resultados del estudio.

A través del marco teórico intentaremos sustentar el estudio a realizar, analizando y exponiendo aquellas teorías, tratamientos teóricos, investigaciones y antecedentes que se consideren válidos para la debida sustentación del estudio⁸.

⁷Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Real Academia Española. Edit. Espasa-Calpe, Madrid, España, 1984 p. 2164

⁸Hernández Sampieri, Roberto. *Metodología de la Investigación*. Edit. Mc Graw Hill. Colombia, 1994. p 30.

Entre los conceptos que se involucran de manera relevante dentro de nuestro marco teórico, se encuentran entre otros a la Naturaleza política del hombre; la Democracia; la representación política y los partidos políticos, mismos que se analizarán a detalle en los siguientes incisos.

1.2.1 NATURALEZA POLÍTICA DEL HOMBRE

Es menester señalar como punto de partida de este marco teórico que nos involucra a la naturaleza política del hombre, esto es, la natural inquietud del hombre de participar en los asuntos políticos de su comunidad, ya que por naturaleza este es un animal social y fuera de la sociedad solo podría tener un comportamiento semejante al de las bestias o los dioses⁹. Es por lo anterior que el hombre en su convivencia siente la necesidad de tomar parte en todo lo concerniente al grupo social al que pertenece, ascendiendo en su escala de valores y perfeccionándose así mismo.

La política en sí, representa en sus muy diversas consideraciones uno de los principales impulsos que motivan al hombre a participar en la mejor forma de organización de su comunidad, en su planteamiento técnico y práctico, así como en las pasiones que se mueven en la lucha por el poder¹⁰. A efecto de

⁹ Conde, Francisco Javier. *Estudios y Fragmentos Políticos*. Edit. Instituto de Estudios Políticos. Tomo II, Madrid, España. 1974, p. 21.

¹⁰ Ideas tomadas de Berlín Valenzuela, Francisco. *Teoría y Praxis Política-Electoral*. Edit. Porrúa, S.A., México, 1983, p. 43.

lograr un mayor entendimiento del tema, procederemos a conceptualizar, de manera breve, el termino "política".

La palabra política posee diversas acepciones, lo que hace difícil la explicación de su significado. Dentro de estas acepciones nos permitimos destacar las siguientes definiciones de la política: "el arte, doctrina, u opinión referente al gobierno de los Estados"¹¹; "la actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos"¹²; "actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión o su voto"; así como definiciones que se relacionan con la cortesía y buenos modos de comportamiento de un individuo.

De acuerdo a la Ciencia Política, la Política es el "vocablo utilizado para designar el conjunto de conocimientos sistematizados de los fenómenos políticos que se refieren a la organización y funcionamiento de la sociedad para la realización de sus fines"¹³.

El tratadista Héctor González Uribe nos define que la política, en su acepción más amplia y general significa todo lo que se refiere al Estado y puede ser considerada como ciencia o como arte. En cuanto ciencia se refiere al Estado convertido en objeto de conocimiento¹⁴.

¹¹ Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española. Op. cit. Tomo V, p. 1751.

¹² Ibidem, p. 1751.

¹³ Tomado de Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit. p. 9.

¹⁴ González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. Edit. Porrúa, S.A. México, 1985, p. 30.

A pesar de las muchas acepciones que la palabra política tiene, se debe reconocer que existe una realidad homogénea de la política. Para el tratadista argentino Carlos S. Fayt¹⁵ existen 3 connotaciones del vocablo, en primer término significa una forma de conducta humana, esto es, una actividad que se expresa en relaciones de poder, de mando y obediencia, con un contenido espiritual. Cuando la acción está referida al fenómeno del poder, nos encontramos ante una política práctica, aplicada, o arte político, es decir, su enfoque es desde la perspectiva de la técnica del poder. En otras palabras, el contenido de esta connotación se enfoca a la idea de la lucha por el poder para su obtención y conservación. Sin embargo se presenta como acción de gobernar, cuyo fin primordial es la organización y dirección de la comunidad, analizando la forma en que se conducen los gobernantes para el logro de sus propósitos.

La segunda connotación de la palabra "política" según el autor Carlos S. Fayt, se refiere al resultado de la política como actividad que hace surgir los órganos, la organización y la división de las competencias, cristalizadas en el Estado moderno, dando lugar a la política estática. Esto ha llevado a diversos autores a sostener que antes que el Estado surgió la política, en virtud de que posee una mayor amplitud.

La tercera connotación de la palabra política se refiere al vocablo "política" como la fusión de las 2 connotaciones anteriores

¹⁵ Fayt S., Carlos. *Derecho Político*. Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina. 1988, p. 15.

(dinámica política y política estática) formado por la política teórica o ciencia política.

El citado autor, Carlos S. Fayt, resume, asimismo, el término "política" a 4 sentidos diferentes para su mejor análisis:

1. Concepto amplio o genérico.- se refiere a que la "política" es toda clase de poder organizado, que no debe identificarse únicamente con el poder del Estado, sino con el de cualquier formación social en la que se establece una relación de mando y obediencia entre los jefes o ejecutivos y los miembros de la misma.

2. Concepto específico.- se refiere a la "política" ligada estrecha y directamente al Poder del Estado. Las relaciones que se dan entre el que ejerce la autoridad y el que obedece no se establecen en forma voluntaria, ni depende de los miembros de una asociación, empresa, partido, etc. En este concepto el poder político se impone coactivamente a todos los miembros de la sociedad a respetar sus decisiones, pudiendo hacer uso de la fuerza material si es necesario. La "política" es la actividad humana que se realiza con la finalidad de influir en la organización de la vida estatal mediante el ejercicio del poder.

3. Concepto vulgar.- se refiere a la idea generalizada que la política es la actividad que realiza el hombre de manera convenenciera y habilidosa para conquistar el poder y sin importarle los medios morales para conseguirlo.

4. Concepto científico.- se refiere a que la "política" es el conjunto de conocimientos sistematizados referentes a la organización y gobierno de las comunidades humanas pasadas y presentes, de sus instituciones y de las diversas doctrinas políticas que han inspirado su desenvolvimiento, tomando en cuenta las relaciones de poder entre sus miembros. El estudio científico de la política es muy amplio, pues se hace por una parte en forma especulativa y práctica y por la otra histórica y sociológicamente¹⁶.

Con el objeto de concluir este inciso, es necesario destacar que el hombre por naturaleza es un animal político, esto es por su misma realidad humana; que lo político afecta modalmente a la convivencia, esto es que es un modo como el hombre convive con otros hombres y por último que la vida política es la perfección de la convivencia natural y del hombre mismo¹⁷. La política es una actividad necesaria y permanente para el hombre, en virtud de la amplia gama de conflictos y choques que se presentan en su convivencia, y en virtud de ser una actividad inherente a su naturaleza.

1.2.2 LA DEMOCRACIA

Un estudio cabal y profundo acerca de la democracia, implica el conocimiento íntegro de sus fuentes primarias y de sus etapas de

¹⁶ Fayt S., Carlos. *Teoría de la Política*. Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1966, pp. 33 a 48

¹⁷ Conde, Francisco Javier. Op. cit. pp. 33-35.

desenvolvimiento en el tiempo y en el espacio, incluyendo las corrientes filosóficas ligadas a ella como doctrina política. Grandes filósofos y pensadores, al estudiar la democracia han elaborado concienzudos y valiosos trabajos que son aportaciones a la política y a la legislación de cada época, puesto que conclusiones definitivas o decisivas no han llegado a formularse y sólo existirán hasta que la marcha de los pueblos, lenta pero continua, hacia la consecución de su libertad política, destruya el último de los obstáculos que se le interponen y alcance la meta que al mismo tiempo es base y esencia de la doctrina de que el pueblo es el sujeto que debe ejercer el poder soberano.

Como uno de los primeros antecedentes, nos podríamos referir a la antigüedad clásica griega donde existió una vieja polémica que narra Herodoto en sus "Historias", sobre cual debía ser la mejor forma de gobierno para el reino de Persia en el siglo VI a.C. En ese entonces se manifestaba ya la necesidad de que el pueblo pudiera gobernarse directamente conforme una igualdad de leyes para todos a una igualdad de todos ante la ley, y, con igual distribución de la riqueza.

Diversos tratadistas han intentado definir a la democracia; alguno de estos, emite definiciones integradas por diversas partes, privilegiando un elemento sobre los demás, aquel que el autor considera base sobre la cual descansa la doctrina objeto de su estudio.

El punto de partida de estos tratadistas es el significado etimológico de democracia: *demos*, pueblo y *kratos*, autoridad, esto es autoridad del pueblo o mejor dicho gobierno del pueblo por el pueblo. Con base en lo anterior han formulado definiciones que toman como base el imperio de la mayoría y plantean desde luego la cuestión de determinar de qué mayoría se trata, porque de ningún modo podría servir para fijar el concepto de democracia. Esta idea de democracia es la predominante en la antigüedad clásica griega y está caracterizada por una estructura socioeconómica en la que impera un régimen esclavista y es concebida como una forma de gobierno de las *polis*. Los ciudadanos participan directa y activamente en la toma de decisiones y están colocados en un plano de igualdad en el ejercicio de sus derechos y deberes políticos.

En la antigüedad, la clasificación de los gobiernos se hizo atendiendo a su estructura, sobre todo, al número de personas que tenían a su cargo el ejercicio del gobierno. Platón clasificaba a las formas de gobierno en monarquía, es decir, gobierno de uno; aristocracia, el de los pocos y democracia, gobierno de la multitud.

Otros conceptos de la democracia se refieren a que es el "imperio de la opinión pública", "el progreso de todos con la ayuda de todos, bajo la dirección de los más aptos y de los más cuerdos" o también "la forma política en que el sufragio universal es el fundamento de todo".

Estas definiciones, muchas más bien literarias que científicas, expresan consecuencias o momentos del principio político de la democracia, cuando se necesita deducir el sentido de cada uno de ellos de la discusión de los conceptos democráticos fundamentales que son la igualdad y la libertad.

Con Rousseau, la doctrina de la democracia, basada en la igualdad sustancial, recibe una nueva modalidad. Así expresa Rousseau que la igualdad democrática consiste precisamente en la homogeneidad del pueblo y este pensamiento es lo que constituye la idea central y la doctrina filosófica de la Revolución Francesa de 1789. Conforme a la idea de Rousseau, es necesario precisar que sólo existe democracia del pueblo y no democracia de la humanidad, porque el concepto central de la democracia es exactamente el pueblo y no la humanidad.

Para Karl Schmitt, la democracia se basa en un concepto específico y sustancial de igualdad. Para este autor, la igualdad general de todos los hombres no puede servir de fundamento, ya que no ofrece ocasión de distinciones y delimitaciones específicas. El concepto democrático de igualdad, debe hacer posible una distinción que sólo existirá en relación con la pertenencia a un pueblo determinado.

Apoyándose en esta serie de afirmaciones, Schmitt define la democracia tanto como forma política cuanto como forma de gobierno, expresando que es: "identidad de dominadores y dominados, de

gobernantes y gobernados, de los que mandan y los que obedecen", explicando que esta diferenciación existe bajo el principio de identidad, ya que el pueblo reconoce la capacidad de los que pueden gobernar, les entrega su confianza y de esta manera, se gobierna a si mismo¹⁸.

Para Hans Kelsen, la democracia parte de dos elementos: sociedad y Estado, donde existe una autoridad o un orden obligatorio bajo el cual se desenvuelven las relaciones de los hombres entre si¹⁹.

Podemos resumir que el concepto democracia hace referencia tanto a un conjunto de ideales como a un sistema político. En relación a la idea anterior, a su sentido y alcance, la democracia es: para empezar, un principio de legitimidad. Concebida de esta forma, nadie niega que el poder sólo es legítimo cuando procede de la autoridad del pueblo y está basado en su consentimiento. La democracia es también un tipo posible de sistema político en el cual se conciben todos los sistemas políticos que no constituyan abiertamente una dictadura.

La concepción moderna de Democracia tiene origen en la doctrina del liberalismo que está basada en los principios de libertad, igualdad , estado de derecho y concepción individualista del mundo y

¹⁸Tomado de Moya Palencia, Mario. *La Reforma Electoral*. Edit. Plataforma. México, 1964, pp. 20-40.

¹⁹Kelsen, Hans. Op. cit., p. 80

de la vida, porque pretende asegurar el libre disfrute de los derechos naturales.

La manifestación moderna de la democracia supone una forma de gobierno que tiene su origen en dos principios: que la soberanía radica en el pueblo y que la ley y las decisiones de gobierno tienen su origen en la voluntad popular. En este tipo de democracias liberales tienen origen los sistemas de los países de cultura occidental.

Por la forma de participación del pueblo, podemos clasificar a la democracia en: directa o representativa.

La democracia directa es la forma de organización política en la que el conjunto de los ciudadanos (titulares de derechos políticos) expresa de modo inmediato la voluntad suprema de la comunidad, correspondiéndole la adopción de las leyes y de las decisiones más importantes. Se admite comúnmente que las características económicas, sociales, territoriales y demográficas del moderno Estado-Nación son incompatibles con semejante organización política, de modo que aquel se organiza como democracia representativa.

La democracia representativa es la forma de Estado en la que la actuación del principio democrático (conforme al cual el pueblo ha de determinar el sentido de la acción estatal) tiene lugar esencialmente mediante la elección periódica por el cuerpo electoral de los órganos legislativos. En el pensamiento de los filósofos de La Ilustración, como John Locke y Montesquieu, el régimen representativo se

contrapone, inicialmente al democrático: la teoría de la soberanía nacional, la exclusión del mandato imperativo, el sufragio censitario, entre otros factores, aseguran la radical independencia de los últimos sobre los primeros.

Sin embargo, la extensión del sufragio, la aparición de la conexión partidista entre los electores y los elegidos, la generalización de la representación proporcional, hacen que se reconozca la existencia de una responsabilidad política de los representantes ante el cuerpo electoral, que actúa periódicamente, de suerte que el régimen representativo puede considerarse como una forma de democracia y no una alternativa a ella.

De la combinación de la democracia directa y la representativa surge la Democracia Semidirecta que hace posible la intervención del pueblo en el proceso por medio del cual se elaboran las decisiones del poder estatal. En virtud de esta forma de democracia, el pueblo puede intervenir en la actividad legislativa, gubernativa o constitucional, pues lo mismo puede participar en la formulación o reforma de una ley, en la toma de decisiones administrativas que en la modificación de principios jurídicos esenciales.

En la actualidad, la profunda desigualdad social, económica y política. ha propiciado una decadencia de la doctrina citada; sin embargo, con la globalización de las economías, la preponderancia de los modelos occidentales-democráticos y la intervención creciente del Estado para evitar las injusticias sociales, se busca llegar a conformar

a la democracia como un modelo de vida, además de un régimen político o forma de gobierno.

Para enriquecer este inciso, procederé a analizar a la democracia desde los siguientes ángulos:

1. Ontológico. La Democracia, Ontológicamente, es el ser del estado, es el Estado quien encarna a la democracia como su propia esencia y sólo puede garantizar su permanencia si es democrático. Con base en lo anterior, el estado asume el compromiso no sólo de promoverla sino de garantizar su ejercicio con el objetivo de ser democrático en todos los actos de gobierno.

2. Epistemológico. La Democracia, epistemológicamente es un método que tiene como componentes objetos, teorías y procesos. Como objeto de la democracia podemos entender la distribución del poder político entre los ciudadanos, mediante su participación en las decisiones colectivas. En este sentido la democracia es un conjunto de reglas procesales cuya finalidad es que el poder político sea distribuido entre los ciudadanos, garantizando y propiciando la participación más amplia posible de los interesados en las decisiones colectivas.

3. Axiológico. La Democracia, axiológicamente, se refiere a un valor político que debe plasmarse como valor jurídico. En este sentido la democracia es un ideal que sirve de inspiración a un pueblo.

La democracia no se puede limitar a la realización de elecciones libres en que la población pueda participar, la democracia no es sólo una cuestión de formas y procedimientos es también una cuestión de sustancia.

Con base en lo anteriormente dicho, algunos autores desde una perspectiva "primermundista" han llegado a pensar que la democracia se puede consolidar en base a los siguientes principios:

- Igualdad de derechos políticos y civiles;
- Condiciones mínimas de nivel socioeconómico;
- Rendición de cuentas, (*Accountability*).
- Igualdad en la distribución de la riqueza.

Entre los derechos civiles debemos incluir el ejercicio pleno de la libertad de expresión, la libertad de asociación, la libertad de publicación y la seguridad personal para ejercer plenamente estos derechos.

Los derechos políticos deben incluir el derecho de participar en elecciones libres y competitivas. Este apartado no solamente se refiere al número de partidos políticos que participan en una elección, sino a las alternativas que ofrecen a la sociedad y al nivel de representación que ofrecen a la sociedad en general y no solamente a las élites. Cuando muchos electores no se encuentran debidamente

representados en el sistema de partidos, la competitividad del proceso electoral es de forma más no de fondo²⁰.

Las condiciones mínimas de nivel socio-económico son necesarias para el establecimiento de una plena democracia. La pobreza es un factor que influye en el comportamiento de la sociedad y es incompatible con la democracia.

Christian Anglade comenta que en Latinoamérica existe un alto porcentaje de la población con niveles socioeconómicos inferiores a los establecidos por la Organización de las Naciones Unidas, y es por esto que el desarrollo democrático en esta zona aún no se ha consolidado²¹. (Consultar Anexo A)

En cuanto al principio de rendición de cuentas o "accountability", este es fundamental para la democracia representativa pues conforme a él las instituciones que no han sido elegidas mediante sufragio popular dan cuenta a aquellas que si lo han sido y solamente las democracias de Europa Occidental y Norteamérica aplican este principio.

La democracia es incompatible con la desigualdad en la distribución de la riqueza en una sociedad.. Al respecto Christian Anglade comenta que la desigualdad de la distribución de la riqueza

²⁰Anglade, Christian. *Democracy and the Rule of Law in Latin América*. Edit. Oxford University Press. Londres, Inglaterra, 1990, p. 14.

²¹Anglade, Christian. Op. cit., pp. 20-29.

en los países subdesarrollados, aunada a la falta de implementación de programas de compensación social que tengan como propósito lograr una mejor distribución de la riqueza (en especial los de Latinoamérica) ha provocado que no exista un adecuado desarrollo democrático²². Esta circunstancia nos coloca más en la ruta de una democracia formal que de una democracia real.

Para Sartori²³ el término democracia siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno y así ha permanecido como la acepción primaria del término. Sartori afirma que existen diferentes acepciones del concepto democracia:

- Democracia etimológica o literalmente se refiere a la discusión de la palabra ignorando la cosa. Esta democracia implica la democracia explicada por la palabra. Democracia quiere decir "poder popular", esto es que las democracias deben ser sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo mande.
- Democracia realística que solamente toma en cuenta lo real sin tomar lo ideal, esta democracia atiende al realismo, esto es a las circunstancias históricas que prevalecen en la sociedad con el objetivo de hacer políticas realistas. La democracia es un producto histórico.
- Democracia Perfeccionista es la que solamente atiende a los ideales, y conoce muy poco de las circunstancias posibles. Aquí el problema consiste en establecer los ideales bien entendidos y mal entendidos, y, por lo tanto, en distinguir entre ideales bien empleados

²²Ibidem, p. 28.

²³Sartori, Giovanni. *Qué es la Democracia*. Edit. Instituto Federal Electoral, México, p.5.

y mal empleados. El ideal puede ser definido como un estado deseable de las cosas que nunca coincide con el estado de cosas existente. En cuanto esto entendemos que los ideales son realizables de manera parcial y no total²⁴. Esta democracia perfeccionista puede caer en la demagogia la cual es pura y simple conveniencia.

Sartori concluye que la democracia ha evolucionado tanto que se han perdido los ideales, una democracia mal entendida es una democracia mal puesta. El mundo modernizado que hoy gobierna sin democracia juega sin legitimidad. El pesimismo de la inteligencia debe combatirse con el optimismo de la voluntad²⁵.

La democracia como ideal y forma de vida de los pueblos necesita, para su funcionalidad y perfeccionamiento, de instituciones capaces de fortalecerla y de procedimientos que la hagan más operativa.

La democracia es, en la actualidad, la constante que predomina en los regímenes de gobierno. Los sistemas democráticos como forma de gobierno, se caracterizan, entre otros elementos, por la juridicidad regulada por la constitución y por las leyes que de ella emanan. Desde este enfoque, un régimen democrático debe normar su actuación de acuerdo con lo establecido por la ley fundamental del país que éste se inserta y por sus leyes ordinarias, es por esto que el

²⁴Sartori, Giovanni. Op. cit., p. 49.

²⁵ Ibidem, p. 330.

Derecho Electoral debe ser el vehículo normativo que regule la integración de los órganos del Estado, la existencia de las organizaciones y partidos políticos, la división territorial y la determinación de los requisitos para la conformación de cuerpos electorales²⁶.

Con base en lo anterior y considerando como definición del derecho al "sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica"²⁷; para la existencia de una democracia son necesarios el perfeccionamiento y la actualización constante del Derecho Electoral, de ahí la dinámica de esta disciplina que se encuentra en constante transformación en algunos países que no han logrado consolidar su estilo de vida democrático.

Con toda razón se ha dicho que la democracia al final del siglo XX se ha convertido en el principio legitimador del poder político por excelencia y el derecho electoral tiene el importante papel de ser el instrumento normativo de ella.

Finalmente, consideramos prudente señalar que la democracia actualmente es considerada como un modelo totalizador que por ser tan amplio abarca todos los órdenes del universo humano.

²⁶ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit. p.79.

²⁷ Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. Edit. Porrúa, S.A. México, 1985, p. 53.

1.2.3 LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Como se pudo apreciar en el inciso anterior, las funciones ejecutivas y judiciales en las democracias modernas, se ponen casi siempre en manos de representantes, por lo que puede decirse que, en ese sentido, son siempre representativas.

En el mundo contemporáneo, la forma de gobierno directo o democracia directa ha desaparecido casi por completo en los Estados civilizados, debido al aumento constante de la población de los mismos y a la complejidad creciente de las funciones de toda índole que están a su cargo²⁸. La representación política se manifiesta para la democracia contemporánea como un presupuesto fundamental, en cuanto que es una institución que posibilita y garantiza la participación del pueblo en el ejercicio del poder público²⁹.

A efecto de comprender cabalmente lo anterior, necesitamos remitirnos al concepto de representación. Para Jellinek, la representación es "la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que

²⁸ Ideas tomadas de González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. cit, p. 38.

²⁹ Xifra Heras, Jorge. *Curso de Derecho Constitucional*. Tomo 2, Edit. Bosch, Barcelona, España, 1962, p. 33.

jurídicamente aparecen como una sola persona”³⁰. Se entiende por representación a la “relación de un órgano con los miembros de una corporación, a consecuencia de la cual representa, dentro de la corporación, la voluntad de esos miembros”³¹. En esta inteligencia, resulta que “los órganos representativos son, por consiguiente, en este sentido órganos secundarios, o sea órganos de otro que es órgano primario. Éste tiene su propia voluntad en lo que respecta a la competencia del órgano secundario, en la voluntad de éste, y fuera de ella, no conoce voluntad alguna. El órgano primario no tiene poder sino para expresar de un modo inmediato su voluntad, en cuanto ésta sea una facultad especial que le compete. El caso más frecuente en esto es el de la designación del órgano secundario mediante la elección”³².

El concepto de la representación surge ante la inminencia de resolver problemas políticos reales, ya que “es un fenómeno sociológico asumido por el Derecho Político”³³, lo que confirma la preeminencia de la fuente real en estas creaciones jurídicas y explica por qué los juristas, al recibir una realidad ya moldeada encuentran dificultades para conceptualarla e incluirla dentro de las fórmulas clásicas de las teorías del Derecho³⁴.

³⁰ Jellinek, George.. *Teoría General del Estado*. Edit. Compañía Editorial Continental. México, D.F. 1958, p. 463.

³¹ Jellinek, George. Op. cit., p. 463.

³² Ibidem, pp. 464-465.

³³ Lucas Verdu, Pablo. *Derecho Político*. Tomo II. Edit. Tecnos. Madrid, España, 1974, p. 179.

³⁴ Tomado de Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*, cit. p. 84.

Históricamente, la representación surge del desarrollo y el crecimiento de la humanidad, con Estados de proporciones gigantescas y que no podrían resolver sus problemas políticos sin la representación. La evolución de las pequeñas ciudades-estados de la antigüedad a Estados modernos hizo del ejercicio de la Democracia directa una imposibilidad, tanto por la multiplicación de la población y del territorio, como por el aumento de las complejas tareas estatales, convirtiéndose así en una institución substitutiva del proceso ideal de la participación directa³⁵. En la doctrina francesa, se establece que la soberanía nacional es la que da origen a la representación, cuyo titular lo es el pueblo en su totalidad, no siendo posible a ningún individuo o grupo atribuirse su ejercicio; el poder pertenece por entero a la nación, al pueblo que es el único que puede “delegarlo” para que en su nombre sea ejercido³⁶. Como se ha visto anteriormente, la representación es una institución que resuelve el problema de la participación de los muchos, mediante las actuaciones de los pocos, siendo vista como una solución inmediata. La representación ha dado lugar a “un proceso de evolución tendiente a perfeccionarla a través de los medios y las técnicas más variables, las cuales han venido girando alrededor del sufragio por ser éste el cauce por el que mejor se obtiene la representación”³⁷.

Tomando en cuenta lo anteriormente expuesto, Carlos Fayt, interpreta, de acuerdo a la doctrina francesa, a la representación

³⁵ Ideas y conceptos tomados de Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*, cit. pp. 84-85.

³⁶ Carré de Malberg R. *Teoría General del Estado*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1948, p. 166.

³⁷ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit. p. 85.

desde el punto de vista político que “significa que el pueblo se gobierna por medio de los elegidos, que son nombrados por un tiempo limitado. Periodicidad, renovación, publicidad y responsabilidad en su gestión, son condiciones del régimen, que se caracteriza por la influencia de las asambleas electivas en la dirección de los asuntos públicos”³⁸.

De acuerdo a este autor, la representación desde el punto de vista jurídico es “cuando por su imputación a la voluntad de la nación, se enlaza con los procedimientos de selección y nominación de los representantes”³⁹.

Es desde ambas perspectivas de la doctrina francesa donde se manifiesta la vinculación de la representación política con el Derecho Electoral, ya que el pueblo se gobierna a través de las personas que elige periódicamente, por medio de mecanismos electorales para nominarlas como sus representantes.

1.2.3.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Existen diversas acepciones jurídicas a esta institución, en virtud del papel fundamental que desempeña el representante con relación

³⁸ Fayt, Carlos. *Derecho Político*. cit, p. 94.

³⁹ Fayt, Carlos. *Op. cit.*, p. 94.

al representado y si se trata de un mandato o una representación o si es un asunto de Derecho Privado o Derecho Político.

De acuerdo con el tratadista Berlín Valenzuela⁴⁰, existen diversas teorías elaboradas sobre este particular, destacándose:

- a) Teoría del mandato imperativo;
- b) Teoría del mandato representativo;
- c) Teoría de la representación libre;
- d) Teoría de la representación virtual;
- e) Teoría de los órganos de representación;
- f) Teoría de los representantes como órgano de la Nación, y
- g) Teoría de la investidura.

que a continuación procederemos a exponer.

a) La Teoría del Mandato Imperativo, se refiere a la representación de acuerdo a los principios del Derecho Privado y tiene sus orígenes en la Edad Media, pues en ella la ciudad representada que era uno de los sujetos y los representantes establecían un pacto expreso o tácito que se hacía constar en un cuaderno o carta de instrucciones, sobre la base de la figura jurídica del mandato con representación⁴¹. La característica primordial de la teoría del mandato imperativo radica en una relación contractual concreta, basada en la figura del mandato con representación del Derecho Privado, establecida entre los

⁴⁰ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*, cit. p. 94.

⁴¹ Berlín Valenzuela, Francisco. *Op. cit.* p. 94.

representantes y los electores que lo designaron, reservándose estos últimos medios de influencia y participación sobre los primeros. Para garantizar el cumplimiento de la mencionada relación, existía la facultad de revocación y el cuaderno de instrucciones; el pueblo es el titular de la soberanía que se encuentra dividida en partes proporcionales de acuerdo con la población, siendo transmitida a sus representantes por medio de un mandato concreto que podía ser revocado por los electores, cuando sus instrucciones fueran variadas o desatendidas en el ejercicio de la representación⁴².

b) La Teoría del Mandato Representativo, es aquella que establece que la representación tiene su fundamento en la idea del mandato, por medio del cual el representante es investido de poderes que corresponden a sus representados. En esta teoría, la noción de pueblo, en quien reside la soberanía es identificada con la de cuerpo electoral, ya que a través de las elecciones no sólo designa a los miembros de los órganos estatales, sino que además les delega su poder. El tratadista Berlín Valenzuela destaca la contradicción existente en esta teoría al no distinguir entre mandato y representación y mandatario y representante, siendo aquí donde la doctrina política rebasa los linderos de lo jurídico tradicional, pues el mandato clásico por si mismo no implica representación⁴³.

c) Teoría de la Representación libre.- es aquella que remarca la necesidad de atender a la representación política como algo no

⁴² *Ibíd*em, p. 95.

⁴³ *Ibíd*em, p. 96.

proveniente de un mandato jurídico, porque el representante no está sujeto a ninguna voluntad que le sea ajena, ya que la elección no es en este caso un ejercicio de transmisión de poderes sino solo la fórmula de escoger a los mejores y los electores solo ejercen influencia sobre sus representantes en sus acciones políticas, pero ésta trasciende a la acción legislativa que está reservada exclusivamente al juicio de los elegidos, los que con sus electores tienen una relación derivada del Derecho Público, del Derecho Político, a la que llamamos representación. Esta teoría busca exponer y reafirmar la delegación que la Nación hace en sus representantes, cuya voluntad es la voluntad misma de la Nación; se manifiesta que los representantes son el instrumento de la voluntad nacional y que la elección es el procedimiento por el que se reconocen. Al respecto se explica con claridad el porque los diputados son representantes de la Nación y no de las personas que directamente los eligieron, ya que la voluntad nacional o la soberanía nacional no pueden ser expresadas por ninguna persona en particular⁴⁴.

d) Teoría de la Representación virtual.- es aquella que se refiere a que la representación de los candidatos, independientemente de tener la representación de la voluntad soberana de la nación cuenta virtualmente con la voluntad o voluntades de sus electores, al los que en esta forma representa. En este sentido la doctrina establecē que la representación real se refiere a la Nación y la virtual a la porción del electorado que corresponde.

⁴⁴ *Ibíd*em, p. 97.

e) Teoría de los Organos de la Representación.- es aquella que confirma la idea fundamentalmente jurídica de la representación, erradica cualquier tipo de doctrinas ligadas al mandato en cualquiera de sus formas y consiste en la representación técnico-jurídica, imprescindible para la existencia y funcionamiento de los órganos del Estado. Es menester señalar que esta teoría carece de posición ideológica y contenido político. Al respecto es menester comentar que a pesar que la representación técnica es imprescindible para el funcionamiento de los órganos del Estado, la representación política presupone el concepto de la soberanía popular, devolviendo el contenido político, y estableciendo la teoría de los órganos de la Nación que a continuación me permitiré exponer.

f) Teoría de los Organos de la Nación.- es aquella que se aleja de la teoría clásica (mandatos) y hace recaer la representación en los órganos de la Nación, devolviéndole su contenido político. Asimismo establece que el concepto de representación debe ser sustituido por el órgano nacional o también órgano de Estado, propone que se observe la inexistencia de dos personas diferentes, a efecto de distinguir que no es un mandato, y realza las bondades de la teoría de órganos en lugar de la representación, estableciendo que una vez instituido por la voluntad nacional el órgano obra libremente como agente de la nación.

g) Teoría de la Investidura.- su autor es Maurice Hauriou⁴⁵, y esencialmente consiste en la fusión de la representación técnica y de la representación jurídica; asimismo establece el equilibrio entre dos autonomías que son la del poder de dominación, ejercido por los representantes y la del poder de resistencia, que se ejerce por los gobernados. La idea de la representación es relacionada con la noción de poder. La idea de la representación engendra una organización electoral que permite a la nación dar una "investidura" a los representantes con fines de garantía y control⁴⁶.

En los Estados Modernos la idea de representación política ha evolucionado paralelamente con el régimen de partidos políticos, provocando una reconsideración de la representación política en la doctrina, ya que los partidos políticos han desplazado la lucha individual de los ciudadanos para acceder al poder encuadrándolos dentro de sus estructuras y de acuerdo a sus lineamientos. Los esquemas tradicionales de la representación ya no responden a la actual estructura política del Estado contemporáneo que se caracteriza por el arribo de las grandes masas dentro de los partidos, que son en la actualidad el vehículo para canalizar las inquietudes políticas y aspiraciones de los ciudadanos⁴⁷.

⁴⁵ Hauriou, Maurice. *Principios de Derecho Público y Constitucional*. Edit. Reus. Madrid, España, 1920, p. 513.

⁴⁶ Hauriou, Maurice. Op. cit, p. 486.

⁴⁷ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit. p. 103.

1.2.4 LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En su origen se entendía a los "partidos" como las facciones que dividían a las repúblicas antiguas; a los clanes que se agrupaban alrededor de un condotiero en la Italia del Renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban elecciones censatarias de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas⁴⁸.

El origen de los partidos políticos se enmarca primero en la creación de grupos parlamentarios; posteriormente, en la aparición de comités electorales y finalmente en una relación permanente entre estos elementos.

El nacimiento de los partidos políticos en la historia universal se remonta a la Revolución Francesa, en el seno del Constituyente Francés de 1789, cuando los diputados de las provincias empiezan a llegar a Versalles donde se encuentran muy desorientados. Como era natural, los de una misma región se reunían y preparaban al mismo tiempo, la defensa de sus intereses locales. Aquí los diputados bretones, que alquilaron una sala de café, organizaron reuniones regulares entre si y comenzaron a llevar la iniciativa.

⁴⁸Ideas tomadas de Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1990, pp. 15 y 16.

En ese momento se dieron cuenta de que su comunidad de opiniones no versaba sólo acerca de las cuestiones regionales, sino también sobre problemas fundamentales de política nacional; consecuentemente trataron de adherirse a los diputados de otras provincias que participarán sus puntos de vista, logrando con ello el establecimiento de un grupo ideológico. Cuando la Asamblea fue transferida de Versalles a París, el Club tuvo que interrumpir sus sesiones y buscar un local. El local que encontraron fue el refectorio de un convento, y fue por esa causa que ese club pasó a la historia como el Partido de los Jacobinos⁴⁹.

El antecedente de Los Jacobinos se constituyó como origen histórico de asociaciones de personas que coinciden por factores locales e ideológicos, en un interés político. . . .

Igualmente, en el Constituyente Francés de 1848, se encontraba el grupo del Palacio Nacional y el del Instituto (Republicanos Moderados), el de la calle de *Poitiers* (monárquicos católicos), el de la calle *Castiglione* y el de la calle de Las Pirámides (izquierda). Esos diputados se reunían en un mismo lugar porque perseguían ideas comunes e ideologías afines aunque poco precisas⁵⁰.

El termino "partidos políticos" surgió en el siglo XIX con el desarrollo de las instituciones representativas y la extensión del sufragio en Europa y Estados Unidos. Este se refería a

⁴⁹Duverger, Maurice. Op. cit., pp. 18 y 19.

⁵⁰Ibidem, pp. 20-25.

organizaciones cuya finalidad era apoderarse del gobierno en la contienda electoral con otro u otros partidos.

Posteriormente, el término *partido* se amplió hasta abarcar a organizaciones políticas no interesadas en la contienda electoral: partidos menores que no tenían probabilidades de alcanzar el poder apelando al electorado, organizaciones revolucionarias que trataban de suprimir las elecciones y los grupos gobernantes de los estados totalitarios⁵¹.

Diversos autores nos dan connotadas definiciones sobre los partidos políticos:

Pedro J. Frías, autor argentino dice: "Un partido político es la agrupación permanente y organizada de ciudadanos que mediante la conquista legal del poder público se propone realizar en la dirección del estado un determinado programa político-social".

Edmund Burke, autor inglés, señala que : "El partido político es un núcleo de hombres unidos para promover mediante un esfuerzo conjunto el interés nacional sobre algún principio particular en el cual estén todos de acuerdo".

⁵¹Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Tomo III. Edit. Aguilar. Madrid, España, p. 636.

Bluntschli, define a los partidos políticos como: "Grupos nacidos libremente en los que ciertas opiniones unen a sus miembros para una acción política conjunta".

Hans Kelsen instituye que: "Partido Político es la voluntad colectiva formada por la libre concurrencia de los grupos de intereses".

Stammler, sostiene que: "Un partido político es la agrupación de miembros de una comunidad jurídica para gestionar los intereses de ésta y que la tendencia de todo partido político es dar una cierta estructura al orden jurídico en conjunto requiriendo una base jurídico-filosófica".

Sigmund Newman, considera a los partidos políticos como: "Una organización articulada de los agentes activos de la sociedad, de aquellos que se interesan por hacerse con el poder del gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular contra otro grupo o grupos que mantienen diversos puntos de vista opuestos".

De los conceptos anteriormente vertidos se pueden desprender varios elementos entre los que destacan:

a) La asociación permanente de personas con organización política y legal establecida, que comparten una ideología y finalidad en común. La unidad básica del partido es el núcleo u organización destinada a conseguir determinado cargo. La estructura más amplia del partido

surge de las relaciones entre los núcleos. Los núcleos electorales se desarrollan dentro de las respectivas circunscripciones electorales. Los núcleos gubernamentales se constituyen en torno a aquellos cargos cuyos titulares se reclutan entre los funcionarios elegidos por sufragio popular, como en la designación de los líderes legislativos o de los oficiales ejecutivos y en los sistemas parlamentarios. Los núcleos de un partido no son necesariamente entidades independientes, ni en cuanto a recursos de personal ni en cuanto a otros tipos de recursos. El desarrollo de un núcleo se apoya en la expectativa de que será capaz de conseguir el cargo público.

b) El objetivo de esta asociación es el ser interlocutor de los intereses de la sociedad civil en su totalidad ante el gobierno.

c) La finalidad es alcanzar el poder político de un Estado. Una vez consolidada la organización nuclear se busca el impulso al poder.

No existe un concepto definitivo para tipificar a los partidos políticos y sus funciones; sin embargo, partiendo de los elementos señalados en el párrafo anterior, que constituyen la esencia de los partidos políticos, como son el vínculo social y su finalidad política, podremos tener una idea más clara de lo que es un partido político y su función.

En el ámbito jurídico, los partidos políticos han evolucionado a través de los diferentes países del mundo de acuerdo a las circunstancias históricas prevalecientes. En el apogeo del

liberalismo, a mediados del siglo pasado, los partidos políticos se empezaron a configurar como estructuras asociativas, dotadas de programas políticos propios y formados sobre bases voluntarias, sin personalidad jurídica propia, pero regidas por asociados que ejercen sus principales funciones con criterios de continuidad y profesionalidad⁵². Frutos de la libertad de asociación, dichas asociaciones políticas, como instituciones alcanzaron personalidad jurídica propia, y más tarde, en la segunda mitad de este siglo lograron el reconocimiento constitucional, que los constituyo como el eslabón necesario entre la comunidad diferenciada de los ciudadanos y los órganos del Estado. Para el tratadista Xifra Heras⁵³, la naturaleza jurídica de los partidos políticos radica en la carácter que poseen de asociaciones jurídicas de una pluralidad de personas que se proponen fines políticos y cuyo carácter institucional proviene de su ordenamiento jurídico. Para el citado tratadista los partidos políticos son instrumentos de gobierno, es decir, entes auxiliares del Estado con excepción cuando se actúa como grupo electoral, entonces se configura como un verdadero órgano del Estado con funciones ha desempeñar de carácter estatal. En resumen los partidos políticos son, desde el punto de vista jurídico el instrumento del gobierno representativo, que actúan como entidades de derecho público o mecanismos institucionalizados⁵⁴. Asimismo actúan como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales.

52 C. Mortati. *Disciplina dei partiti nella costituzione italiana*. Edit. por UNAM, Milán, Italia, 1950, pp. 39-45.

53 Xifra Heras, Jorge. *Formas y Fuerzas Políticas*. Edit. Bosh, Barcelona, España, 1968, p. 34.

54 Fayt, Carlos. Op. cit. p. 289.

Es de gran importancia resaltar la naturaleza jurídica dentro de la regulación de los partidos políticos hecha por la Ciencia del Derecho. En este sentido, tanto el Derecho Público como el Derecho Privado han influido para su regulación, tomando en cuenta múltiples factores entre los que destacan: orígenes, finalidades, factores geográficos, políticos, económicos, sociales y culturales. En la actualidad existen diversas normas relativas a los partidos políticos de acuerdo a los diferentes países y a sus circunstancias históricas. Existen países en la actualidad, como Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos o Grecia, donde los partidos políticos no tienen reconocimiento jurídico⁵⁵. En los países de influencia anglosajona, generalmente monárquico-parlamentarios, como Gran Bretaña, Australia, Canadá, Nueva Zelandia, así como Estados Unidos, los partidos políticos son, por lo general agrupaciones de Derecho privado, es decir, asociaciones civiles con fines políticos y electorales. Su estructura y funcionamiento, así como su participación en la vida pública y específicamente, en las campañas electorales son asuntos que se contemplan y se regulan por la legislación ordinaria.

En otros países, generalmente republicanos como Francia, Italia, Portugal, la personalidad jurídica de dichas asociaciones políticas es reconocida no solo por la ley sino también por la Constitución.

⁵⁵ Alemán Velasco, Miguel. Las Finanzas de la Política. Edit. Diana México D.F. 1995, p. 14.

En nuestro país, así como en otros países como Alemania y España, los partidos políticos se les reconoce como frutos de la garantía de asociación, pero se admite su autonomía constitucional, concediéndoles funciones políticas para su desarrollo. En síntesis se les concibe como entidades autónomas constitucionales⁵⁶.

La distinta naturaleza jurídica de los partidos políticos: inexistente, privada, privada pero reconocida por la Constitución y Pública, plantea la creciente necesidad de reconocer la influencia tanto del Derecho Público como del Derecho Privado. De igual forma asume las distintas modalidades existentes conforme a las tradiciones históricas, políticas, sociales y culturales de los diferentes países. Es necesario considerar que los intereses de los partidos no se agotan en los intereses de sus miembros, lo cual en nuestra propia concepción no debe limitar a los partidos políticos exclusivamente al ámbito del Derecho Privado, sino al ámbito del Derecho Público y del Derecho Electoral.

Con el objeto de complementar este inciso, nos permitiremos describir brevemente el sistema de partido.

⁵⁶ Alemán Velasco, Miguel. Op. cit. p. 15.

1.2.4.1 SISTEMAS DE PARTIDOS

Por sistema de partidos se entiende la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado. El sistema de partidos abarca:

- Número de Partidos
- Tamaño de los mismos
- Distancia ideológica entre ellos
- Pautas de interacción
- Relación con la sociedad o con grupos sociales
- Su actitud frente al sistema político

El sistema de partidos señala las formas y modos de la coexistencia entre éstos e incluye las pautas de interacción entre organizaciones electorales significativas y genuinas en los gobiernos representativos⁵⁷.

Para Maurice Duverger⁵⁸, el sistema de partidos se caracteriza por las formas y modalidades de la coexistencia de los partidos políticos en el país respectivo, destacando dos elementos: primero, las similitudes y disparidades que pueden destacarse en las estructuras interiores de cada partido que compone el sistema y segundo, la comparación de estos partidos políticos que determina diversos elementos de análisis como son el número, las dimensiones

⁵⁷ Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales Tomo V. Op. cit. , p.645

⁵⁸ Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*. cit. p. 231.

respectivas, las alianzas, la localización geográfica, la repartición política, etc.

En este sentido, Duverger afirma que los sistemas de partidos son el resultado de factores numerosos y complejos, unos propios a cada país y otros generales. Entre los primeros destacan la tradición y la historia, la estructura económica y social, la composición étnica, las creencias religiosas, etc. Entre los aspectos generales Duverger destaca el régimen electoral, que influye sobre el número de partidos políticos, su dimensión, las alianzas y la representación.

Existen diversas clasificaciones dentro del sistema de partidos donde se destacan los criterios cualitativos: por un lado, la distinción entre sistemas competitivos y sistemas no competitivos, por otro, una especie de modelo básico de orientación o comportamiento de los partidos entre los polos ideológico y pragmático. El criterio básico de clasificación de los sistemas de partidos sigue siendo el número de partidos; sin embargo, esta clasificación introduce alternativamente otro tipo de criterios. Giovanni Sartori⁵⁹, en los años setenta del presente siglo introdujo la siguiente clasificación:

1. Sistema de Partido Único.

Considerado según Duverger como una innovación dentro del siglo XX, el sistema de partido único constituye un sistema nuevo de

⁵⁹Sartori, Giovanni. *The Theory of Democracy Revisted*. Edit. New Jersey Press, Estados Unidos, 1987, p. 25.

adaptación a la dictadura de una técnica general, nacida en un marco democrático.

En este tipo de sistemas, en términos generales, el partido político es un organismo interno del Estado y funciona como un instrumento eficaz para la difusión ideológica del Estado, el control y vigilancia de la vida política de la sociedad civil y la generación de élites políticas gobernantes. El sistema de partido único establece un contacto directo y permanente entre el gobierno y su población pero de manera autoritaria y represiva, suprimiendo todo tipo de partidos políticos. Como ejemplos de sistema de Partido Único, se estudia a los implantados en regímenes totalitarios como el comunista en la extinta Unión Soviética y el fascista en Italia.

2. Sistema de Partido Hegemónico.

Es aquel sistema que se da en un marco de elecciones libres y democráticas y con la participación de diferentes partidos políticos; sin embargo, cuenta con un partido político predominante y otros partidos políticos menores que no representan ningún contrapeso. La característica esencial de este sistema radica en que el partido político predominante es el único que tiene posibilidades reales de llegar al poder sin opción a tener alternancia con otros partidos políticos. Durante años, este Sistema de Partido Hegemónico prevaleció en nuestro país, en Italia y Japón. Actualmente esta tendencia se ha transformado en los países mencionados.

3. Sistema de Partido Dominante.

En este sistema prevalece un partido dominante en un régimen democrático y con la participación de otros partidos políticos en la contienda electoral por obtener el poder. El partido dominante es aquel que predomina en el ámbito ideológico, cultural y económico de una sociedad y de sus estructuras gubernamentales durante toda una época. Contrariamente al sistema de partido único, que basa su monopolio en la represión y supresión de otros partidos políticos, el partido dominante se sostiene en el poder en un sistema político real democrático.

4. Sistema Bipartidista.

Es aquel en el que destacan 2 partidos políticos dentro de la estructura formal de partidos políticos. Este sistema de partidos es acogido por democracias modernas destacándose Estado Unidos y Gran Bretaña. Una característica fundamental es la alternancia de 2 partidos políticos en el poder.

5. Sistema Pluralista o Multipartidista.

Es aquel donde se destacan más de 2 partidos políticos y no existe un partido político mayoritario, se caracteriza por las coaliciones entre partidos políticos. Este sistema es acogido principalmente en países de Europa continental. Este sistema presenta 2 modalidades:

-pluralismo moderado, que contempla la formación de una coalición gubernativa con una coalición de oposición liderada, generalmente por la segunda fuerza electoral y

-pluralismo polarizado, que desarrolla un alto nivel de fragmentación ideológica y política entre la estructura de partidos lo que dificulta la formación de coaliciones entre los partidos políticos. Como ejemplo de países con sistema de partidos con pluralismo moderados destacan: Países Bajos, Suiza, Bélgica y Alemania. El sistema de partidos con pluralismo polarizado por la fuerte diferenciación que ocasionaba entre los partidos políticos únicamente hasta 1973 se practico en Italia y Finlandia.

Esta tipología establecida por Sartori introduce alternativamente otros criterios que enfocan a la dinamización de los partidos políticos, sus circunstancias y un fuerte apoyo en la realidad concreta. La clasificación de Sartori si bien en su momento y de acuerdo con las circunstancias políticas de los diversos países era adecuada, en la actualidad en algunos de ellos se han presentado nuevas condiciones políticas que han hecho variar su sistema de partidos.

La importancia del sistema de partidos y desarrollo político de un país es de gran relevancia. En general la relevancia de un sistema de partidos se refiere a su significación funcional en el proceso político; en otras palabras, a la medida en que está en situación de facilitar u obstaculizar el funcionamiento del sistema político o de sus partes. Esto implica al menos: la significación de los sistemas de partidos en relación con otras estructuras en el marco de la competencia política global y el alcance de las funciones políticas y sociales que realmente cumple el sistema de partidos.

1.3 EL SUFRAGIO

La noción general del sufragio se refiere a su estudio como un acto expreso, de determinación de la voluntad; el que vota, obra, hace algo, vota hasta donde puede, para expresar su estado de ánimo y quizá, para decidir sobre alguna cosa respecto de la cual es preguntado; el alcance del voto es distinto según sea quien lo emita⁶⁰. Es importante señalar que el sufragio no es una institución meramente política: es un procedimiento universal para investigar las opiniones y obtener las decisiones de las colectividades humanas de las personas llamadas jurídicas, de las corporaciones, y en la vida política, de los Estados⁶¹. En virtud de la gran importancia que en la vida social moderna tiene la acción política, cuando del sufragio se habla se sobreentiende su referencia al sufragio político.

El sufragio político es aquel que proviene de la naturaleza misma del Estado, y la índole especial que hoy tiene nace de una porción de causas históricas muy complejas, en virtud de las cuales se ha dado al sufragio una importancia preeminente y un alcance excepcional⁶².

El sufragio y su organización, en las democracias occidentales, en el plano doctrinal, aparecen estrechamente vinculados al principio

⁶⁰ Posada, Adolfo. *El Sufragio*. Edit. Sucesores de Manuel Soler. Barcelona, España, 1938, pp. 15-16.

⁶¹ Posada, Adolfo. *Op. Cit.*, p. 16.

⁶² *Ibidem*, p. 16.

de la representación política, pensado como una consecuencia necesaria del dogma, de la soberanía del pueblo⁶³.

El primer antecedente formal que se refiere al sufragio político nos remonta a la doctrina clásica grecorromana, que entendía al sufragio como un atributo de la ciudadanía para la participación activa en las funciones públicas y a la ciudadanía como un privilegio de nacimiento. Durante la Edad Media se consideraba al sufragio como un privilegio personal, de clase o estamento. Era un privilegio feudal inherente a un *status* concreto, tal como el derivado de la posesión de la tierra o la pertenencia a una clase social determinada. Este sufragio censitario se manifestó como el principio organizativo propio de los Estados liberales en sus primeras fases de desarrollo, conforme al cual sólo se atribuirá el derecho de sufragio a quienes acreditaban un cierto nivel de renta⁶⁴. Esta doctrina perduró en Estados democráticos europeos como Inglaterra hasta 1918.

La concepción anterior del sufragio en los Estados Liberales en desarrollo se contrapone al concepto democrático actual que se encuentra plasmado en las siguientes definiciones:

El sufragio es la base de la organización del poder en el Estado. Este consiste en el derecho político que tienen los miembros del pueblo del Estado de participar en el poder como electores y elegidos,

⁶³ Martínez Vázquez, Benigno. *El Sufragio*. Edit. Ediciones Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1966, p.9.

⁶⁴ Diccionario Jurídico Espasa Calpe, Fundación Tomas Moro. Madrid, España, 1991, p. 994.

es decir, el derecho a formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, en la organización del poder⁶⁵.

Esta facultad de ser elector y ser elegido, jurídicamente, tiene categoría de derecho público subjetivo de naturaleza política. Estos dos aspectos permiten comprender al sufragio como facultad por una parte y como actividad, por la otra.

Con base en lo anterior se concluye que el sufragio es "el derecho que tienen los ciudadanos de elegir, y ser elegidos, y participar en la organización y actividad del poder en el Estado, o bien, como energía política reconocida a ciertos hombres para que elijan y participen del gobierno de la comunidad"⁶⁶.

Para Dieter Nohlen⁶⁷ el sufragio es la forma jurídica que significa en principio que todo ciudadano tiene el derecho de elegir y ser elegido, independientemente de sexo, raza, lengua, ingresos o propiedad, profesión, estamento o clase social, educación, religión o convicción política.

⁶⁵Fayt, Carlos. Op.cit., p.153.

⁶⁶Ibidem, pp. 153-155.

⁶⁷Nohlen, Dieter. Op. cit., pp. 20 y 21.

Existen diversas clasificaciones para el sufragio, entre las que podemos destacar:

a) El sufragio en cuanto expresión del poder electoral, el cual tiene por función la selección y nominación de las personas que han de ejercer el poder en el estado. Este tiene las características de ser secreto, directo, en el caso en que el elector determina a los titulares de los escaños o indirecto, cuando existe un cuerpo intermedio (colegio electoral) y libre, ya que en él se ejerce el principio de libertad de elección.

b) El sufragio en cuanto a su función de participación gubernativa. Esta función de participación, menos generalizada que la función electoral, está vinculada a las formas semidirectas de la democracia, particularmente al referendo.

Ya no se trata de una selección o nominación de candidatos, sino de participación directa en el proceso de formulación de las decisiones políticas, jurídicas y administrativas del gobierno; en otras palabras, de una forma concreta del ejercicio del poder en el Estado por parte del cuerpo electoral y considerado individualmente, por parte del elector⁶⁸.

c) El sufragio universal, como principio organizativo propio de los Estados Democráticos, en virtud del cual la totalidad de los

⁶⁸ Fayt, Carlos. Op. cit., pp. 150-170.

ciudadanos mayores de edad, sin distinción de raza, sexo, posición económica o social, credo o ideología, deben integrar el Cuerpo Electoral, de modo que el ejercicio del poder estatal se base efectivamente en el consenso de todo el pueblo⁶⁹. Esta concepción del sufragio es en su sentido pleno, sin restricciones ni condicionado a intereses económicos o políticos y prácticamente se encuentra vigente en la mayoría de los estados contemporáneos. La práctica de este sufragio se complementa con su emisión secreta y libre, lo cual garantiza la libertad de decisión del elector en el momento de emitir el voto y proteger así su voluntad.

Cabe hacer mención que aunque el sufragio sea universal se requieren una serie de requisitos formales a efecto de llevarse a cabo este derecho, entre los que nos permitimos destacar:

- Edad mínima necesaria. Este requisito varía según cada país, en México se necesita 18 años cumplidos para cumplir con este requisito.
- Inscripción en el padrón, registro o censo electoral, esto es que el ciudadano figure en los listados de electores con derecho a ejercer el sufragio.
- Capacidad intelectual, esto se refiere al hecho que el ciudadano no tenga ninguna deficiencia mental para ejercer su derecho y que sepa leer y escribir.
- Tener pleno goce y ejercicio de derechos legales.

⁶⁹ Diccionario Jurídico Espasa Calpe, Op. cit., p. 944.

- No haber incurrido en falta o violación legal que tenga como sanción la suspensión de este derecho.

d) El Sufragio Facultativo , es aquel que concibe al sufragio como una facultad más no como una obligación. Este sufragio permite que el elector se abstenga de emitir su voto sin ninguna sanción legal correspondiente a esta omisión.

e) El Sufragio Obligatorio, es aquel cuando los ordenamientos legales obligan a votar al ciudadano emitiendo sanciones correspondientes a quienes no cumplan con esta obligación. Se obliga al ejercicio de emisión del voto mas no al derecho del sufragio.

f) El sufragio directo es aquel por medio del cual los electores determinan sin intermediarios y de manera directa, los cargos que serán sometidos a elección.

g) El sufragio indirecto es el método de elección seguido cuando la misma se confía a un colegio, a su vez electivo; se llama de "primer grado" la elección de los integrantes de ese colegio y de "segundo grado" la que el mismo hace, de entre sus miembros o no, del titular del órgano de elección indirecta⁷⁰. El sufragio indirecto ha sido utilizado particularmente el siglo pasado, para evitar los posibles "excesos" democráticos en que pudiera incurrir el electorado; se emplea en la actualidad sobre todo para la formación de los órganos

⁷⁰ Diccionario Jurídico Espasa Calpe, Op. cit., p. 944.

de representación, en las Cámaras Altas en Francia, la República Federal de Alemania y España.

El Sufragio también se puede clasificar: como derecho individual, por una parte, y como una función, por otra parte⁷¹. El sufragio no sólo confiere la potestad sino también el deber de votar. Conforme con esta clasificación, el sufragio es un derecho que corresponde a todos los miembros de la comunidad llamada pueblo; pero como el pueblo no puede obrar directamente sino encargando a cierto número de sus individuos el obrar en su nombre, el sufragio es un derecho legal y un deber ya que todo elector tiene obligación de emitir su voto para la formación de los poderes.

De acuerdo con Adolfo Posada⁷² el sufragio no es el único medio ni el más perfecto de manifestar la soberanía, sino que se constituye como un procedimiento más o menos aceptable y seguro, de indagar, conocer y condensar las tendencias imperantes en la opinión pública; viene a ser, además, el sufragio, una forma de representación política, en cuanto los que votan lo hacen a título de miembros del Estado y órganos suyos, y a la vez pueden ser un modo, para obtener una representación política más específica y reflexiva, en cuanto con el sufragio puede llegarse a la designación de los funcionarios del Estado.

⁷¹Fayt, Carlos. Op. cit., pp. 150-170.

⁷²Posada, Adolfo. Op. cit., p. 19.

A efecto de complementar adecuadamente este apartado, es menester establecer la distinción entre el sufragio y el voto. El voto es el hecho del ejercicio del sufragio y refleja así la determinación de la voluntad del ciudadano. Por medio del derecho de voto los ciudadanos intervienen en la vida política del país, en los regímenes de democracia indirecta, eligiendo a sus representantes y conformando al Estado. El sufragio consolida la participación del pueblo como titular de la soberanía, en los Estados Democráticos Modernos, para integrar la estructura orgánica y funcional del Estado.

A través de este breve análisis podemos darnos cuenta no sólo de la importancia del sufragio para el procedimiento electoral, sino de su importancia para el mejoramiento de la democracia y la convivencia armónica de los pueblos y sociedades. El sufragio es uno de los instrumentos más operantes para consolidar una auténtica democracia orgánica y jerarquizada⁷³.

En síntesis es menester destacar que las diversas concepciones del sufragio lo reducen a considerarlo un derecho, una función o un privilegio.

En nuestro país, el sufragio es tipificado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como una prerrogativa y una obligación del ciudadano. Como prerrogativa representa uno de

⁷³ Martínez Vázquez, Benigno. Op. cit., p. 11.

los derechos políticos esenciales de los ciudadanos, por medio del cual se decide la conformación del gobierno y sus políticas; como obligación, en sentido estricto, el sufragio constituye un deber del ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte (arts. 35 fracción I y 36 fracción III de la Constitución Política de México).

El artículo 38 de la Constitución Política de México establece que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por "la falta de cumplimiento sin causa justificada de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36". En este sentido el citado artículo establece que esta suspensión durará un año. La obligación de votar, al igual que de otras obligaciones es sancionado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos.

El artículo 41 de la Constitución Política de México, párrafo tercero establece que el derecho del sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo.

1.4 FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

1.4.1 ANTECEDENTES

Como se ha analizado en los antecedentes generales, en sus orígenes, el hombre como ser racional y vulnerable a las condiciones de la naturaleza, tuvo que agruparse en comunidades primitivas para lograr su supervivencia. Tomando en consideración este antecedente elemental y espontáneo y adoptando un criterio sociológico, nos permitiremos señalar varias etapas para la aparición de los primeros "Estados" y "Gobiernos" de la humanidad, destacándose:

1. El paso de la vida nómada a la vida sedentaria y el asentamiento de la población en un espacio territorial geográfico.
2. El tránsito de la indiferenciación primitiva a un "status" más diferenciado, debido básicamente, a la oposición de los sexos, de las edades y de las aptitudes, que da lugar a la cooperación doméstica y social.
3. La evolución de la familia hacia grupos sociales más amplios, poderosos y diferenciados, como el clan, la tribu, la fratria, la gens, al enriquecerse el vínculo de consanguinidad con otros vínculos de solidaridad religiosa, económica, militar y cultural.
4. La aparición de oposiciones y luchas entre los diversos núcleos jurídicos, que pugnan por imponer su derecho como superior al de los demás.
5. La diferenciación clara entre el grupo que llega a tener el máximo

poder, y se constituye, por ello, en el grupo gobernante, y el de los súbditos o gobernados⁷⁴.

En complemento a lo anterior existen criterios de carácter teológico, que atribuyen la creación del Estado y el Gobierno a fuerzas trascendentes y divinas; criterios filosóficos que concibe el origen del Estado por su relación de fuerzas intrínsecas o extrínsecas; criterios naturalistas que sostienen el origen del Estado y el Gobierno como un fenómeno natural cuya formación y mantenimiento se debe a fuerzas puramente naturales, que van desde las de carácter geográfico - el clima, la topografía, el régimen fluvial y lacustre- hasta las de carácter social o económico, como la lucha de razas o la lucha de clases y criterios éticos-espiritualistas que sostienen que el Estado tiene su origen en la naturaleza racional y libre del hombre que no encontrando en el individuo humano aislado la posibilidad de realizar plenamente todas sus capacidades y riquezas espirituales busca la agrupación humana.

Tomando en consideración los antecedentes anteriores es menester diferenciar el Estado del Gobierno. El Estado, como mero orden de una sociedad en la que existen ya múltiples lazos de convivencia es anterior; el gobierno, como forma más perfecta de la coacción organizada, es posterior⁷⁵.

⁷⁴ González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. Edit. Porrúa, S.A. México, 1988, p.444.

⁷⁵ González Uribe, Héctor. *Op. cit.* p. 445.

Es difícil precisar el momento histórico en que surgieron los primeros Estados y Gobiernos de la humanidad, sin embargo existen importantes antecedentes en los grandes imperios orientales: Asiria, Babilonia, Egipto, Grecia y Roma.

Para el objeto de nuestra investigación y en virtud del gran avance de Grecia en relación con los demás pueblos de su época ya que estos reconocían a los intereses públicos o comunes, nos remontaremos a los antecedentes del Estado y Gobierno griego, donde subsisten las ideas de diversos tratadistas que concibieron al Estado y al Gobierno en virtud de su omnipotencia, es decir, el individuo no es tal sino por el Estado o las *polis*. El Estado Ciudad griego era la organización de trescientos mil habitantes en un pequeño territorio dominado por una sola ciudad. Las leyes modelaban al hombre dominando su conducta en todas las fases de su vida destacando únicamente su incorporación a una comunidad, más no su individualidad. El individuo se encuentra al servicio del gobierno y halla la satisfacción de sus fines mediante el bien del Estado. Sin embargo, debemos observar que estos ordenamientos se inspiraban en su origen en las organizaciones militares espartanas, donde se destacaba la unión del Estado y el culto, causa por la que los griegos se entregaban en cuerpo y alma a servir al Estado sin coacción, sino con "amor y devoción". Sin embargo este primer antecedente de Estado se encontraba sujeto a modificaciones derivado del advenimiento de nuevas ideas políticas.

Como un importante antecedente de estas nuevas ideas políticas, Herodoto concibe al Estado Republicano como el gobierno del pueblo, además de llevar como contenido la justicia igual para todos y con ello la libertad de elección a los hombres, asimismo admite por fin, a todos los ciudadanos en la liberación de los negocios públicos⁷⁶.

En los siglos IV y V antes de Cristo, Grecia forjó una impresionante corriente intelectual que ha trascendido a través de la historia de la humanidad destacándose como grandes pensadores, entre otros a Platón y Aristóteles.

La teoría platónica del Estado se basa en su teoría del conocimiento del carácter aristocrático, ya que el estadio superior del conocimiento no lo alcanzan sino unos pocos, los filósofos que son los destinados a gobernar. Para Platón la filosofía se convierte en un principio primordial para el Estado. El Estado se estructura por 3 niveles o clases: los filósofos o verdaderos gobernantes, los auxiliares o administradores y finalmente las clases sociales, que jerárquicamente son inferiores a la primera, toda clase tiene encomendada una actividad que debe cumplir para que se realice la justicia, además el respeto al grado de la clase es necesario, así se debe respeto a los administradores y a los filósofos para que haya armonía con el gobierno. Para Platón el origen del poder se encontraba en la división del trabajo, ya que "la multiplicidad de

⁷⁶ Herodoto. *Los Nueve libros de la Historia*. Edit. por la UNAM, México, 1985, P. 189.

necesidades reúne en una misma residencia a un gran número de asociaciones y auxiliares; uno torna consigo aun hombre y otro a otro para satisfacer sus diversas necesidades”⁷⁷.

Para el tratadista Héctor González Uribe, la obra de Platón no aporta una teoría sistematizada y coherente sino que únicamente se preocupó por los aspectos éticos e ideales del Estado y por la realización de la justicia y la virtud⁷⁸.

Si Platón parte de la existencia de la verdad, el bien y la belleza, Aristóteles lo hace de lo sensible y concreto tratando de explicar no el ser sino el devenir. La concepción de Aristóteles sobre el Estado tiene como fundamento a la historia y a la experiencia, considerando a la familia y al individuo como la base del orden político. Para encontrar la mejor forma del Estado, se remite al estudio de las constituciones anteriores para analizar sus cualidades y defectos, sus resultados y fracasos. Distingue dos clases de Estados: sanos y degenerados; los primeros son la monarquía, la aristocracia y la democracia; y los segundos son la tiranía, la oligarquía y la anarquía. Aristóteles consideraba que el principio de la monarquía y la aristocracia es la virtud y el de la democracia es la libertad.

El pensamiento aristotélico transformó las formas de organización social existente y es considerado por la historia como el precursor del primer estudio formal del Estado y las diferentes formas

⁷⁷ Platón. *La República*. Edit. Porrúa S.A. México, 1982, p. 361.

⁷⁸ González Uribe, Héctor. *Op. cit.* p. 619.

de gobierno aportando un método de observación y análisis de datos reales y pretéritos.

A partir de Aristóteles numerosos tratadistas han intentado definir y clasificar al Estado y al gobierno a través de los siglos y las circunstancias existentes destacándose: Polibio, Cicerón, en la Roma Antigua; San Agustín, y San Gregorio, en el Cristianismo; Gregorio VII, Enrique IV, Bonifacio VII y Felipe el Hermoso, en la Edad Media; Santo Tomas en el Siglo XIII ; Dante en el Siglo XIV.

En Roma encontramos una evolución política semejante a la de Grecia. Después de una época arcaica en la que se da un régimen monárquico (*regnum*), se pasa a la república (509-27 a.C.) y se concluye con el imperio de la época clásica (que se extiende hasta 284 d.C.). La situación política de los romanos se designa teniendo como signo característico de lo político el mero hecho de vivir en un territorio determinado⁷⁹.

Durante la Edad Media, se dieron variadas formas de coexistencia social y de poder. Se establecieron reinos, ducados, principados que solamente establecían el elemento territorial y la potestad del monarca. Posteriormente, surgió el feudalismo que se originó cuando los ricos propietarios de tierras se vieron obligados a defenderse, por cuenta propia y a defender asimismo a los habitantes de las tierras comarcanas que solicitaban su protección. Al llegar el

⁷⁹González Uribe, Héctor . Op. Cit., pp. 140-150.

ocaso de la Edad Media, se provocaron fenómenos que fueron fincando al Estado: la decadencia del Imperio, la derrota de los partidarios exagerados de la soberanía papal, la progresiva desaparición de los señoríos feudales y el crecimiento en poderío y extensión de los reinos nacionales debido a una centralización política y jurídica así como a la unión de ciudades, regímenes ciudadanos, etc.

Los tratadistas anteriormente mencionados influyeron en el pensamiento político de su época adaptando el pensamiento aristotélico a sus circunstancias e incorporando doctrinas naturalistas y teológicas, principalmente. En el caso del famoso autor de la Divina Comedia considera a la autoridad imperial como un poder supranacional cuya tarea consiste en mantener la paz y la justicia en el Mundo. La importancia de este autor radica en el reforzamiento que hace de la monarquía en virtud del surgimiento de sociedades políticas independientes.

Con el Renacimiento y la supresión de la visión teológica-divina de la Edad Media, surge el humanismo secularizado de la Edad Moderna, en el que la razón y la voluntad del hombre sustituyen a la razón y voluntad de Dios en la ordenación del Universo. Se realiza un importante giro en el potencial y posibilidades del hombre y se mina la autoridad de la Iglesia Católica fortaleciendo en principio a la monarquía, pero sembrando los gérmenes del liberalismo político y Estado Moderno⁸⁰. Como fenómeno notable de este cambio en la

⁸⁰ González Uribe, Héctor. Op. cit. p. 633.

humanidad desaparecen las estructuras feudales e imperios de la Edad Media y se integran nuevos reinos independientes como Francia, Inglaterra y España, dotados de soberanía unidad jurídica y política bajo un poder absoluto. Asimismo se abandonan las fuentes teológicas y del Derecho Natural cristiano; se conciben doctrinas naturalistas mas racionales y se comienza el desarrollo de las investigaciones empíricas⁸¹.

Dentro de la Edad Moderna (Siglos XVI al XVIII) como principales tratadistas del Estado y el Gobierno destacan Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Locke, Rosseau y Montesquieu.

Entre el absolutismo monárquico del siglo XVIII y el liberalismo democrático del siglo XIX existen 2 grandes sucesos significativos que influirían en el pensamiento de la humanidad: La Independencia Americana y La Revolución Francesa. A través de estos sucesos, la concepción del Estado vuelve, aparentemente, al fundamento platónico y aristotélico. Se establecen derechos civiles y políticos a todos los ciudadanos; libertad, seguridad y protección jurídica a sus bienes y se adopta al liberalismo como doctrina única del progreso técnico, del bienestar económico, intelectual y moral de los individuos y los Estados.

Como tratadistas de esta época sobre el Estado Liberal destacan Alexis de Tocqueville, Jeremías Bentham y John Stuart Mill.

⁸¹ IBID. p. 634.

Hacia 1840 el liberalismo se encuentra frente a dos series de problemas: por un lado la realización progresiva de las grandes reivindicaciones liberales en el orden político (sufragio universal, libertad de asociación, etc.) y las dificultades que el ejercicio del poder suscita; por otro, el progreso industrial y el desarrollo de la concurrencia internacional⁸².

Como consecuencia de las desigualdades sociales del progreso industrial de los Estados Liberales, entre otras causas, surge el Socialismo como doctrina durante el Siglo XIX en los países más industrializados de Europa y con ella numerosas doctrinas de reforma social. En términos generales busca la abolición del derecho de propiedad privada, la transformación de la sociedad mediante la erradicación de las clases sociales, etc. Entre los principales tratadistas de esta doctrina de Estado se encuentran Marx y Engels.

El Estado es la máxima forma organizada del poder político en las sociedades contemporáneas⁸³. Históricamente, como lo hemos visto, denota la organización política suprema de un pueblo. El origen del Estado moderno y del Estado Contemporáneo se encuentra en el proceso de institucionalización del poder político que se produjo tras una lenta evolución en el área europea, mientras el conjunto de

⁸² González Uribe, Héctor. Op. cit. p. 648.

⁸³ Vergottini, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Edit. Espasa-Calpe. Madrid, España, 1985, p.89

instituciones que tendencialmente se identifican con el concepto del Estado, se ha consolidado en tiempos relativamente recientes, tras el proceso de limitación del poder absoluto y la consiguiente racionalización del poder que culminó en las revoluciones inglesa de 1689, norteamericana de 1776 y francesa de 1789.

El concepto de Constitución, el de distribución del poder entre varios órganos, cada uno de ellos titular de una función pública específica y el estatuto de las libertades civiles y políticas del individuo, se fijaron en este período.

Los ordenamientos estatales modernos tienen entre sí numerosos puntos de contacto: las sociedades políticas conocen la presencia de comunidades y grupos menores (locales, étnicos, tribales, religiosos, culturales, etc.), asimismo cuentan con superestructuras organizativas dotadas de atribuciones primarias de orientación política, así como órganos a quienes se confían la interpretación de normas, la solución de conflictos (jueces) y la gestión, por vía administrativa, de los intereses colectivos (administración civil y militar). Finalmente, es importante señalar que toda sociedad política necesita aparatos de gobierno y que estos últimos para satisfacer los intereses colectivos deben establecer criterios generales de comportamiento (normación) y deben aplicar estas normas para resolver las controversias (jurisdicción) y para gestionar (administración). Estos criterios de asignación del poder, los relativos al modo de adoptar y seguir las decisiones políticas y los

principios que inspiran la acción pública, acaban por dar a cada estado carácter propio.

Esta breve referencia histórica sobre el origen del Estado busca brindar antecedentes generales para la clasificación actual de las formas de Estado y de gobierno que se analizarán en los siguientes incisos.

1.4.2 CONCEPTO DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Existen diversas disciplinas que se encargan del estudio del Estado y del Gobierno, para su mejor comprensión, integración y conceptualización, destacándose la Filosofía Política, la Sociología Política, la Teoría del Estado, la Ciencia Política y el Derecho Político.

La Filosofía Política, deriva de la filosofía y en general esta referida particularmente a la vida del Estado, al cual estudia con gran amplitud desde un punto de vista filosófico⁸⁴. Es el resultado de aplicar al estudio del Estado el saber filosófico, que es el saber de reflexión fundamental o de las esencias, su objeto es preponderantemente teórico. Busca las causas eficientes primeras y finales últimas de los fenómenos políticos, así como el valor al que los mismos apuntan⁸⁵. La filosofía política se apoya en la epistemología política que tiene por objeto la formulación de una teoría del

⁸⁴ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. cit. p. 50.

⁸⁵ González Uribe, Héctor. Op. cit. p. 26.

conocimiento del Estado; la ontología política, que elabora una teoría del ser del Estado; la ética política, que estudia los fines del Estado y de la axiología política que examina la justificación del Estado, a través de los valores que encarna.

La Sociología Política es aquella disciplina que deriva de la Sociología, y se caracteriza por el estudio de los hechos sociales y políticos que con ella se relacionan con el fin de encontrarles explicación científica. La Sociología Política se clasifica dentro de una rama del conocimiento especial o particular de la Sociología, en esta inteligencia, su objeto de estudio aún en nuestros días se encuentra en formación y en proceso de integración, debido fundamentalmente a que el surgimiento de nuevas instituciones y factores en la vida del Estado sigue motivando el interés de los especialistas para ampliar su contenido y reajustar su temática⁸⁶.

La Teoría del Estado es la disciplina que se ocupa del fenómeno estatal y por consiguiente del fenómeno político; en su estudio se analizan conceptos e instituciones de naturaleza política aludiendo a la necesidad de abstracción, generalización y objetividad, así como a la conexión congruente y sistemática que debe hacer de los hechos y las teorías, sin que el mundo de la praxis le sea ajeno. La Teoría del Estado explica, entre otros asuntos, el concepto, la integración y la evolución del Estado que son producto de las

⁸⁶ Ideas tomadas de Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. cit. pp. 50-60.

transformaciones que la organización política de la humanidad ha experimentado a través de la historia⁸⁷.

La Ciencia Política tiene diversas concepciones e interpretaciones. Ante el constante cambio de los hechos políticos en el mundo contemporáneo, su campo de estudio se diversifica. De acuerdo a lo anterior se han vertido, entre otros, 2 criterios fundamentales para su estudio. El primero se refiere al análisis de la vida política de una sociedad atendiendo únicamente a las instituciones en ella existente. El segundo criterio se refiere al estudio del comportamiento de los distintos grupos en la conformación de las propias instituciones⁸⁸. De acuerdo con el primer criterio la Ciencia Política se refiere al estudio de las instituciones gubernamentales o políticas, y de acuerdo con el segundo criterio se refiere al estudio del poder o del proceso de adopción de decisiones. Es menester señalar que la Ciencia Política es el resultado al que se llega por medio del conocimiento científico del Estado, cuya finalidad es obtener una interpretación racional de las realidades políticas. En este sentido, la Ciencia Política, que considera al estado en su unidad y en su totalidad, se diferencia, por una parte, del conocimiento vulgar del mismo, y por la otra, de la política práctica, que es acción y movimiento⁸⁹.

**ESTA COPIA NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

⁸⁷ IBID. pp. 50-60.

⁸⁸ IBIDEM p. 56.

⁸⁹ González Uribe, Héctor. Op. cit. p. 25.

Dentro de la Ciencia del Derecho, existen disciplinas especializadas del estudio del Estado y su gobierno, destacándose, entre otros el Derecho Político que se clasifica como una rama del Derecho Público y tiene por objeto del estudio del fenómeno estatal. Para el tratadista Andrés Serra Rojas⁹⁰ el Derecho Político es el conjunto de principios y normas que regulan la estructura y acción del Estado, teniendo por finalidad la cooperación y coexistencia del Estado con las demás entidades públicas y privadas.

Como complemento a este apartado es menester referirnos al concepto de la palabra "política". Como ya se ha visto en incisos anteriores la palabra "política" tiene múltiples acepciones, en su acepción más amplia, significa todo lo que se refiere al Estado. Puede ser considerada como ciencia o como arte⁹¹. De acuerdo a nuestro objeto de estudio en virtud de tratarse de una investigación científica, en cuanto a ciencia se refiere al Estado convertido en objeto de conocimiento, multiplicándose en una serie de disciplinas políticas que difieren entre si tanto por el aspecto del Estado que estudian como por el método que aplican y el fin que persiguen. Hemos visto en inciso anteriores que para Carlos Fayt⁹², dentro de las múltiples acepciones que le da a la palabra "política", esta la define científicamente como el conjunto de conocimientos sistematizados referentes a la organización y gobierno de las comunidades humanas pasadas y presentes, de sus instituciones y de las diversas doctrinas

⁹⁰ Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. Edit. Porrúa, S.A. México, 1980. p. 93.

⁹¹ González Uribe, Héctor. Op. cit. p. 30.

⁹² Fayt, Carlos. Op. cit. p. 40.

políticas que han inspirado su desenvolvimiento, tomando en cuenta las relaciones de poder establecidas entre sus miembros.

Tomando en consideración lo anteriormente vertido procederemos a conceptualizar al Estado y al Gobierno. El Estado, debido a sus múltiples antecedentes y las disciplinas de las cuales es objeto de estudio, puede ser conceptualizado de manera objetiva y subjetiva y jurídicamente. Objetivamente, el Estado puede ser conceptualizado como un hecho, como una realidad inmediata, como algo que se da en el mundo de los hechos y no como una mera abstracción o pensamiento. El Estado se concibe como una fuerza material, sea cual fuere su origen y se concibe como un grupo humano, establecido en un territorio determinado, en el que los más fuertes imponen su voluntad a los más débiles⁹³. Asimismo de manera objetiva el Estado se concibe como una situación, esto es como un peculiar estado de las cosas con una variedad de relaciones de dominación. Dentro del criterio objetivo del Estado también se le conceptualiza como un organismo natural regido por las leyes físicas y biológicas y con una existencia independiente de la de los individuos que lo forman. Esta última definición es el resultado de las corrientes materialistas del siglo XIX y que predominaron hacia principios de nuestro siglo.

Subjetivamente, el Estado puede conceptualizarse como un organismo ético-espiritual, esto es, como un centro unificador,

⁹³ Duguit, León. *Traité de Droit Constitutionnel*. Edit. Boccard. París, Francia, 1928.

dinámico de las relaciones humanas que representa una unión moral y una organización o cuerpo místico. Bajo este concepto el Estado es un organismo colectivo, espiritual y moral que une y dicta el orden a los hombres de la sociedad⁹⁴. Subjetivamente también el Estado es una unidad colectiva o de asociación, esta doctrina no se fija en la naturaleza - mecánica u orgánica- de la asociación, sino en el simple hecho de la misma. Esta teoría de la asociación concibe al Estado-comunidad, y explica de manera amplia y genérica la naturaleza del Estado. Mediante ella se pueden entender claramente los diversos fenómenos a que dan lugar la vida y la actividad del Estado; su unidad y su variedad, la situación de sus órganos, la continuidad de su existencia histórica, sus modificaciones y vicisitudes⁹⁵. Por último de manera subjetiva se puede conceptualizar al Estado como una *institución social, esto es como la idea subjetiva, transformada en una obra social por un fundador, idea que recluta adhesiones en el medio social, sujeta a su servicio voluntades indefinidamente renovadas y que dura jurídicamente*.

Jurídicamente el Estado se puede conceptualizar como objeto de Derecho, esto es, que el Estado es una cosa que puede ser objeto de disposición o apropiación por parte de un derecho habiente; como relación jurídica, esto se refiere a las relaciones jurídicas coercitivas de dominación con los súbditos y de igualdad con otros Estados. Asimismo se abarcan las relaciones de coordinaciones en trató con particulares en el terreno del Derecho común. Jurídicamente el

⁹⁴ González Uribe, Héctor. Op. cit. p. 179.

⁹⁵ IBID. p. 182.

Estado también se conceptualiza como un sujeto de derechos o personalidad jurídica, esto es el productor principal del orden jurídico positivo y el centro de imputaciones de derechos y obligaciones.

Jorge Jellinek establece que se debe distinguir el concepto social del concepto jurídico del Estado. El primero es el que considera la naturaleza del Estado como una sociedad, el segundo como una figura jurídica. Al concepto social, según Jellinek, corresponde el concepto jurídico del Estado, mediante el cual se trata de expresar el aspecto jurídico de la vida estatal, o sea, el carácter que el Estado tiene de sujeto de derechos y deberes.

De acuerdo a este criterio, podemos clasificar al Estado de diversas formas:

a) El Estado como corporación.- Es aquel que se considera como una comunidad formada por una pluralidad de individuos que constituyen el elemento personal y colectivo definido como pueblo.

El concepto de pueblo no coincide con el de nación, pues ésta es una noción histórico-cultural, étnica y política diferente. Tampoco coincide con el de clase social o raza, sino que coincide con el elemento físico (individuos que forman el pueblo) a quienes se les reconoce por diversos ordenamientos estatales, derechos y deberes que califican el *status* de ciudadano.

b) El Estado y el territorio.- Se considera al Estado como institución territorial en cuanto comunidad política establemente conectada a un ámbito espacial, predeterminado, en el cual se inserta el pueblo sobre el que se ejerce el poder. La relación entre el concepto de Estado y territorio es muy compleja, pues es evidente que uno no puede existir sin el otro: para el Estado el territorio es un elemento constitutivo ya que señala el ámbito estatal donde se mueve el pueblo y donde esta vigente el ordenamiento jurídico estatal.

c) El Estado como ente soberano.- Aquí el Estado se considera como una institución soberana ya que se considera la circunstancia de que el poder político que lo caracteriza se presenta como supremo, originario e incondicionado por otros poderes. La soberanía supone la posibilidad jurídica que tiene el Estado de determinar, de vez en cuando, el ámbito de su competencia de intervención y adoptar las medidas necesarias para tutelarse.

Es importante señalar que al estado Liberal se le definió como Estado de Derecho en cuanto preveía una serie de límites jurídicos institucionalizados, y por tanto rígidos del poder. Estos límites fueron fijados en particular, para tutela de los gobernados, imponiéndose tanto a los órganos de orientación política como a los administrativos y jurisdiccionales.

La predeterminaron de límites jurídicos despersionaliza el poder de los gobernantes. Su intervención se mueve dentro del cuadro institucional preexistente.

Con base en lo anterior y entre los argumentos que analizamos en relación al Estado y a las diversas formas de Estado, se analizó la importancia del concepto Constitución.

Etimológicamente el concepto de Constitución proviene del Latín *statuare*, *statum* y significa reglar, establecer, ordenar, regular.

Aristóteles la define como la organización, el orden establecido, es decir, la organización regular de las magistraturas.

Según el concepto estricto la "Constitución consiste en aquellas normas que regulan la creación de las normas jurídicas generales y, en particular, la creación de las leyes-formales"⁹⁶.

Por Constitución también concebimos a la norma fundamental que se pone como principio del ordenamiento que condiciona las normas para la producción de otras normas. Es importante señalar que la Constitución coincide con la estructura organizadora de la comunidad.

El régimen de libertades que se desarrolló en el Estado liberal partía de la aceptación de un principio fundamental: igualdad jurídica para todos los sujetos; la Declaración de derechos francesa de 1789 fijó con precisión su carácter esencial: "Los hombres nacen y

⁹⁶Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Edit. Nacional, S.A. México. 1970, p. 126

permanecen libres e iguales en derechos". Este régimen de libertades concernía al individuo en cuanto miembro de la colectividad nacional (y no a colectividades menores) lo que regulaba una fuente única: La Constitución.

Se ha clasificado a las constituciones atendiendo a diversas características de acuerdo a:

- Según que se encuentren en un solo texto o dispersas, se clasifican en escritas o codificadas y no escritas o dispersas.
- Según el mayor o menor grado de dificultad para su reforma, se clasifican en: rígidas y flexibles⁹⁷.

Además de la anterior clasificación es importante mencionar la importancia de los siguientes principios de clasificación para las constituciones:

a) Constitución garantista.- Se caracteriza por su carácter racional y normativo. Esta Constitución es una elección ordenada y coherente de principios fundamentales basados en la razón, que ofrecen una justa posición a la función del individuo y al poder organizado subordinado este a aquella. Esta base rige en las constituciones norteamericana y francesa.

⁹⁷Fayt, Carlos. *Derecho Político*. Edit. Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 42

Asimismo esta Constitución se considera como un sistema de normas jurídicas en que se basa la organización de los órganos constitucionales, el complejo de sus competencias, el reconocimiento de la esfera jurídica del individuo, la relación entre autoridad pública y libertad individual. La acentuación del carácter normativo de la Constitución, conduce a sostener la despersonalización de los gobernantes.

En los Estados Unidos fueron consagradas el constitucionalismo y los derechos del hombre y del ciudadano en su derecho positivo; sin embargo, en opinión de Carlos Sánchez Viamonte⁹⁸, se abstuvieron de darles un fundamento filosófico o simplemente racional. Los tenían como verdades indiscutibles, sin que ninguna duda acerca de ellos obligase al razonamiento y a la discusión. Francia tuvo a su cargo esa tarea, que había comenzado antes de la emancipación norteamericana, y que después de ella adquirió el carácter de firme Constitución doctrinaria. Hasta la fecha, Francia ha tenido trece constituciones, habiéndose mantenido fiel al principio de Constitución escrita.

A partir de ese momento, el movimiento de constitucionalización se difunde y expande en Europa y América. La Constitución escrita, solemnemente formulada, con carácter de ley fundamental y suprema vino a ser una necesidad en el estado liberal moderno.

⁹⁸Sánchez Viamonte, Carlos. *La Revolución Norteamericana y la Revolución Francesa*. Edit. La Nación. México, 1948, p.2

b) Constitución Tradicionalista.- Con base en la clasificación anterior, se desarrollo la corriente tradicionalista, vinculada a la ideología conservadora. Según este punto de vista, la Constitución consiste en el sucederse de actos normativos y de costumbres ligados al despliegue histórico de una determinada sociedad, cuya validez se funda esencialmente en el grado de legitimación que se produce con su consolidación en el tiempo.

c) Constitución desde el punto de vista sociológico.- Esta clasificación que considera a la Constitución como un aspecto del ser real de la sociedad, prescindiendo del deber ser impuesto por un texto normativo.

d) Constitución autoritaria.- Es la que fundamenta su validez en la decisión unilateral de un jefe supremo, intérprete de los valores tradicionales de un pueblo y además de sus exigencias innovadoras y revolucionarias.

Estas concepciones de la Constitución reflejan diversas concepciones del Estado. Es evidente que al variar la forma de estado puede variar el concepto de Constitución en función de las formas concretas de estado que se han dado.

El Estado liberal afirmaba la titularidad del poder en favor del conjunto de los individuos unidos en la comunidad nacional: la soberanía residía, por tanto en la nación que se concibe como la entidad jurídica unitaria que comprende al conjunto de los ciudadanos.

Sin embargo no se juzgó a la nación como capaz de ejercer directamente el poder pues se confió en concreto a sus órganos representativos.

A pesar de lo anterior el objeto de una Constitución es limitar la acción arbitraria del gobierno, garantizar los derechos de los gobernados y disciplinar las intervenciones del poder soberano⁹⁹.

Tal concepción tiende a circunscribir el concepto de Constitución a aquellas formas de estado que profesen la ideología liberal. Con base en lo anterior reconocemos a la Constitución como el fundamento de todo ordenamiento estatal, con independencia de la ideología elegida. La supremacía de la Constitución es una consecuencia lógica del principio de subordinación al Derecho que impera dentro de la organización política; es resultado de los factores reales de poder y reúne tres elementos: los derechos individuales y sociales y sus garantías; un gobierno y su organización; y los fines y los medios del gobierno instituido¹⁰⁰.

Con el objeto de vincular y legitimar a la democracia como forma de gobierno y de vida con el estado, la Constitución se constituyó como la fuente de legitimación, procedimiento y realización de la voluntad de los electores.

⁹⁹Strong, Geoffrey. *Modern Political Constitutions*. Edit. Oxford Press. Londres, Inglaterra, 1963, p. 12.

¹⁰⁰Fayt, Carlos. Op. Cit., p. 34

La titularidad y el ejercicio de las funciones estatales se regulan de modos diferentes en las constituciones de los Estados liberales.

En virtud de las consideraciones anteriores es difícil realizar una conceptualización precisa del Estado. Al respecto y con el objeto de lograr abarcar todas las implicaciones conceptuales a que nos hemos referido, nos permitiremos citar al tratadista Héctor González Uribe que define al Estado como "una agrupación de hombres que viven de un modo estable y permanente en un territorio determinado y que están ligados entre si mediante múltiples vínculos de solidaridad: morales, culturales, religiosos, económico y raciales. Esos vínculos se expresan en leyes, reglamentos, ordenaciones que dan vida social un cauce ordenado y pacífico y permiten resolver sin violencia los conflictos que surgen. Hay una autoridad o poder público que unifica, armoniza, coordina, dirige e impulsa los trabajos e iniciativas de los miembros de esa agrupación hacia una meta común. Esa autoridad da normas, presta servicios, protege y ayuda, castiga a los transgresores de las leyes. Como fin común de esta agrupación esta el buscar un fin superior al de cada uno de los hombres en particular y el permitir a los hombres alcanzar con mayor facilidad su propio destino"¹⁰¹.

El Estado se encuentra íntimamente vinculado al Gobierno. En las épocas antiguas, se llegó a confundir al Estado y el Gobierno. Sin embargo a través del tiempo, la técnica jurídica fue introduciendo los

¹⁰¹ González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. cit. p. 15.

matices y distingos correspondientes separando ambos conceptos, vinculados entre si, pero de ninguna manera equivalentes. El Estado es la unidad total, esto es pueblo y gobierno a la vez, es un concepto más amplio; el gobierno es una parte del Estado, la parte encargada de llevar al pueblo a la consecución del bien público temporal. El gobierno es el conjunto de órganos estatales que tienen como fin la dirección del Estado. Para el tratadista Andrés Serra Rojas, "el Estado y Gobierno se distinguen precisando que el Estado abarca el todo de los fenómenos políticos y es el titular de la soberanía; y el Gobierno es una parte del Estado o el conjunto de sus órganos, a quienes se encarga la realización de sus fines y ejercicio de su soberanía, que se deposita en el pueblo"¹⁰².

En otras palabras, el Estado en su unidad y totalidad es el titular de la soberanía; en tanto que el gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que se está confiado el ejercicio de esa misma soberanía. No cabe duda que esos órganos ocupan el lugar más importante, son el vértice y la culminación de la pirámide estatal; sin embargo no se identifican pura y simplemente con el Estado¹⁰³.

En términos generales, gobierno es una parte del Estado encargada de llevar al pueblo a la consecución del bien público temporal y al él corresponde el ejercicio del poder público¹⁰⁴.

¹⁰² Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 454.

¹⁰³ González Uribe, Héctor. Op. cit. p. 394.

¹⁰⁴ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. cit. p. 106.

1.4.3 FORMAS DE ESTADO

Como se analizó en los párrafos anteriores, las formas y la evolución del Estado a través de los tiempos ofrecen realidades cambiantes, tanto en lo que concierne a la estructura de sus órganos como a sus fines y a los límites de su poder en función de los derechos humanos. En este sentido, se realizó un análisis histórico y conceptual de las diferentes formas existentes del Estado entre los que se destacaron: Estado Griego, el Estado Romano, el Estado medieval, el Estado absoluto--desde el Renacimiento a las revoluciones liberales--, el Estado liberal y el Estado Totalitario.

El modelo liberal o constitucional, prototipo del mundo occidental de hoy, se caracteriza tradicionalmente por 3 principios básicos: estado de derecho, separación de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) y exaltación de los derechos individuales.

Las formas de Estado son ante todo el triunfo de la técnica constitucional moderna, tanto en el terreno del Derecho interno como en el del Derecho Internacional ya que logro la separación de conceptos delimitando los conceptos pueblo, nación, Estado y gobierno¹⁰⁵. Las formas de Estado se refieren a la estructura del Estado como tal y las relaciones que se llevan a cabo entre el territorio, la población, la soberanía y el ordenamiento interior. Como

¹⁰⁵ González Uribe, Héctor. Op. cit. p. 403.

se ha mencionado en incisos anteriores, el Estado representa el todo y el Gobierno una parte, un elemento constitutivo del Estado.

De acuerdo a los esquemas constitucionales modernos, existen únicamente 2 formas del Estado: el Estado simple o unitario y el Estado compuesto o complejo. El criterio de esta clasificación radica en el ejercicio de la soberanía en el Estado. El Estado simple se caracteriza por considerar a la soberanía como una e indivisible ejercitándola sobre una sola población en un solo territorio. Como ejemplo de este Estado tenemos a Francia. El Estado compuesto o complejo se caracteriza porque el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo. Como ejemplo clásico se cita al Estado Federal¹⁰⁶. El Estado Federal es aquel que tiene un territorio propio formado por los territorios de todas las entidades federativas: una población propia, que es la del país entero, un gobierno federal propio y una legislación federal. Los Estados-miembros tienen también su territorio propio, su población propia y su gobierno propio, así como su legislación específica. Sin embargo solo son autónomos en su régimen interior, ya que se encuentran subordinados en relaciones internacionales a la Federación. En el Estado Federal los órganos federales son los supremos; le siguen los órganos estatales o locales. Como ejemplo de estos Estados tenemos a México, Estados Unidos, Alemania, Austria y Argentina.

¹⁰⁶ IBID. p. 403.

Existen también otros Estados compuestos cuyo origen y régimen constitucional se deben al Derecho Internacional como las Federaciones y Confederaciones de Estados que surgen generalmente mediante tratados entre dos o más Estados que convienen en tener algún órgano colegiado común que los represente internacionalmente, pero sin menoscabo de la soberanía interior de cada uno de los Estados-miembros. A través de la historia contemporánea abundan numerosos ejemplos de esta figura de federaciones de Estados, especialmente en los países que se independizaban después de un período largo de colonización, por ejemplo, Emiratos Arabes Unidos, Malasia, etc. Las confederaciones de Estados surgieron en la historia moderna mediante la unión de varios Estados soberanos para defenderse en común de agresiones exteriores y para asegurar la paz y promover el bienestar en el interior. El poder de la confederación se ejerce sólo sobre los Estados-miembros, esto es, sobre los órganos supremos del Estado. No tiene que ver con la vida y los derechos de los ciudadanos de los Estados confederados. En esto se diferencia del Estado Federal¹⁰⁷.

Finalmente existen formas de Estado especiales que aun se dan en el mundo actual, destacándose el Estado Vaticano y la Comunidad Británica de Naciones (*British Commonwealth*). En relación al primero este Estado surge como consecuencia de los tratados de Letrán, del 11 de febrero de 1929. El objetivo de la formación de este

¹⁰⁷ Ideas tomadas de González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. cit. pp. 400-410.

Estado era acabar el conflicto de soberanía y autoridad, entre los Papas y los reyes de Italia.

La Comunidad Británica de Naciones (*British Commonwealth*), se caracteriza por que cada Estado miembro de la Comunidad goza de un gobierno propio, adecuado a sus circunstancias históricas y a la idiosincracia de su población, tienen absoluta independencia en cuanto a su régimen interior, sin embargo el Poder Ejecutivo lo ejerce un Gobernador General nombrado por la Reina de Inglaterra. Como ejemplo de estos Estados integrados a la Comunidad Británica de Naciones tenemos a Australia, Nueva Zelanda, Canadá, India, Jamaica, Pakistán, entre otros.

1.4.4 FORMAS DE GOBIERNO

Como se ha analizado en párrafos anteriores, las formas de Gobierno se remontan a la antigüedad clásica grecolatina. Dentro de este período corresponde a Platón el referirse a las distintas formas de Gobierno. De acuerdo al pensamiento platónico, la *aristocracia* era el mejor y más perfecta forma de gobierno ya que se conformaba con el gobierno de los hombres más sabios, los filósofos, y estaba inspirado en el ideal de justicia; otra forma de gobierno de acuerdo a Platón era la *timocracia* o gobierno de clases, que ya no se inspiraba en la justicia, sino en un sentimiento de gloria y honor; de igual forma la *oligarquía* era una forma de gobierno establecida para Platón, caracterizada principalmente cuando los propietarios adquirían el

poder político. Platón señalaba que a *democracia* era una forma de gobierno producto de la emancipación de las masas y finalmente establecía a la *tiranía* como una forma de gobierno caracterizada por la presencia de un gobernante fuerte, capaz de acabar las rebeldías y disensiones de las masas. Las formas de gobierno platónicas se caracterizaban por el análisis evolutivo de los gobiernos partiendo de formas perfectas- la aristocracia- a formas de gobierno de decadencia, la tiranía¹⁰⁸.

Aristóteles realizó también importantes estudios acerca de las formas de gobierno, clasificando a éstas de acuerdo a 2 criterios:

1. Numérico, que se caracterizaba por el número de personas que ejercían el gobierno, destacándose la monarquía, como forma de gobierno unipersonal; la aristocracia, como forma de gobierno de unos cuantos y la república, caracterizada por la multitud que gobierna de acuerdo a una constitución, el interés común de los hombres.
2. Cualitativo, que es la atención del bien o interés público, según el cual las formas de gobierno se dividen en puras o rectas y en impuras o degeneradas. Las formas puras se dan cuando los que gobiernan tiene como objetivo principal preservar por el interés y el bien público y no por su interés particular. En este caso hay monarquía cuando el gobierno es de uno solo; aristocracia, cuando es de pocos y república cuando es de la multitud.

¹⁰⁸ Ideas y conceptos tomados de González Uribe, Héctor. Op. cit. pp. 395-400.

Las formas impuras o desviadas se dan cuando los gobernantes buscan su interés propio y no el bien público. Tenemos como ejemplo a la tiranía cuando el gobierno es de uno solo; la oligarquía, cuando es de unos cuantos ricos y la democracia, cuando es de los pobres en beneficio exclusivo suyo¹⁰⁹.

Es menester destacar que tanto Platón como Aristóteles consideraban a la Democracia como una forma imperfecta y decadente de gobierno. El tratadista Héctor González Uribe considera que en el lenguaje moderno, la república de que hablaba Aristóteles ha pasado a ser la democracia (el gobierno del pueblo para beneficio del pueblo), mientras que la democracia a la que el se refirió ha pasado a ser en sentido peyorativo la demagogia (el gobierno de jefes populares para beneficio personal y en perjuicio del pueblo¹¹⁰).

Otro gran pensador de esta época fue Polibio, que aceptó las formas de gobierno aristotélicas: aristocracia, monarquía y república. Sin embargo consideraba que su proceso de evolución histórica iba a generar vicios y corrupción en estas formas de gobierno.

En la Edad Media, Santo Tomás de Aquino aceptó el pensamiento aristotélico incorporando como mejor forma de gobierno al régimen mixto, que era aquel que contaba con normas de organización tomadas de los diversos regímenes simples (reinos,

¹⁰⁹ González Uribe, Héctor. IBID, p. 397.

¹¹⁰ González Uribe, Héctor. Teoría Política. cit. p. 397

aristocracia, oligarquía y democracia) de manera armónica y equilibrada.

Las formas de gobierno analizadas por los anteriores autores, como ya se ha mencionado en párrafos anteriores, se consideran clásicas para la Teoría Política. Es menester señalar que estas formas de gobierno predominaron durante la Edad Media y el Renacimiento; sin embargo, se han encontrado importantes variaciones y adecuaciones a estos modelos clásicos en los tiempos modernos, de acuerdo a las circunstancias históricas destacándose la clasificación de formas de gobierno realizada por Maquiavelo que únicamente contempla a las repúblicas y los principados¹¹¹; la que realizó Jellinek que clasifica a las formas de gobierno en monarquía y república. Kelsen que clasifica a las formas de gobierno en autocracia y democracia con fundamento en el número de sujetos , que realizan y crean el orden jurídico.

En base a la influencia de los anteriores autores, existen diversas tipologías y doctrinas de las formas de gobierno en el mundo contemporáneo y estas se encuentran sujetas a la evolución histórica, cultura, tradiciones y circunstancias políticas de cada Estado en particular.

¹¹¹ Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Edit. Siglo XXI, S.A. México, 1985, p. 12.

En el transcurso de los tiempos modernos, la mayoría de los gobiernos del mundo siguieron la siguiente clasificación bipartita de formas de gobierno en : monarquías y repúblicas.

La monarquía se entiende como aquella forma de gobierno en la que el poder supremo se deposita en una sola persona física que recibe la denominación genérica de rey, o alguna específica, de acuerdo a la tradición del país. Esta persona entra a ejercer sus funciones con carácter de vitalicio, generalmente por la ley de herencia y a veces por elección o designación, exenta de responsabilidad.

La configuración de la monarquía varía en su evolución histórica. En la Edad Media nace la monarquía estamental, forma de gobierno propia de la organización feudal, fundada en el dualismo que contrapone al rey con el Reino, integrado este por estamentos; estos dos poderes independientes y enfrentados se limitaban recíprocamente; del enfrentamiento surgirá como vencedor el parlamento en Inglaterra y el rey en Europa continental. Es en Europa continental donde predominaron las monarquías absolutas donde el poder del monarca se extiende a todos los aspectos políticos del Estado. Hacia 1848, el liberalismo político triunfo en estos Estados, optándose por la forma de gobierno de monarquía constitucional, que representaba una pérdida de poderes efectivos del rey al subordinar su autoridad y poderes a una Constitución que es la ley fundamental del Estado. La diferencia entre estas monarquías radica en la limitación del poder del rey en la monarquía constitucional

donde al rey se confieren "únicamente" todos los poderes no expresamente atribuidos por la Constitución a otros órganos del Estado.

La monarquía parlamentaria constituye el último tramo en el proceso racionalizador de la institución; es una forma de monarquía constitucional ya que los poderes del monarca son aquellos establecidos en una constitución, sin embargo el ejercicio del poder auténtico y material se distribuye entre los demás órganos del Estado: Parlamento, Gobierno y jueces. Es importante destacar que en el mundo contemporáneo subsisten la monarquía constitucional y parlamentaria.

La república, por su parte, es aquella forma de gobierno en la cual el Jefe de Estado es designado por elección popular, que se renueva en un lapso variable de tiempo que puede ser 4, 6 o 7 años. Su estructura se compone por un Jefe de Estado y un gabinete de ministros. Su posición, aunque políticamente importante se equilibra con los demás poderes públicos determinados en una constitución o ley suprema. La república ha sido tradicionalmente contrapuesta a la monarquía, llegándose a definir por los rasgos inversos de esta. En otras palabras la república manifiesta una forma de gobierno democrática que institucionaliza la participación de la población en la organización del poder político mediante la intercomunicación y diálogo permanente entre gobernantes y gobernados. Independientemente que en incisos anteriores ya hemos tratado de manera amplia, el concepto y acepciones de la palabra democracia,

sin embargo es importante destacar su importancia, ya sea como sistema, régimen político o modo de vida social, como forma de gobierno contemporánea ya que en ella el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones¹¹². Dentro de esta clasificación podemos destacar 3 formas de gobierno básicas para el mundo contemporáneo: gobierno presidencial, gobierno parlamentario y gobierno semipresidencial.

A) Gobierno presidencial.- es aquel en el que el presidente, de acuerdo a la constitución o ley suprema es el jefe de estado y de gobierno a la vez. El presidente reúne en su persona el goce y el ejercicio de las atribuciones que la Constitución señala al Poder Ejecutivo. Asimismo tiene facultades generales como el nombramiento de los miembros de su gabinete y encabeza con plenos poderes la administración pública. La Constitución le señala una serie de facultades que le dan una situación de gran relevancia en el Estado¹¹³. El principal antecedente de esta forma de Gobierno se encuentra en los Estados Unidos de Norteamérica, donde se practica con una radical separación de poderes y ha sido fuente de inspiración y modelo para otros Estados modernos. Es importante destacar la opinión del tratadista Berlín Valenzuela, al respecto, quien afirma que la forma de gobierno presidencial tiene que ser considerada como amplia y flexible, ya que cuenta con muchos matices, sin desconocer

¹¹² Ideas y concepto tomado de Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pp590-595.

¹¹³ Ideas y conceptos tomados de González Uribe, Héctor. Op. cit. p. 402.

que el modelo lo constituye el tipo de gobierno que se practica en los Estados Unidos de Norteamérica, pero que difícilmente se podría seguir en forma idéntica en otras naciones, dadas las particularidades que las conforman. De igual forma, el uso de los términos de *gobierno presidencial* debe hacerse en todas las disciplinas que estudian el fenómeno político, haciendo hincapié en que el ser político de las naciones es diferente y que el sistema o forma de gobierno es el resultado de esta manera de ser¹¹⁴.

Para el maestro Jorge Carpizo, las características esenciales del sistema presidencial son las siguientes:

- “1. El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de Gobierno.
2. El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
3. El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
4. Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
5. Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso.
6. El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

¹¹⁴ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. cit. pp. 110-111.

7. El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura¹¹⁵.

En complemento a lo anterior, cabe destacar que el sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y estos no son responsables ante el parlamento¹¹⁶.

B) Gobierno Parlamentario.- es la forma externa de una Constitución representativa, bajo la cual el parlamento posee una influencia directa sobre la composición personal del gobierno y no se limita a ejercer prerrogativas en la legislación, relación del presupuesto y control de la administración¹¹⁷. Para el tratadista Héctor González Uribe el gobierno parlamentario es aquel que se caracteriza por tener una duplicidad en su poder ejecutivo, en otras palabras se cuenta con un jefe de Estado y un jefe de Gobierno. El jefe de Estado tiene el goce, mas no el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo. El gobierno está en manos de un primer ministro o canciller, emanado del partido que quedó victorioso en las elecciones, y que responde de sus actos ante el Parlamento. Este, por medio de sus votos de confianza o de censura, en situaciones críticas, decide acerca de la permanencia o caída del gobierno

115 Carpizo Macgregor, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Edit. Siglo XXI, México, 1994, p. 14.

116 Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Edit. Ariel, Barcelona, España, 1993, p. 319.

117 Fraenkel, Ernest, tomado de la obra de Theo Stemmen, *Sistemas Políticos Actuales*. Edit. Guadarrama, Madrid, España, 1967, p. 45.

encabezado por el primer ministro¹¹⁸. Los antecedentes de esta forma de Gobierno se encuentran en Europa continental tras la caída de monarquías absolutistas e Inglaterra que transmitió esta forma de gobierno a diversos Estados destacándose: Canadá, Australia, Nueva Zelanda, etc..

La característica fundamental del sistema parlamentario la constituye el hecho de que la designación del ejecutivo deriva del órgano legislativo, existiendo generalmente coordinación entre ambos, lo cual contrasta con el sistema presidencial¹¹⁹.

El maestro Jorge Carpizo establece como características esenciales del gobierno parlamentario las siguientes:

- “1. Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).
2. El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
3. El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.
4. En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se le suele denominar primer ministro.
5. El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

¹¹⁸ González Uribe, Héctor. Op. cit. p. 401.

¹¹⁹ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. cit. p. 114.

6. La administración pública esta encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.

7. Existe entre parlamento y estructuras de gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad"¹²⁰.

C) Gobierno Semipresidencial.- Para Maurice Duverger esta forma de gobierno se caracteriza por la reunión de 2 elementos:

1. Un presidente de la República elegido por sufragio universal y dotado de importantes poderes propios y

2. Un primer ministro y un gobierno responsable ante los diputados.

Esta forma de gobierno es en parte presidencial y en parte parlamentaria, por lo que se le llama semipresidencial¹²¹. Existen diversos antecedentes en Europa, destacándose Francia y Portugal. Como característica esencial destacamos que el poder ejecutivo es bicéfalo: un presidente de la república elegido directamente por el pueblo, con poderes más o menos amplios, pero reales y efectivos y un gobierno que surge del Parlamento cuyas atribuciones pueden entrar en conflicto con las de aquel posibilitando situaciones de confrontación política entre ambos.

¹²⁰ Carpizo, Jorge. Op. cit. p. 14.

¹²¹ Duverger, Maurice. *Les Régimes semi-présidentiels*. Edit. Press Universitaires de France, París, Francia, 1986, pp. 7-8.

CAPÍTULO 2

NOCIONES CONCEPTUALES DE DERECHO ELECTORAL Y SISTEMA ELECTORAL

SUMARIO:

- 2.1 DERECHO ELECTORAL**
 - 2.1.1 CONCEPTO DE DERECHO ELECTORAL**
 - 2.1.2 CONTENIDO DEL DERECHO ELECTORAL**
 - 2.1.3 DERECHO ELECTORAL EN SENTIDO AMPLIO**
 - 2.1.4 DERECHO ELECTORAL EN SENTIDO ESTRICTO**
- 2.2 SISTEMA ELECTORAL**
 - 2.2.1 CONCEPTO DE SISTEMA**
 - A) SISTEMA POLÍTICO**
 - B) RÉGIMEN POLÍTICO**
 - 2.2.2 CONCEPTO Y CLASIFICACION DE LOS SISTEMAS ELECTORALES**
 - 2.2.2.1 CONCEPTO DE SISTEMA ELECTORAL**
 - 2.2.2.2 CLASIFICACION DE LOS SISTEMAS ELECTORALES**
 - 2.2.3 SISTEMA ELECTORAL EN SENTIDO AMPLIO**
 - 2.2.4 SISTEMA ELECTORAL EN SENTIDO ESTRICTO**

2.1 DERECHO ELECTORAL

El Derecho Electoral puede ser estudiado desde una perspectiva jurídica a fin de conocer cuál es el lugar que ocupa dentro de la Ciencia del Derecho y, desde una perspectiva política, que busca explicar cuál es su lugar en la integración de las estructuras del Estado moderno.

El análisis normativo del Derecho Electoral debe hacerse entonces, con los métodos e instrumentos del Derecho en general; en cambio, su aspecto empírico, su base filosófica-doctrinaria, así como su contenido ideológico-social son motivo de estudio de la Ciencia Política, la Teoría Política y la Sociología Política, respectivamente.

Entre los conceptos que la doctrina del Derecho Electoral involucra de manera relevante se encuentran los de sociedad y estado. Por sociedad se entiende la conformación de individuos y grupos que asumen carácter permanente y orgánico e implican la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas que termina por presentarse como fin social. La exigencia de coordinación se manifiesta en la necesidad de establecer mecanismos adecuados de organización que denominaremos instituciones. Es simultáneo a la formación de estructuras organizativas el fijar criterios reguladores de conducta que aseguren la realización de finalidades sociales; que coincidan, con la satisfacción de las necesidades básicas.

Es importante señalar que el Derecho Electoral se considera como la parte del Derecho Constitucional cuya principal función es el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos. Carlos S. Fayt señala que el Derecho Constitucional consiste en el estudio de la concreta actividad funcional del poder, sus funciones y sus órganos, así como de los principios que lo rigen¹²².

A pesar de la validez de los conceptos anteriormente vertidos, en el siguiente inciso se desarrollara ampliamente el concepto de Derecho Electoral.

2.1.1 CONCEPTO DE DERECHO ELECTORAL

Existen diversos conceptos de Derecho Electoral. Algunos autores consideran a éste como aquella parte del Derecho Constitucional que regula lo relativo a elecciones¹²³. El Derecho contiene normas que determinan la estructura, actividad, competencia y funciones del poder del Estado, y estas normas se encuentran compiladas en la Constitución. La Constitución es la ley primera, fundamental y suprema de la organización política- etimológicamente el termino constitución proviene del latín statuere, statutum y significa reglar, establecer, ordenar, regular; jurídicamente es considerado como una norma o derecho fundamental de organización.

¹²²Fayt, Carlos. "Derecho Político". Edit. de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1988,p. 9.

¹²³Gil Robles y Pérez Serrano. *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*. Edit. Porrúa, S.A. México, 1993, p. 234.

El Derecho Electoral contemplado desde la perspectiva histórica, posee una autonomía resultante de su especificidad jurídica, consecuencia de la codificación de sus normas y de la importancia que reviste el objetivo a regular (procesos electorales, sufragio, etc.). La vinculación de éste no sólo con el Derecho Constitucional, sino también con los derechos Administrativo, Procesal, Penal y Privado hace evidente su ubicación independiente con referencia a otras ramas del derecho. De igual forma la importancia que encierra el asegurar la representación de los electores y todas sus implicaciones como son: requisitos para el electorado, condiciones de elegibilidad, etc., resalta la individualidad y autonomía del Derecho Electoral.

Las fuentes en el Derecho Electoral son idénticas a las que fundan el Derecho en general: formales, reales e históricas. La fuente formal primaria del Derecho electoral es la Constitución, y las fuentes secundarias, son la legislación, la jurisprudencia, los usos y las costumbres. La fuente real es constituida por factores y elementos que van a determinar el contenido de la norma. En el Derecho Electoral es la fuente primordial para el conocimiento y la elaboración de disposiciones electorales. Las fuentes históricas son aquellas que están compiladas en libros, documentos, tratados, etc., y que constituyen antecedentes que reflejan continuidad histórica en el comportamiento y la forma de ser de una sociedad. Este tipo de fuentes reviste gran importancia para el Derecho Electoral, ya que hace posible valorar su funcionalidad permanente y circunstancial y

propicia el perfeccionamiento de la norma de acuerdo con la realidad histórica.

El tratadista cubano Rafael Santos Jiménez manifiesta que el Derecho Electoral es "el conjunto de principios y reglas que rigen la designación, mediante el voto, de los gobernantes y principales funcionarios, y la resolución, también mediante el voto, de los asuntos públicos trascendentes"¹²⁴.

Para Karl Braunias, el Derecho Electoral es "el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos", esto es la elección de representantes que ocuparan cargos públicos¹²⁵.

Para Cotteret y Emeri, el Derecho Electoral es "aquel que esta constituido por el conjunto de reglas destinadas a definir la cualidad del ciudadano, diferenciar los diversos tipos de elecciones y reglamentar el desarrollo del escrutinio. Estas reglas varían en el espacio y en el tiempo, pues son reflejo de la naturaleza profunda de los regímenes políticos que las aplican¹²⁶.

Para Manuel M. Moreno, el Derecho Electoral es el "conjunto de principios y reglas que rigen la designación, mediante el voto de los

¹²⁴ Santos, Jiménez Rafael. *Tratado de Derecho Electoral*. Edit. Lex. La Habana, Cuba, 1946, p.15

¹²⁵Braunias, Karl. tomado de Berlín Valenzuela, Francisco. *Teoría y Práxis Política-Electoral*. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983, p.62.

¹²⁶Cotteret, Jean Marié y Emeri, Claude. *Los Sistemas Electorales*. Edic. Oikos-Tau. Barcelona, España, 1973, pp. 12 y 13

gobernantes que, conforme a la ley, deben ser promovidos a sus cargos por elección popular¹²⁷.

A pesar de la variedad de conceptos, es necesario destacar que el Derecho Electoral busca regular la participación de grupos políticos ideológicamente distintos que desean la conquista del poder político, asimismo fija las reglas a que debe sujetarse el procedimiento del mecanismo electoral y la actuación de los electores para la designación de funcionarios de elección popular.

Berlín Valenzuela considera al Derecho Electoral como “el conjunto de normas que regulan el procedimiento por medio del voto para designar a los gobernantes que, conforme a la ley, deban ser electos por el pueblo y que determina las condiciones de su participación a través del cuerpo electoral en las decisiones gubernativas”. Es importante mencionar que esta definición aglutina por una parte la regulación legal en la participación del pueblo en la elección de los gobernantes y por otra parte establece las normas por medio de las cuales se reglamenta la intervención del cuerpo electoral en el proceso de toma de decisiones de los gobernantes; dentro de esta segunda consideración quedarían incluidos los procesos electorales por medio de los cuales se llevan a cabo el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Se integra de esta manera el Derecho Electoral propio de la democracia representativa y la

¹²⁷Moreno M. Manuel. *El Derecho Electoral y la Evolución Política de México*, tomado de Berlín Valenzuela, Francisco. *Teoría y Praxis Política-Electoral*. cit., México, 1983, p.58.

definición de Derecho Electoral que correspondería a la llamada democracia participativa.

En mi opinión, la definición del maestro Berlín Valenzuela contiene las perspectivas necesarias para del Derecho Electoral Moderno en el que se integran la perspectiva política, que pretende conocer la integración de las estructuras del Estado, los principios doctrinales de democracia y representación y la perspectiva jurídica que se refiere al ámbito normativo y la instrumentación de las formas de la democracia semidirecta, en la que el pueblo no elige gobernantes sino opciones que le son propuestas.

2.1.2 CONTENIDO DEL DERECHO ELECTORAL

El contenido del Derecho Electoral se refiere a la finalidad de su creación y a su ámbito de jurisdicción. Consecuentemente con lo expuesto en el inciso anterior el contenido de este Derecho que ha sido tradicionalmente de carácter electivo y que ha recogido las reglas que se refieren al régimen de elección de los gobernantes debe ser complementado con el reconocimiento de la participación ciudadana; dotándolo de un contenido de participación y control, que propicie la participación del pueblo en la toma de decisiones de las personas que ejercen el gobierno¹²⁸.

¹²⁸Berlín Valenzuela, Francisco. *Teoría y Praxis Política-Electoral*. Cit., pp. 56, 57 y 58.

El Derecho Electoral debe buscar no sólo la regulación de los procedimientos electorales, sino también la regulación de la participación ciudadana de la sociedad civil en las elecciones de gobierno. El Derecho Electoral es de una gran importancia para la participación ciudadana, ya que constituye el canal regulador de las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno. El Derecho Electoral se reviste de enorme protagonismo en los tiempos actuales, ya que establece los mecanismos de comunicación entre sociedad y gobierno y regula las normas inherentes a procedimientos electorales, en un mundo de crecientes demandas sociales y de crisis generalizada de los partidos políticos, los cuales se han agotado como interlocutores de los intereses de la sociedad ante el gobierno.

El contenido del Derecho Electoral implica el análisis de *conceptos inherentes de importancia vital para el funcionamiento de toda sociedad moderna* y que son: el proceso electoral y su técnica jurídica, esto se refiere a los electores, la ciudadanía, los organismos electorales que intervienen en el proceso electoral, el sufragio, el tipo de voto, el escrutinio y las elecciones. Estos conceptos han variado de acuerdo a las circunstancias históricas de cada sociedad y en los siguientes capítulos se desarrollaran de manera más amplia de acuerdo con el análisis del país correspondiente.

2.1.3 DERECHO ELECTORAL EN SENTIDO AMPLIO

Como se ha visto en los incisos anteriores, el estudio del Derecho Electoral se puede abordar preferentemente desde un punto de vista político o desde una perspectiva jurídica. Desde el punto de vista político, se pretende conocer la significación exacta que el Derecho Electoral tiene en la integración de las estructuras del Estado, estando ligado por tanto a los principios doctrinarios de la democracia o la representación. Desde el punto de vista jurídico, se contempla no sólo el ámbito normativo, sino también aquel en que se valoran los elementos positivos y negativos en que se desarrolla la normalidad de los distintos países, estableciendo el lugar que ocupa el Derecho Electoral dentro de la Ciencia del Derecho¹²⁹.

El tratadista Karl Braunias¹³⁰ distingue en el Derecho Electoral un sentido amplio y un sentido estricto. Según este autor, el Derecho Electoral en sentido amplio contiene las determinaciones jurídicas positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas que ocuparán los cargos públicos. En este sentido amplio, el Derecho Electoral es "el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos"; abarcando esta idea todas las normas propias del proceso electoral, esto es, desde las que se refieren a la convocatoria para las elecciones, hasta las que regulan la declaratoria de candidatos vencedores.

¹²⁹ Ibidem, p. 62.

¹³⁰ Braunias, Karl, cit. por Nohlen Dieter. *Sistemas Electorales del Mundo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 54.

2.1.4 DERECHO ELECTORAL EN SENTIDO ESTRICTO

Continuando con el inciso anterior, el citado autor Karl Braunias define al Derecho Electoral en sentido estricto como aquel que únicamente alude a la regulación legal, referida al “derecho del individuo a influir en la designación de los órganos”; concretando el derecho de sufragar al señalar las limitaciones de las personas para ejercerlo y las condiciones de su participación.

Es desde este sentido estricto que el Derecho Electoral es analizado por su naturaleza jurídico-constitucional, ya que establece los requisitos para ser elector y elegible, así como las características que en su caso deba tener el sufragio, ya sea universal o limitado, igual o desigual, directo o indirecto y secreto o público en su emisión¹³¹.

Es importante hacer mención que esta distinción entre conceptos de Derecho Electoral nos permite analizar y sistematizar de manera eficiente su contenido encontrando sus semejanzas y diferencias con los sistemas electorales.

¹³¹ Braunias, Karl, *Ibidem*.

2.2 SISTEMA ELECTORAL

La evolución histórica de la democracia liberal, por lo que se refiere a la idea y espíritu de la representación, se ha desarrollado sobre el objetivo de lograr los medios adecuados para su perfeccionamiento, simbolizándose así, en la preocupación central para la vida política de las naciones. En virtud de lo anterior, se han generado cambios que abarcan desde formas simples de participación individual, propias de las organizaciones estatales en transformación, a mecanismos más sofisticados surgidos de la necesidad de encontrar fórmulas más amplias que respondieran de manera incluyente a las demandas de numerosos sectores de la población que se encontraban marginados del quehacer público. A partir de esta idea, se han desarrollado innumerables mecanismos originando novedosas formas de procesos de repartición de escaños y de votación dando lugar a los sistemas electorales contemporáneos. En los siguientes incisos, me permitiré desarrollar de manera amplia a los sistemas electorales.

2.2.1 CONCEPTO DE SISTEMA

Antes de entrar al análisis de los sistemas electorales y los sistemas de partidos, nos permitimos exponer el concepto de sistema y su importancia para el conocimiento científico.

Por sistema entendemos al conjunto de elementos que se entrelazan entre si, influyéndose de tal manera unos a otros, que si uno de ellos sufre modificación, los demás también son afectados por variaciones consecuentes de esa modificación.

A efecto de complementar el concepto anterior, un sistema involucra también el conjunto de proposiciones o teorías que constituyen un todo orgánico en razón de su coherencia intrínseca.

La aplicación óptima de las definiciones anteriores involucra la evaluación de las diferentes partes que forman un sistema, los mecanismos de relación entre estas y el cumplimiento de sus objetivos.

La Teoría General de Sistemas involucra diversos campos de acción multidisciplinarios, por ejemplo: económico, político, social, cultural, biológico, ecológico, etc. así como diversos subsistemas o componentes que abarcan la mayoría de las áreas del conocimiento científico.

A efecto de complementar integralmente nuestro objeto de estudio, a continuación describiremos brevemente que es un sistema político y un régimen político.

A) SISTEMA POLÍTICO

El sistema político es aquel que implica un conjunto de elementos en los cuales se encuentran los procesos de decisión y las relaciones de poder que conciernen a una sociedad global, la conexión con los sistemas electorales es evidente, ya que ambos incluyen temas como participación política, función de partidos políticos, mecanismos de control del gobierno y sistematización de cuestiones electorales¹³².

El sistema político forma parte del sistema social de un país, el cual está conformado por una serie de elementos de carácter económico, cultural, electoral y otros, con los cuales se estructura todo lo relacionado con la vida del mismo¹³³.

En base a lo anterior, el sistema político, se concibe como un conjunto de poderes públicos y de organizaciones sociales de diversa índole, con relaciones funcionales entre los mismos.

Como elementos de los sistemas políticos, diversos autores consideran 3 fundamentales: la estructura política; la cultura política que abarca el sistema de ideas, creencias e ideología de una

¹³²Berlín Valenzuela, Francisco. "Conferencia sustentada en el Congreso Internacional de Derecho Electoral", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Jalapa, Veracruz, México, 1991.

¹³³ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1995. p. 102.

colectividad determinada y los actores políticos que son aquellos que llevan a cabo los roles asignados por la estructura política¹³⁴.

Jean William Lapierre considera que al sistema político como “el conjunto de los procesos de decisión que conciernen a la totalidad de una sociedad global”¹³⁵. El citado autor menciona que entre estas decisiones, podemos distinguir dos grandes categorías: las que son relativas a la regulación o a la coordinación de las relaciones entre las agrupaciones particulares (es decir, las partes, desde el punto de vista descriptivo, de la sociedad global) y las que son relativas a las empresas o acciones colectivas que comprometen o movilizan la totalidad de la sociedad global.

Finalmente, mencionaremos la definición de Maurice Duverger que define al sistema político como un “conjunto de un sistema social, estudiado bajo las perspectivas de sus aspectos políticos”¹³⁶.

B) RÉGIMEN POLÍTICO

Es necesario hacer mención que existen numerosos autores que emplean como expresiones sinónimas los conceptos de sistema y régimen político, cuando existen notables diferencias entre ellos. El

¹³⁴ Berlín Valenzuela, Francisco. Op. cit. pp. 100-115.

¹³⁵ Lapierre, Jean William. *El Análisis de los Sistemas Políticos*. Ediciones Península, Barcelona, España, Serie Universitaria, 1a ed., 1976, pp. 38-41.

¹³⁶ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Edit. Ariel, Barcelona, España, 1962, p. 33.

régimen político según Duverger¹³⁷ es “el subsistema constituido por el conjunto de las instituciones políticas de un sistema social”.

Berlín Valenzuela nos menciona al respecto que el régimen político no es más que una visión concreta de la realidad política y, por el contrario, el sistema político es una visión abstracta de lo político, dando lugar así a una interpretación empírica en el primer caso, y a una interpretación teórico-formal en el segundo. Berlín Valenzuela concluye que el concepto de régimen político es mas amplio ya que comprende no solo las estructuras de los gobernantes y gobernados así como su funcionamiento y comportamiento humano¹³⁸. El citado autor agrupa a los regímenes políticos en los denominados monocráticos y parlamentarios. Como regímenes monocráticos clásicos menciona el absolutismo, el tiranismo y la dictadura. En virtud que no es el objeto central de nuestro estudio, nos permitiremos aportar, de manera sintética, las definiciones establecidas por Berlín Valenzuela a estos tipos de regímenes: El absolutismo es la forma más frecuente en la historia y se basa en 2 principios: que la monarquía se encuentra sujeta a una sucesión hereditaria y que esa monarquía reconoce la primicia de las leyes, aunque la sumisión del monarca a las leyes es meramente voluntaria. El tiranismo, a diferencia de la monarquía, no reconoce las leyes, caracterizándose por la arbitrariedad, asimismo la transmisión de poder se lleva a cabo de manera violenta ya que el tirano ejerce el poder en beneficio propio y no desea abandonarlo. La dictadura es

¹³⁷ Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*. cit. p. 33.

¹³⁸ Tomado de Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. cit. p. 105.

la concentración de poder en un solo individuo, en relación con sus orígenes se trata de un régimen excepcional que se ejerce de conformidad con disposiciones legales y su duración es limitada ya que con su superación se vuelve a la normalidad.

Debe mencionarse, dentro de los regímenes monocráticos, al sistema presidencialista, que tiene características especiales no obstante que el centro del poder gira alrededor de un solo individuo. Es de resaltar que como característica fundamental de los anteriores regímenes esta en que el poder se deposita en un solo individuo, quien puede o no tener un límite legal a sus funciones, quedando en un segundo plano las instituciones de representación popular como los parlamentos.

Como régimen parlamentario, Berlín Valenzuela establece que es aquel en el cual las formas democráticas contemplan la representación efectiva del electorado; una relación entre los organismos representativos y ejecutivos, lo cual permite coordinación y compenetración entre ambos poderes; limitación de todo uso arbitrario del poder y mayor competencia entre los partidos políticos. En estos regímenes existe mayor respeto por parte del Jefe de Estado hacia el parlamento, ya que le reconoce el derecho a elaborar sus propias normas reglamentarias, sin intromisión alguna de los otros poderes.

En estos regímenes la característica fundamental la constituye el hecho de que la designación del ejecutivo deriva del órgano legislativo, existiendo generalmente coordinación entre ambos.

2.2.2 CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

2.2.2.1 CONCEPTO DE SISTEMA ELECTORAL

En la evolución de las democracias representativas de inspiración liberal, realizada en situaciones y condiciones diversas, se presenta, consecuentemente, disparidad de sistemas electorales. Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto, cuál es el partido o candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños¹³⁹. En base a lo anterior podemos considerar que los sistemas electorales forman parte de los sistemas políticos ya que son los medios a través de los cuales la voluntad de los electores se refleja en la composición de la estructura del gobierno.

¹³⁹ Nohlen, Dieter. Op. cit. , p. 40.

2.2.2.2 CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Básicamente, los sistemas electorales pueden clasificarse según tres principios: el principio de elección mayoritaria, el principio de elección proporcional, y el procedimiento mixto. Es importante hacer mención de que los sistemas electorales deben conservar equilibrio, esto es ser simples, equitativos y eficaces para lograr la formación de mayorías, de gobiernos coherentes y estables, por lo que cada país selecciona el sistema electoral que más le acomoda a sus circunstancias políticas, sociales y culturales.

El sistema electoral mayoritario se caracteriza por la asignación de cargos electivos inspirada en el principio de mayorías y por el que aquellos se atribuyen a la candidatura que obtenga mayor número de votos. Este sistema atiende al número de votos que cada candidato obtiene, siendo triunfador quien recibe más votos que los otros. Este sistema atribuye representación sólo a las mayorías; pero cuando se aplica sobre una distribución del electorado en circunscripciones uninominales (como es el caso de países anglosajones, sobre todo), la distribución desigual del electorado de los partidos hace que queden representadas las minorías más fuertes. Dentro de este sistema tenemos al sistema de mayoría relativa que es aquel en que el candidato que obtiene mayor número de votos es quien resulta triunfador en la contienda electoral, y el sistema de mayoría absoluta que consiste en que el candidato en una elección, para triunfar, requiere de la mitad más uno de los sufragios emitidos

El sistema electoral proporcional es aquel que se caracteriza por la asignación de cargos electivos en proporción al número de sufragios obtenidos por cada uno de ellos. Históricamente, este sistema surge como producto de la aportación de ideólogos y matemáticos y es resultante de las luchas llevadas a cabo por las minorías para participar del poder, las cuales eran excluidas en el sistema electoral mayoritario. El objetivo de este sistema es atribuir a cada partido o grupo de opinión un número de mandatos proporcional a su fuerza numérica.

El sistema proporcional debe comprender reglas precisas para el cómputo de los votos, que excediendo del cociente electoral (que resulta de dividir el número de votos por el de puestos a cubrir) o por no llegar a esa cifra, quedarían sin traducirse en representación política.

El sistema electoral mixto resulta de la combinación del sistema mayoritario y de la representación proporcional. Surge de la necesidad de complementación de los dos sistemas mencionados a fin de resolver la problemática electoral de las sociedades modernas.

A pesar de lo anterior, es importante señalar que los sistemas electorales, en mi opinión, se deben también al resultado de un largo proceso de decantación histórica, social y política así como al acto de producción legislativa.

Existen tantos sistemas electorales como comunidades políticas con elecciones. Sin embargo advertimos la significación de algunos rasgos fundamentales que podemos señalar con detenimiento.

El panorama contemporáneo de los sistemas electorales es el resultado de una decantación histórica que nos revela la conexión entre la evolución de las condiciones socio-políticas y la variación de los elementos reguladores del proceso electoral.

En una primera etapa del Estado liberal, el derecho de sufragio fue restringido a las clases socialmente dominantes, que constituyen un porcentaje mínimo de la población. Por lo mismo, las elecciones no son tanto la expresión política de conflictos entre grupos sociales con intereses diversos, como pugna entre personalidades de un mismo grupo que, a lo sumo, representan matices particulares dentro de una armonía de intereses. En esta etapa, difícilmente, puede hablarse de elecciones generales, no sólo por el planteamiento eminentemente local de la contienda, sino porque frecuentemente la presentación de un único candidato entraña, ante la inexistencia de alternativa, la proclamación automática¹⁴⁰. Sin embargo, cuando la presión de nuevas capas sociales produce la extensión del voto hasta la conquista del sufragio universal masculino, el carácter de la competición varía profundamente. De la lucha entre personalidades pertenecientes a un mismo ámbito social, se pasa gradualmente a la confrontación entre organizaciones de masa que articulan, con la

¹⁴⁰Tomado de R. Rose, "Electoral Behaviour", Oxford University Press, 1990, Londres, Inglaterra

complejidad correspondiente, las aspiraciones de distintos grupos y clases sociales. Con la extensión del sufragio surgen organizaciones políticas de masas que permiten la expresión electoral de intereses hasta entonces sin portavoz en el ámbito político.

Los ciudadanos pertenecientes a grupos políticamente dominados por razones de clase, religión, etnia o lengua, adquieren la posibilidad de intervenir en el juego electoral.

La Primera Guerra Mundial es un hito de importancia manifiesta. Para el continente europeo, La Gran Guerra significa un replanteamiento de esquemas sociales y políticos: aparición de nuevos estados por desintegración de los Imperios Centrales, robustecimiento de los partidos socialistas, revolución bolchevique en Rusia, etc. Así, en 1914, sólo tres países --Bélgica, Finlandia y Suecia-- regulaban sus elecciones mediante representación proporcional, implantada, respectivamente, en 1899, 1906 y 1911. Todos los demás estados del continente aplicaban sistemas de fórmula mayoritaria: de mayoría simple a una vuelta en Inglaterra, Dinamarca, Grecia o España, y de mayoría a dos vueltas en Alemania, Francia, Holanda, Italia, Noruega o Suiza. Finalizada la primera Gran Guerra, el signo dominante había cambiado. Sólo Inglaterra se mantiene fiel a la fórmula mayoritaria, mientras los demás Estados europeos adoptan distintas variantes del proporcionalismo. Las circunstancias cambian y se impone la implantación de sistemas más justos y representativos.

Con el transcurso de los años surgen progresivamente partidos de masas que se contraponen a las coaliciones de notables o personalidades que hasta el momento habían actuado como partidos, influye también en la inclinación por una fórmula electoral como la proporcional, que refuerce la intervención de la organización del partido en la lucha electoral.

A la división en feudos caciquiles que engendran el sistema mayoritario y los distritos uninominales, se opone ahora la disciplina de partido en la elaboración de programas y confección de candidaturas.

Todos estos factores contribuyen, en líneas generales, a la evolución de los sistemas electorales y a su concepción integral.

Los sistemas electorales se encuentran estrechamente vinculados con los sistemas de partidos políticos, que se consideran, teóricamente, dentro del orden imperante en las sociedades modernas como las organizaciones políticas interlocutoras de los intereses de la sociedad civil ante el gobierno.

2.2.3 SISTEMA ELECTORAL EN SENTIDO AMPLIO

El sistema electoral, en sentido amplio es aquel que comprende la totalidad orgánica de las distintas normas jurídicas, de las técnicas

y procedimientos que se aplican al proceso desde la apertura de las elecciones hasta la proclamación de los candidatos elegidos.

2.2.4 SISTEMA ELECTORAL EN SENTIDO ESTRICTO

El Sistema Electoral en sentido estricto es aquel que se refiere al proceso técnico que subyace en la distribución de los escaños, aludiendo a las complejas formas que existen para adjudicarlos, de acuerdo con el número de votos obtenidos por los partidos, las cuales obtienen numerosos matices sobre todo en la representación proporcional, donde son utilizadas fórmulas matemáticas para la distribución de los mismos¹⁴¹.

¹⁴¹ Berlín Valenzuela, Francisco. *Teoría y Praxis Política Electoral*. cit., p. 64.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS COMPARATIVO DE DERECHO ELECTORAL EN AMÉRICA.

SUMARIO

- 3.1 INTRODUCCIÓN
- 3.2 DERECHO ELECTORAL EN ARGENTINA
 - 3.2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS
 - 3.2.2 MARCO TEÓRICO POLÍTICO
 - 3.2.2.1 ANÁLISIS JURÍDICO
 - A) ANÁLISIS CONTITUCIONAL
 - B) LEGISLACIÓN ELECTORAL
 - 3.2.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL
- 3.3 DERECHO ELECTORAL EN VENEZUELA
 - 3.3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS
 - 3.3.2 MARCO TEÓRICO POLÍTICO
 - 3.3.2.1 ANÁLISIS JURÍDICO
 - A) ANÁLISIS CONTITUCIONAL
 - B) LEGISLACIÓN ELECTORAL
 - 3.3.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL
- 3.4 DERECHO ELECTORAL EN ESTADOS UNIDOS
 - 3.4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS
 - 3.4.2 MARCO TEÓRICO POLÍTICO
 - 3.4.2.1 ANÁLISIS JURÍDICO
 - A) ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGISLACIÓN ELECTORAL

- 3.4.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL
- 3.5 DERECHO ELECTORAL EN CANADÁ
 - 3.5.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS
 - 3.5.2 MARCO TEÓRICO POLÍTICO
 - 3.5.2. ANÁLISIS JURÍDICO
 - A) ANÁLISIS CONSTITUCIONAL
 - B) LEGISLACIÓN ELECTORAL
 - 3.5.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

3.1 INTRODUCCIÓN

El análisis comparativo para la Ciencia del Derecho tiene una gran importancia en virtud de representar al método científico mediante el cual se examinan las relaciones entre 2 o más objetos de estudio a efecto de establecer sus diferencias y semejanzas. Es importante señalar que el análisis comparativo nos permite el estudio jurídico de otros países, la evolución de fondo y forma de sus respectivas normas jurídicas en base a su contexto histórico, económico, político y cultural y permite al investigador el establecimiento en su propio ámbito de formas normativas más acabadas y perfectas, lo que contribuye al perfeccionamiento general de la Ciencia del Derecho.

La Ciencia del Derecho es universal y requiere en todo tiempo y lugar el análisis comparativo recurriendo al Derecho comparado, instrumento mediante el cual se investigan, más allá de las diferencias de procedimiento, los fundamentos de los sistemas jurídicos con el objeto de efectuar una valoración y aprovechamiento, en su caso, de los mismos. El análisis comparativo en la Ciencia del Derecho permite la instauración y el desechamiento de ordenamientos e instituciones jurídicas, logrando mejores formas de coexistencia social en los Estados Modernos. No omitimos señalar que en el marco actual de globalización de Estados, se destaca la importancia del análisis comparativo en la Ciencia del Derecho, ya que esta nueva circunstancia histórica impone las menores diferencias posibles entre los marcos jurídicos existentes.

En el Continente Americano, tras su descubrimiento oficial realizado por Cristóbal Colón en 1492; el nuevo continente sufrió la implantación de modelos de organización de tipo colonial por parte de las potencias europeas de la época. En Norteamérica predominó la implantación de colonias inglesas con excepción de la parte central de lo que hoy es Canadá, donde se fundó una colonia francesa en 1608.

Hacia el sur del continente americano, la hegemonía del imperio español y portugués se manifestó a través de la implantación de colonias en lo que actualmente es México, Centroamérica y Sudamérica.

En virtud de lo anterior, la tradición de Derecho Electoral en América tiene antecedentes reales hasta la Declaración de Independencia de Norteamérica que proclamó la soberanía popular y los derechos inalienables de la persona humana, entre ellos el derecho de los pueblos al autogobierno. Este hecho fue modelo de inspiración para las otras colonias americanas que buscaron su emancipación de España y Portugal respectivamente e instauraron en sus respectivas constituciones el derecho de los pueblos a elegir libremente a sus gobernantes.

El objetivo del presente capítulo será la realización de un análisis comparativo de Derecho Electoral en dos países representativos de América del sur: Argentina y Venezuela y dos países del norte de América, Canadá y Estados Unidos.

En los dos primeros países (Argentina y Venezuela), el análisis se planteará con base en una amplia discusión sobre reformas suscitada a raíz de la redemocratización de los sistemas electorales en los años ochenta y de la situación de crisis de la región. Se abarcará asimismo la reforma de las estructuras estatales, sus alcances y funciones y las recientes reformas de las instituciones políticas en especial el presidencialismo y el sistema electoral.

En los casos de Canadá y Estados Unidos, se plantean los mismos problemas que en los países industrializados de occidente y se da un sistema diferente al Derecho Electoral y al sistema electoral actual.

3.2 DERECHO ELECTORAL EN ARGENTINA

3.2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El proceso para emancipar a la Argentina de la Corona Española fue iniciado en el Cabildo de Buenos Aires el 25 de mayo del año 1810. Tras estruendosas derrotas de españoles y realistas, infligidas por los generales Artigas, Belgrano y San Martín en 1812 y 1813, este proceso culminó formalmente en Tucumán con la declaración de independencia del 9 de julio de 1816, que abrió las puertas a la conformación de Argentina como nación soberana e independiente.

Hacia el año 1819, los hombres que llevaron a cabo la Revolución de Mayo creyeron que su principal tarea era dar al país una Constitución. Para ello se reunieron en Buenos Aires y promulgaron la Constitución de 1819 que resultó unitaria y centralista. En el mismo año y en Santa Fe fue elaborada la primera Constitución provincial; ésta venía a ratificar jurídicamente la autonomía provincial frente al centralismo pretendido por los bonaerenses.

En los primeros pasos de la nueva nación se hicieron patentes las diferencias entre provincianos y porteños, federales y unitarios. En 1825, las relaciones de Buenos Aires con las provincias habían mejorado, lo que permitió pensar en un congreso constituyente que diera definitivamente una Constitución al país.

El congreso (1825-27) se reunió en Buenos Aires bajo la presión de comerciantes y burgueses ciudadanos, el resultado fue una Constitución unitaria y antidemocrática semejante a la de 1819. Con ello, las discordias entre unitarios y federales se acentuaron y estuvieron a punto de llevar al país a la guerra civil. El gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel Rosas, federalista, logró hacerse con el poder tras derrotar al general La Paz, jefe de los unionistas.

El gobierno de Rosas se prolongó hasta 1852. Durante los años de su gobierno se hizo notar por su crueldad y tiranía; pero logró imponer el orden en el país y afirmar el régimen federal. La enérgica dictadura de Rosas dio lugar a repetidas insurrecciones; al fin el gobernador de Entre Ríos, general Justo José de Urquiza, coligado

con el Uruguay, Brasil, Paraguay y la provincia de Corrientes se alzó contra Rosas y lo derrotó en 1852. En noviembre de 1852 se inauguraba en Santa Fe la Convención Nacional que sancionó el primer texto constitucional argentino, que aportaba un federalismo a las formas institucionales de democracia representativa y fue promulgado el 25 de mayo de 1853 por el general Urquiza que se proclamó presidente electo (1853-1860). Este texto estaba basado en dos acuerdos fundamentales: la nacionalización de las rentas aduaneras y la transformación económico-social del país. Quedaba atrás el problema fundamental de la vida política argentina durante la era criolla, que, como en la mayoría de los países latinoamericanos, había sido el ajuste del nuevo país y su organización dentro de los moldes del viejo virreinato español.

Asimismo esta Constitución establecía medidas que indican la superación de contradicciones arraigadas de difícil solución, como la referida a la hegemonía de Buenos Aires en un régimen de independencia política que proclamaba los principios de libertad y democracia. Aunque se trataba de una lucha por la preponderancia política entre el litoral y el interior, era también un conflicto económico que se centraba en la utilización de recursos generados por el puerto y por las rentas de aduanas. Es importante destacar aquí, que con este periodo de gobierno se inicia la organización nacional y el primer antecedente de Derecho Electoral, estableciéndose el requisito de convocar a elecciones para designar a los gobernantes y establecer normas de comportamiento político-institucional mínimamente operativas para toda la nación.

A pesar de lo anterior, el gobierno de Urquiza pronto fue amenazado por Buenos Aires, que en defensa de sus intereses se separó de la Confederación y declaró la guerra al resto de la nación. El general Mitre, jefe del ejército bonaerense, se hizo dueño del poder después de la batalla de Pavón en 1861, sin embargo siguió conservando los lineamientos y la Constitución federalista establecida por Urquiza, en este sentido su mayor defensa fue la defensa de la Constitución Nacional de 1853. Los presidentes que ejercieron de 1862 a 1880, Mitre, Sarmiento y Avellaneda, consiguieron resolver definitivamente el problema de la organización del país, consolidando las reformas democráticas de la Constitución de 1853¹⁴².

En los años que siguieron a Avellaneda la oligarquía conservadora continuó detentando el poder. Durante la presidencia de Roca, la Constitución fue modificada para centralizar el poder y propiciar un gobierno dictatorial con falsa apariencia de legalidad y democracia. Hasta 1912 el voto fue oral y público. La Ley Sáenz Peña de ese año introdujo el sufragio universal masculino y directo.

Para 1916, la Unión Cívica Radical, dirigida por Alem e Hipólito Yrigoyen, conspiró contra el régimen y exigió elecciones limpias, las cuales se realizaron y triunfó el radicalismo. Las dos presidencias de Yrigoyen (1916-1922 y 1928-30), a pesar de haber afirmado el principio democrático, no modificaron la estructura socioeconómica ni extirparon la corrupción administrativa. La crisis económica de 1929

¹⁴²Villanueva Villanueva, Ernesto. *Autonomía Electoral en Iberoamérica*. Edit. Triana. México, 1994, pp. 47-52.

provocó una serie de golpes de Estado, hasta que un movimiento militar conservador encabezado por el general José Félix Uriburu, derrocó al gobierno constitucional en 1930. Pronto el gobierno de Uriburu, (1930-32), se vio envuelto en una crisis económica y la oposición declarada de sindicatos y universidades, revelados contra la orientación antidemocrática del gobierno. Con los presidentes Justo (1932-38) y Castillo (1940-43) continuó la corrupción política, el fraude electoral y el acentuado conservadurismo; eso provocó la revolución el 4 de junio de 1943 contra el gobierno de Castillo.

A partir de entonces, el sistema político deja de ser el vehículo de presión de los sectores medio y populares y es confinado a un papel crecientemente marginal, mientras que el Estado se convierte en el canal directo de las influencias del bloque económico dominante¹⁴³.

Una conspiración militar encabezada por el general Rawson, acabó con el gobierno de Castillo; posteriormente, el general Ramírez ocupó la presidencia (1943-44). Durante el gobierno de Ramírez se disolvió el Congreso, se negó el retorno de los partidos y se gobernó a base de decretos-ley. Durante la presidencia de su sucesor, el general Farrell (1944-46), la Argentina, presionada por los Estados Unidos declaró la guerra a Alemania y Japón. Para 1946, tras una serie de movimientos sediciosos de carácter militar, surgió un movimiento encabezado por el coronel Juan Domingo Perón, el cual

¹⁴³García Belsunce, Cesar A. *Historia Política de la Argentina contemporánea, 1880-1993*. Edit. Alianza. Madrid, España, 1988, p. 124.

estableció un proyecto de reorganización institucional que apunta, por una parte, a resolver la crisis de participación del antiguo orden a través del reconocimiento de los sectores populares, y por otra parte, conformar un principio de autoridad estatal por encima de la pluralidad de las fuerzas sociales. El ascenso burocrático de Perón, de la Secretaría de Trabajo y Previsión con jerarquía ministerial al de guerra y la Vicepresidencia del gobierno provisional consolidaron su creciente imagen. En torno a Perón se realizó un movimiento que conformó como plataforma electoral al Partido Laborista, que derrotó en las elecciones de febrero de 1946 a la formación de la Unión Democrática, compuesta por conservadores, radicales, demócratas, progresistas, socialistas y comunistas.

El triunfo en las elecciones con más del 55 por ciento provocó la llegada al poder del general Perón. Apoyado por las masas populares, partidarias de su política populista con discurso nacionalista y social, Perón instituyó un régimen de partido único y realizó reformas a la antigua constitución estableciendo la Constitución Justicialista, que presentó como la única síntesis posible entre el comunismo y el capitalismo. El Estado, que en ese momento contaba con el apoyo ciego de la Iglesia Católica y el ejército, fue fuertemente intervencionista y nacionalizó los servicios públicos; su perfecta conexión a través de la Confederación General de Trabajo (CGT) con el mundo laboral le permitió mantener una ambigua actitud reformista fuertemente apoyada por importantes sectores populares.¹⁴⁴

¹⁴⁴Romero, José Luis. *Breve Historia de la Argentina*. Edit. Abril. Buenos Aires, Argentina, 1986, p. 54.

En 1947 se incorpora el voto a la mujer, asimismo, la mayoría de edad para tener calidad de elector inicia a los 18 años. Perón obtuvo la reelección en 1951 y en 1954; sin embargo, la crisis económica ocasionada por el déficit de la balanza comercial, aunado a la oposición creciente de la Iglesia y de buena parte del ejército, junto con la hostilidad de Estados Unidos provocaron la renuncia de Perón a la presidencia el 19 de septiembre de 1955.

Derrocado Perón, se hicieron cargo del gobierno diversos gobiernos encabezados por el general Eduardo Lonardi, a quien reemplazó Pedro E. Arámburu. Durante el gobierno de este último, (1955-58), la Confederación General del Trabajo quedó bajo control gubernamental y el partido peronista fue disuelto.

El 1 de mayo de 1956 fue abolida la constitución de 1949 y se decretó el retorno a la Constitución de 1853, a la par que el gobierno de Arámburu daba a conocer su programa político declarando que el principal objeto de la revolución era terminar con el régimen dictatorial, organizar elecciones y restaurar la democracia. El 10 de junio de 1956 estalló un movimiento revolucionario que fue calificado de tendencia comunista-peronista; sin embargo fue rápidamente reprimido. El 23 de febrero de 1958 se convocó a elecciones resultando elegido Arturo Frondizi, jefe del partido radical popular, para el periodo 1958-1964. La tradición del sistema mayoritario que imperaba se quiebra, empezándose a aplicar criterios proporcionales; el clásico sistema por el que se concedían los dos tercios de los

escaños en disputa a la lista del partido ganador y el tercio restante al segundo partido más votado desaparece.

En 1961 se autorizó el regreso del partido peronista, y al obtener este partido triunfos en elecciones de diputados, se provocó una fuerte intromisión del ejército convocándose a nuevas elecciones el 7 de julio de 1963, obteniendo el triunfo Arturo Illia, candidato de la Unión Cívica Radical del Pueblo. A pesar de la buena voluntad democratizadora del nuevo presidente, el 28 de junio de 1966 se realizó un golpe de estado militar dirigido por el general Juan Carlos Onganía que derrocó al gobierno de Illia. Inmediatamente se formó una junta militar que disolvió el Congreso, prohibió los partidos políticos y abolió, no sin protestas la autonomía universitaria. En junio de 1970, bajo los mismos esquemas de gobierno, se dio un relevo en la junta militar nombrando presidente al general de brigada Roberto Marcela Levington.

Sin embargo en la sociedad argentina cobraba cuerpo la aceptación tácita del derecho del peronismo a volver al gobierno. Sin embargo el regreso del peronismo se dio en dos tiempos. La coalición peronista FREJULI llevó a la presidencia de la nación, en marzo de 1973, a Héctor Cámpora, -lugarteniente de Perón-, que inmediatamente dimitirá para dejar paso al líder Perón. Perón fue ratificado en la presidencia mediante las elecciones de septiembre de 1973, a las que concurrió con María Estela Martínez (Isabelita) como vicepresidente. Perón murió un año mas tarde y eso provocó enormes tensiones entre los grupos políticos, la República entró en

crisis política de legitimidad institucional provocando un nuevo golpe de Estado por los jefes de las fuerzas armadas en marzo de 1976 abriendo un nuevo proceso de "reorganización nacional". Este periodo que termina hacia 1983, se caracteriza por el gobierno de distintas juntas militares presididas por Videla, Viola y Galtieri, quienes gobernaron el país desempeñando de esta manera una función arbitral con plena autonomía, diseñando su propio proyecto de gobierno para la sociedad argentina. Este periodo se caracterizó en lo político por la puesta en marcha de los principios de la doctrina de seguridad nacional, el fuerte autoritarismo y la sistemática violación de los derechos humanos universales. Sin embargo a esta circunstancia no era ajena la ineficacia en los intentos realizados para cambiar la condición de la economía argentina, el dibujar un modelo económico propio que pudiera satisfacer mínimamente a los distintos actores sociales en la puja distributiva. La incapacidad de los militares para desarrollar un proyecto nacional adecuado y la negligencia en el manejo del Conflicto de las Malvinas provocaron que en 1983 se convocara a nuevas elecciones donde resultó ganador el candidato civil Raúl Alfonsín.

Pocos casos muestran en América Latina una situación tan peculiar como la de Argentina, donde se observa un desarrollo de su sociedad civil, a lo largo de medio siglo, constreñido por un sistema político arcaizante.

La irrupción en el Estado de diferentes grupos sociales entre 1930 y 1980, con el propósito de ver exclusivamente sus intereses

satisfechos, hace que la sociedad política se organice y aparecen así fórmulas poco prácticas de hacer política, prevaleciendo una fuerte inestabilidad que llega a hacerse crónica.

Como se ha observado, la evolución histórica de Argentina no garantizaba hasta 1983 un auténtico desarrollo del derecho electoral. La repetida caída de regímenes constitucionales elegidos "democráticamente" a manos de militares y la instalación de una junta militar que estableció el control del país en la década de los setenta y principios de los ochenta nos traduce el surgimiento de un reciente desarrollo del derecho electoral Argentino el cual establece sus primeras pautas en las reformas constitucionales establecidas en 1984.

3.2.2 MARCO TEÓRICO-POLÍTICO

El marco teórico-político de referencia abarcará el análisis jurídico general de la Constitución argentina y de las leyes secundarias que se encargan del procedimiento electoral que actualmente rige en este país.

Como se ha observado, el régimen político, parcialmente definido por una constitución de mediados del siglo XIX, pocas veces modificada, y en muy breves períodos de tiempo vigente entre 1930 y 1983, consolida patrones presidencialistas de gobierno, anula

paulatinamente la vocación federal de génesis y es proclive a la aparición de fórmulas "movimientistas", en cuanto a la representación de los intereses ciudadanos. Estas circunstancias históricas provocaron el surgimiento de una sociedad civil desarticulada y donde predomina una cultura política con propensión a la ruptura¹⁴⁵.

Es en virtud de lo anterior que nos limitaremos al análisis de la legislación actual argentina.

De igual forma, se busca enriquecer este inciso con el análisis objetivo de las principales características del sistema electoral argentino que prevalecen en la actualidad.

3.2.2.1. ANÁLISIS JURÍDICO

A) ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

La nación argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal (art. 1 Constitución). Asimismo se establece la capacidad de cada una de las provincias para dictarse una Constitución que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria (art. 5 Constitución). En lo que se refiere al ámbito financiero, el régimen federal estatal configura

¹⁴⁵Alcántara Saenz, Manuel. *Sistemas Políticos de América Latina*. Edit. Tecnos. Madrid, España, 1989, p.19.

un sistema de distribución de recursos entre el gobierno federal y gobiernos provinciales.

Dentro de las reformas realizadas al orden constitucional en 1984, se estableció que dentro de la división clásica de poderes de la República, las elecciones sirven para elegir Presidente de la nación, Vicepresidente, Senadores y Diputados. El proceso electivo para los tres primeros cargos se lleva a cabo de manera indirecta. En el caso del Presidente de la nación, Buenos Aires y cada una de las provincias debían nombrar por votación directa una junta de electores. El 22 de agosto de 1994, se realizaron importantes reformas a la Constitución Argentina sustituyendo el método de procedimiento de elección indirecta del Presidente de la República, por la elección directa. Es menester señalar en este apartado que el contenido de estas reformas constitucionales prevé la implantación de medidas "democratizadoras", entre las que destaca: referéndum legislativo sobre la competencia del Congreso o del Poder Ejecutivo. El Presidente de la nación Argentina desempeña el poder ejecutivo de la misma. La Constitución establece la figura del Vicepresidente (art. 75) para sustituir al Presidente en caso de ausencia, muerte, renuncia o destitución. De acuerdo al artículo 87 constitucional, para ser electo presidente o vicepresidente de la Nación, se requiere haber nacido en el territorio argentino o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero y las demás calidades exigidas para ser elegido senador. El Vicepresidente de la nación será presidente del senado, pero sin voto, salvo en el caso de que haya empate en la votación.

El Presidente y el Vicepresidente de la Nación duraran en su encargo cuatro años y es permitida su reelección inmediata por un solo período constitucional (art. 77 constitucional). El sistema de elección será de doble vuelta conformado la totalidad del territorio nacional como un distrito único.

Entre las atribuciones del Ejecutivo destacan: el mando de las fuerzas armadas y la intervención en el territorio de las provincias y ataques exteriores con la autorización del Senado.

La Reforma Constitucional de 1994 establece como innovación la figura del Jefe de Gabinete que tiene como responsabilidad legal el refrendo y legalización de los actos del Presidente y es responsable de los ministerios aunque con responsabilidad ante el Congreso de la Nación (art. 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 y 107). Se establece una clara distinción entre gobierno y administración. El Jefe de Gabinete es el responsable de la administración, sin embargo el Presidente de la República es el Jefe de gobierno. Es el Jefe de Gabinete quien tiene la potestad de dictar reglamentos autónomos e independientes, dictar reglamentos de las leyes para la ejecución de las mismas y responsable de la recaudación y aplicación de las rentas, todas estas funciones que anteriormente desempeñaba el Presidente de la República.

El poder legislativo descansa en un congreso bicameral cuya conformación incluye principios de representación poblacional y de representación territorial. La Cámara de Diputados se compondrá de

acuerdo a un representante por cada 33,000 habitantes o fracción que no baje de 16,500. Se realizara un censo general cada 10 años a efecto de renovar el numero de diputados de la cámara (art. 47 constitucional). Los diputados durarán en su encargo 4 años y son reelegibles. La Cámara de Diputados tiene como sus principales atribuciones la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas (art. 44 de la Constitución) y sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente, ministros y miembros del poder judicial en las distintas causas de responsabilidad que se intenten contra ellos (art. 53 de la Constitución).

El Senado por su parte se compone de 3 senadores por cada provincia y 3 por la Ciudad de Buenos Aires, incrementándose el número de senadores con que se contaba anteriormente. Los senadores durarán 6 años en el ejercicio de su mandato y son reelegibles indefinidamente; pero el senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años. Al Senado corresponde juzgar, en juicio público, a los acusados por la Cámara de Diputados según lo indicado con anterioridad. Como ya se ha establecido con anterioridad; el Presidente del Senado será el vicepresidente y en su ausencia, este órgano legislativo tiene la potestad de nombrar otro presidente provisional.

Entre las atribuciones del Poder Legislativo destacan: arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la nación; declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la nación y aprobar o suspender el

estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo. Asimismo el Poder Legislativo es el encargado de la conformación y aprobación de las leyes.

El Poder Judicial se deposita en la Corte Suprema de Justicia y en los tribunales inferiores establecidos por el Congreso en el territorio de la nación (art. 94 de la Constitución). Tanto los magistrados de la Corte Suprema como de los demás tribunales federales inferiores son nombrados por el Presidente de la nación con acuerdo del Senado (art. 86. frac. V).

La Corte Suprema desempeña el papel de tribunal constitucional toda vez que debe conocer y decidir de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, así como de las causas que se susciten entre dos o más provincias, entre una provincia y los vecinos de otra, entre los vecinos de diferentes provincias y entre una provincia y sus vecinos (art. 100 de la Constitución). La Corte Suprema ejerce su jurisdicción por apelación.

La Constitución prevé la incompatibilidad de los jueces de las Cortes Federales con los de tribunales de provincia (art. 34).

B) LEGISLACIÓN ELECTORAL

El sistema electoral argentino tiene como fundamento una legislación secundaria que no introduce cuestiones propias de la

administración y de la justicia electoral. Este sistema electoral se funda en la Ley Electoral Nacional.

Las circunstancias políticas existentes de una sociedad argentina más dinámica y democrática, motivaron que en las reformas constitucionales de 1994, se introdujeran profundos cambios a la legislación electoral existente..

La Ley electoral introduce un factor igualitario de las provincias, al establecer que todas las provincias tienen el derecho a elegir al menos un número fijo de Diputados que se añaden a los electos en virtud de la proporción poblacional.

Las elecciones en el ámbito provincial -Gobernadores, Diputados provinciales y Senadores provinciales-, se regulan por una normativa electoral de carácter autónomo propia para cada provincia.

El voto es en todos los casos, universal para los mayores de 18 años, libre, secreto y obligatorio. El organismo oficial encargado de velar por el buen orden en el desarrollo del proceso electoral es la Junta Electoral.

Es importante mencionar que los organismos electorales argentinos carecen de atribuciones para participar en los procesos de elaboración de leyes y reglamentos en materia electoral.

Dentro de los requisitos de elegibilidad, para ser juez electoral e integrante de las juntas electorales nacionales es necesario contar con el título de abogado, haber ejercido durante ocho años, tener 30 años de edad como mínimo, y no haber desempeñado ningún cargo partidario durante los cuatro años anteriores a su nombramiento. Los jueces electorales tienen a su cargo dos tipos de funciones. Las primeras son de carácter administrativo y las segundas de orden jurisdiccional. En el primer caso, los jueces electorales tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Proponer a las personas que deban ocupar el cargo de secretario, prosecretario y demás empleados;
- b) Aplicar sanciones disciplinarias, inclusive arresto hasta de quince días, a quienes incurrieren en falta de respeto a su autoridad o investidura, o a la de los demás funcionarios de la Secretaría Electoral u obstruyeren su normal ejercicio.
- c) Organizar, dirigir y fiscalizar el fichero de enrolados de su jurisdicción;
- d) Disponer que se deje constancia en la ficha electoral y en los registros respectivos de las modificaciones y anotaciones especiales que correspondan;
- e) Formar, corregir y hacer imprimir las listas provisionales y padrones electorales;

- f) Recibir y atender las reclamaciones interpuestas por cualquier ciudadano y por los apoderados de los partidos políticos, sobre los datos en los registros de referencia; y
- g) Designar auxiliares para la realización de las tareas electorales, a funcionarios nacionales, provinciales o municipales.

3.2.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

En el marco de una forma de gobierno presidencialista, el sistema electoral argentino adoptó, tras las reformas constitucionales de 1994, el sistema de elección directa del Presidente y Vicepresidente de la Nación en doble vuelta, estableciéndose a este objetivo la conformación de un distrito único en todo el territorio nacional. Es menester señalar que dentro del sistema electoral se incorpora el método D'Hondt, que es un factor igualitario de las provincias que impone 165,000 habitantes por cada representante. El sistema electoral parlamentario es de elección directa de mayoría, correspondiendo a dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le rija en número de votos.

Asimismo se estableció un Registro Nacional de Electores, organizado por la Cámara Nacional Electoral con el padrón de los electores del país. Como ya se ha mencionado el voto es para los mayores de 18 años, libre, secreto y obligatorio y se establece la protección del sufragio en el art. 9 que establece que ninguna

persona, corporación o partido político puede obligar al elector a votar en grupos de cualquier naturaleza o denominación. Para efectos electorales el país se divide en: distritos, secciones y circuitos. La organización del proceso electoral será llevado a cabo por la Junta Electoral Nacional que dividirá cada circuito en mesas electorales, las que se constituirán con hasta 300 electores. Cada mesa electoral se conformará con presidente y suplentes, así como fiscales acreditados ante la misma. Los electores únicamente podrán votar en las mesas electorales de acuerdo al padrón electoral establecido y con documento cívico habilitante. El cierre de la elección será a las dieciocho horas y los partidos políticos podrán vigilar y custodiar las urnas y su documentación desde el momento en que se entregue hasta que se reciba por la Junta Electoral.

Es menester señalar, como ya se hizo anteriormente, que las elecciones en el ámbito provincial, gobernadores, diputados provinciales y senadores provinciales, se regulan por una normativa electoral de carácter autónomo propia para cada provincia, predominando los grandes criterios de la legislación electoral nacional.

En cuanto al sistema de partidos es importante resaltar su debilidad, debida a la limitada tradición histórica que se refiere a los muy breves períodos en que se registra libertad para la competencia partidaria (1916-1930, 1946-1955, 1973-1976 y 1983-1994). Asimismo, cabe mencionar como otra característica de este sistema electoral el personalismo adoptado en la figura presidencial lo cual

produce un fenómeno caudillista en detrimento de la actividad parlamentaria y su corolario.

A pesar de esto la tendencia del sistema de partidos en Argentina en los últimos años se orientó al bipartidismo¹⁴⁶ debido al predominio de dos partidos en la década de los ochenta (UCR y Movimiento de Renovación y Cambio, que llevó al poder al Presidente Alfonsín).

Sin embargo, el sistema de partidos tiende a generar una situación de bipartidismo imperfecto, esto es, aparecen terceros partidos que llegan a tener presencia parlamentaria y evocan movimientos sociales o principios liberales diferentes.

También cabe mencionar la existencia de partidos de izquierda tradicional con las siglas de la Alianza de Izquierda Unida que simbolizan una corriente ideológica diferente de la sociedad civil.

En la Argentina actual, tras las reformas constitucionales de 1994, se establece un sistema bipartidista con la presencia predominante del partido Justicialista (peronista) y el Radicalista que es la oposición en la actualidad¹⁴⁷.

¹⁴⁶Mora, Manuel y Llórente, Ignacio, "Ensayos de Sociología electoral argentina" Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1980, pp. 30-50.

¹⁴⁷Nohlen, Dieter. Op. cit., p. 324.

Finalmente cabe mencionar la importancia de este nuevo sistema electoral que fortalece el esquema participativo de la sociedad civil que existía anteriormente. La nueva legislación electoral es el resultado de un proceso histórico democratizante surgido en el gobierno del Presidente Alfonsín. Esta nueva legislación electoral, inspirada en el modelo estadounidense, se encuentra marcada por una cierta ambivalencia de objetivos y falta de orientación, que se refleja en buena parte de las propuestas de reforma, cuyos elementos particulares no siempre se hallan en concordancia con las respectivas metas declaradas¹⁴⁸.

En otras palabras, el discurso democrático del gobierno de Menem tiene como fuentes de fondo preservar mecanismos presidenciales y conservar el poder, el sistema electoral no es visto como el establecimiento de reglas de juego limpio sino como un instrumento para conservar el poder.

El cambio de un régimen político autoritario a otro democrático pervive una completa frustración en Argentina desde 1930. La ausencia de una tradición democrática en términos políticos, el conflicto de legitimidad desencadenado a lo largo del proceso como consecuencia del uso indiscriminado de la violencia institucionalizada; la profunda crisis económica derivada de la aplicación del proyecto neoliberal y la enorme deuda externa han provocado en teoría la descomposición del régimen autoritario. A pesar de que el sistema

¹⁴⁸Ibidem, pp. 324-328.

electoral argentino dista mucho de considerarse como desarrollado o evolucionado ha logrado importantes avances, en las reformas constitucionales realizadas en 1994, todo esto fruto del esfuerzo de la sociedad civil, aunque los vicios del pasado persisten y se significan aún en la actualidad.

3.3 DERECHO ELECTORAL EN VENEZUELA

3.3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A finales del siglo XVIII, con el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica, la difusión de las ideas liberales, el apoyo prestado por Inglaterra y los intereses económicos de los criollos que se encontraban perjudicados por el monopolio comercial español y su apartamiento de los cargos de gobierno, se comenzó a gestar la emancipación de Venezuela del dominio de la Corona Española. Sin embargo las ideas independentistas, a pesar de los intentos de Gual y España (1797) y de Miranda (1806), no tuvieron éxito y sólo pudieron triunfar tras la organización de la Junta Suprema. Pronto esta Junta Suprema negó la obediencia a la Regencia Española y después de celebrar elecciones el Congreso Nacional declaró la Independencia de Venezuela el 5 de julio de 1811. Se estableció una Constitución Federal inspirada en la estadounidense, que abolía la esclavitud y los títulos de nobleza y declaraba la libertad de imprenta y comercio. Tras una serie de alianzas y guerras militares

emprendidas para la expulsión de los españoles del país, en 1830 finalmente se consumó la integración absoluta de Venezuela nombrándose a Páez como jefe supremo civil y militar de Venezuela.

Hasta 1850, el gobierno del país lo ejerció la llamada oligarquía conservadora representada por Páez. En 1848, con el apoyo de los conservadores fue elegido presidente José Tadeo Monagas, quien no tardó en derivar el partido liberal, encabezado por J. L. Guzmán. Los Monagas (José Tadeo y su hermano Gregorio) se turnaron en el poder, que adoptó medidas dictatoriales.

De 1858 a 1870 el país sufrió una terrible guerra civil entre conservadores y liberales que desembocó en la dictadura de Antonio Guzmán Blanco. Este estabilizó la deuda pública, alentó la construcción de ferrocarriles y carreteras y restringió los privilegios eclesiásticos. La muerte de Guzmán Blanco marcó una de gobiernos liberales a los que siguió la dictadura del General Crespo en 1892. En 1899, el General Cipriano Castro alcanzó el poder al sublevarse en nombre de la autonomía de algunas zonas. Su gobierno fue despótico y elevó la deuda pública a tal nivel que Inglaterra, Alemania e Italia, establecieron un bloqueo costero para obligar al país a pagar sus deudas. En 1908, Castro se trasladó a Europa y su Vicepresidente, Juan Vicente Gómez, aprovechó la ocasión para hacerse con el poder. La dictadura de Gómez se prolongó hasta 1935, tiempo en que gobernó al país como su propiedad privada e instauró un régimen de terror policiaco. Sin embargo, gracias al descubrimiento de las fabulosas reservas de petróleo, se pudo liquidar

la deuda nacional y construir obras públicas que en nada contribuyeron a solucionar los problemas sociales y educativos ni a modernizar la agricultura.

Con la muerte de Gómez, ascendió al poder su ministro de Defensa Eleazar López Contreras, quien liberalizó el régimen y estableció la libertad de prensa y asociación; se emprendieron programas de carreteras y obras públicas y se promulgó una nueva Constitución para el país (1936). Acabado su mandato en 1941, le sucedió el general Medina Angarita. A pesar del progreso aportado por el régimen de López Contreras, continuaban vigentes el latifundismo, el fraude electoral, el despilfarro y la mala administración de los fondos obtenidos por el petróleo dedicados a sostener una numerosa burocracia y a aumentar la fortuna de los grupos gobernantes. Contra todo esto se levantó un movimiento militar del grupo de Acción Democrática que llevó al poder a Rómulo Betancourt y tras él a Rómulo Gallegos (1947), quienes declararon legal el Partido Comunista, implantaron el sufragio universal e intentaron la realización de una reforma agraria que limitara y distribuyera las tierras de los latifundios.

A pesar de estos avances, se dio un nuevo levantamiento militar que llevó al poder al coronel Carlos Chalbaud; asesinado éste en 1950, una parodia de elecciones elevó a la presidencia a Márcos Pérez Jiménez. Este dirigió los recursos obtenidos por el petróleo a financiar un amplio programa de obras públicas y de modernización del ejército, declaró fuera de la ley al Partido Comunista y al partido

Acción Democrática, al mismo tiempo que amasó una gran fortuna y estableció terror y tortura contra la población. En 1958, una revolución popular a la que se sumó la marina le obligó a huir del país y refugiarse en los Estados Unidos de Norteamérica. Tras el gobierno provisional del almirante Larrazábal, fue elegido Presidente Rómulo Betancourt, con quien colaboraban los social-demócratas de Rafael Caldera.

Este nuevo gobierno se preocupó por el mejoramiento de la educación y de la seguridad social. En la década de los sesenta alternaron en el poder Raúl Leoni, candidato de Acción Democrática y Rafael Caldera, candidato del partido social demócrata. Con la instauración de una Constitución vigente desde 1961, los años setenta se caracterizaron por periodos de gobiernos constitucionales con la alternancia en el poder del populista Carlos Andrés Pérez de 1974 a 1979, Luis Herrera Campins de 1979 a 1984; Jaime Lusinchi de 1984 a 1989 para regresar finalmente con Carlos Andrés Pérez elegido en 1988.

Como se ha observado, el derecho electoral venezolano tiene como primeros antecedentes la Carta Magna de 1811 y las veinticuatro constituciones subsecuentes hasta llegar a la vigente de 1961. Durante todo el siglo XIX, el voto tuvo restricciones censitarias y fue generalmente indirecto. La mayoría de edad para poder emitir el sufragio fluctuaba entre los 20 y 21 años. En 1946 se estableció en 18, pero en 1951 subió a 21 para reducirse definitivamente en 1958 a la edad de 18 años.

Desde 1946 se introduce el derecho de voto para la mujer y se establece el sufragio universal, igual, directo y secreto. Dentro de la división clásica de poderes, las elecciones sirven para elegir presidente de la república, senadores y diputados. El presidente de la república es electo mediante votación universal y directa con el voto de la mayoría relativa de los electores.

Como se puede percibir, la democracia en Venezuela se fundó tarde, a finales de los años cincuenta. Desde entonces, el país ha celebrado ininterrumpidamente elecciones cada cinco años, consolidando la democracia por su propia permanencia. La institucionalidad constitucional ha cobrado continuamente más respeto y adhesión por parte del pueblo. Sin embargo, la crisis general de los años ochenta que afectó los ingresos petroleros de este país, han ocasionado la reciente promoción de severas reformas políticas.

A pesar de esta circunstancia, se hizo la reforma, a pesar del éxito tenido por el sistema electoral vigente desde 1958, con solo pocas alteraciones, entre las que se pueden mencionar la introducción del sistema proporcional personalizado en 1989.

La administración electoral venezolana encuentra fundamento constitucional, pero delega en la legislación secundaria todos y cada uno de los organismos y procedimientos electorales, estableciendo únicamente criterios para la integración equitativa de los organismos electorales.

La organización electoral descansa en los siguientes organismos electorales en orden jerárquico descendente: El Consejo Supremo Electoral, las Juntas Electorales Principales, Juntas Electorales Municipales, Juntas Electorales de Parroquia y las Mesas Electorales, como la base de la organización electoral compuesta por electores de la localidad designados por las Juntas Electorales Municipales.

El análisis del marco teórico-político del Derecho Electoral venezolano se hará en detalle en los siguientes incisos.

3.3.2. MARCO TEÓRICO POLÍTICO

El análisis del marco teórico político se hará tomando en consideración al marco jurídico vigente en la constitución promulgada en 1961 y las leyes orgánicas respectivas así como las principales características del sistema electoral.

3.3.2.1 ANÁLISIS JURÍDICO

A) ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

La Constitución de 1961 define a la República de Venezuela como un Estado Federal (art. 2) dividido, para los fines de organización política, en Estados, Distrito Federal, Territorios Federales y Dependencias Federales.

La designación por parte del presidente de la república de los gobernadores de los estados resta a estos autonomía política; bien es cierto que se plantea una reforma al respecto.

En la Constitución también se establece que el presidente es elegido cada cinco años por mayoría relativa de votos, sin poder ser reelegido para un periodo inmediato (arts. 181-184). Es importante mencionar que se prevé en la constitución la reelección del presidente después de un período de 10 años.

Asimismo, la Constitución establece que el Presidente tomará posesión de su cargo mediante juramento ante las dos cámaras reunidas en sesión conjunta (art. 186). Por falta temporal o definitiva del jefe del ejecutivo, se encargará de la Presidencia de la República el presidente del Congreso, y, a falta de éste, su vicepresidente, en tanto que las dos cámaras, en sesión conjunta y secreta, eligen al nuevo presidente para el resto del periodo constitucional.

Las atribuciones principales del presidente son: hacer cumplir la constitución y las leyes, nombrar y remover a los ministros, ejercer como comandante en jefe de las fuerzas armadas, dirigir las relaciones exteriores de la nación, declarar el estado de emergencia, dictar medidas extraordinarias en materia económica, convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, administrar la hacienda pública y nombrar y renovar a los gobernadores del Distrito Federal y de los territorios federales (art. 190).

Los ministros son los órganos directos del presidente de la república y, reunidos, integran el Consejo de Ministros, presidido por el presidente (art. 193). Se determina igualmente la responsabilidad ministerial (art. 196)

En cuanto a la procuraduría general de la república, a cuyo cargo está el procurador general (art. 200), corresponde defender judicial o extraoficialmente los intereses patrimoniales de la república y asesorar jurídicamente a la administración pública nacional (art. 202). El procurador nacional puede asistir al Consejo de Ministros cuando se convoca por el presidente del país.

La composición del poder legislativo es bicameral, reuniéndose en dos sesiones ordinarias anuales, del 2 de marzo al 6 de julio y del 1 de octubre al 30 de noviembre (art. 154). En el periodo de receso de las Cámaras funcionará una Comisión Permanente, integrada por el presidente, el vicepresidente y veintiún miembros del Congreso, elegidos de tal manera que reflejen la composición política del Congreso.

El Congreso es el órgano encargado de la elaboración de las leyes, cuyas iniciativas corresponden a la comisión delegada del Congreso o las comisiones permanentes de cualquiera de las dos cámaras, al ejecutivo nacional, a los senadores o diputados en número no menor de tres, a la Corte Suprema de Justicia cuando se trata de leyes relativas al ordenamiento judicial y a un número no menor de veinte mil electores, identificados de acuerdo con la ley (art.

165). Los proyectos de ley pueden ser presentados en cualquiera de las cámaras, salvo la discusión del presupuesto y de todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario, que deben presentarse en la Cámara de Diputados (art. 153). En el caso en que un proyecto de ley no sea aprobado por la cámara revisara, las cámaras, en "sesión conjunta decidirán por mayoría de votos lo que fuera procedente" (art. 167). El presidente de la república tiene la capacidad de veto parcial al proceso legislativo, toda vez que puede frenar la promulgación de una ley aprobada en el Congreso; sin embargo, si éste insistiese con una mayoría de dos tercios, el presidente de la república procederá a la promulgación de la ley.

Los miembros del Senado son elegidos por votación directa y secreta, correspondiendo a cada estado dos senadores, así como al Distrito Federal. El art. 148 de la Constitución establece que son miembros vitalicios del Senado los ex-presidentes de la república, salvo en los casos que hayan sido condenados por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones, posibilitándose la representación de las minorías.

Dentro de las principales atribuciones del Senado tenemos la de autorizar el enjuiciamiento del presidente de la república, autorizar el ascenso de oficiales de las fuerzas armadas desde coronel y capitán de navío y autorizar los nombramientos del procurador general de la nación y los jefes de misiones permanentes (art. 150).

La Cámara de Diputados está formada por representantes elegidos por votación universal y directa y con representación proporcional de las minorías, debiendo elegirse en cada estado por lo menos a dos diputados (art. 151). Las principales atribuciones de la Cámara de Diputados (art. 153) son, como ya se dijo, la discusión del presupuesto nacional y de todo proyecto de ley relacionado con el régimen tributario y censurar a los ministros. Esta moción solo puede ser discutida dos días después de su presentación a la Cámara, la cual podrá decidir por las dos terceras partes de los diputados presentes; el voto de censura acarrea la remoción del ministro, pudiendo además ordenar su enjuiciamiento.

Los senadores y los diputados son electos también por un periodo de cinco años bajo sufragio universal y directo. La Constitución no prohíbe la reelección de estos funcionarios.

El Poder Judicial está representado por la Corte Suprema de Justicia y por los tribunales de Juzgado, de Municipio o Parroquia, de Distrito o Departamento de Primera Instancia (art. 206 de la Constitución).

La Corte Suprema de Justicia es el más alto tribunal de la república. Funciona en salas, cada una de las cuales tendrá por lo menos 5 magistrados (arts. 211 y 212 de la Constitución). Para ser magistrado se requiere ser venezolano por nacimiento, abogado y mayor de treinta años. (art. 213 de la constitución).

Los magistrados de la Corte Suprema se eligen por las dos cámaras en sesión conjunta para un periodo de nueve años, renovándose por terceras partes cada tres años.

El ministerio público es el encargado de velar por la observancia exacta de la Constitución y de las leyes, estando a su cargo el fiscal general de la república. Debe reunir los mismos requisitos de los magistrados de la Corte Suprema para poder ser nombrado por las dos cámaras reunidas conjuntamente dentro de los treinta primeros días de cada periodo constitucional (art. 218 y 219 constitución). Las principales atribuciones del Ministerio Público son velar por el respeto y derechos constitucionales, velar por la celeridad en la administración de justicia y constatar que se cumplen correctamente las leyes y se respetan los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión (art. 220).

B) LEGISLACIÓN ELECTORAL

Es importante mencionar que en materia electoral, la Constitución establece en su artículo 113 que : "La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías. Los organismos electorales estarán integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política, y sus componentes gozarán de los privilegios que la ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones. Los

partidos políticos concurrentes tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral".

Es importante mencionar que el voto se establece como obligatorio y secreto (art. 110 Constitución) y la mayoría de edad se sitúa a los dieciocho años (art. 111).

Como se mencionó con anterioridad, la organización electoral descansa en el Consejo Supremo Electoral, las Juntas Electorales Principales, Juntas Electorales Municipales, Juntas Electorales de Parroquia y las Mesas Electorales, como la base de la organización electoral compuesta por electores de la localidad designados por las Juntas Electorales Municipales.

El Consejo Supremo Electoral está integrado por nueve miembros titulares y dieciocho suplentes elegidos por ambas cámaras del Poder Legislativo en sesión conjunta en el primer semestre del año en que se inicie el periodo constitucional de los poderes públicos. La elección se lleva a cabo de la siguiente forma:

a) Cinco miembros y sus respectivos suplentes son electos mediante postulaciones que hacen los partidos políticos nacionales que hayan obtenido el mayor número de votos en las últimas elecciones para la Cámara de Diputados del Congreso de la República y

b) Los cuatro titulares restantes y sus suplentes deben ser ciudadanos sin afiliación partidista. Para la elección de los ciudadanos sin

afiliación partidista se exige el voto de las dos terceras partes de los congresistas presentes, pero si realizada dos veces la votación en sesiones celebradas con intervalo de treinta días no se alcanza dicha mayoría se procede a una tercera votación y se eligen por mayoría absoluta.

Los partidos políticos nacionales no representados en el Consejo Supremo Electoral que hubieren obtenido por lo menos el tres por ciento de los votos, en las últimas elecciones para la Cámara de Diputados, pueden designar un representante ante dicho organismo con derecho a voz. Los partidos políticos con representante en la Cámara de Diputados que no hayan alcanzado el porcentaje de votos mencionado, pueden formar uno o más bloques hasta alcanzar el tres por ciento requerido para designar un representante con derecho a voz.

Los demás integrantes de las oficinas electorales son designados por el organismo electoral inmediato superior bajo el siguiente criterio: la mayoría absoluta de los integrantes debe provenir de candidatos escogidos de los propuestos por los partidos políticos que hayan obtenido las mayores cifras nacionales de votación en las últimas elecciones para la Cámara de Diputados, y el resto con ciudadanos sin afiliación política o candidatos de los demás partidos políticos que hayan obtenido las mayores votaciones en las respectivas circunscripciones o combinando una parte de candidatos de estos partidos con independientes.

Para formar parte de cualquier organismo electoral se requiere satisfacer los siguientes requisitos:

- Ser venezolano mayor de edad;
- Saber leer y escribir;
- No estar incapacitado legal o físicamente;
- Estar inscrito en el Registro Electoral Permanente, y
- No ser funcionario público en cualquiera de sus modalidades.

Cabe resaltar que el Consejo Supremo electoral está dotado de atribuciones administrativas y jurisdiccionales. En cuanto a las atribuciones administrativas destacan:

- a) Dictar el Reglamento Interno de los Organismos Electorales;
- b) Designar a los miembros de las Juntas Electorales Principales y removerlos cuando hubiere lugar para ello;
- c) Remover a los miembros de los otros organismos electorales subalternos cuando obstaculicen el buen desarrollo del proceso electoral y ordenar su inmediata sustitución;
- d) Vigilar la formación, depuración y revisión del Registro Electoral Permanente;
- e) Designar los funcionarios públicos o electorales a quienes corresponda realizar las labores de formación y revisión del Registro Electoral Permanente;

- f) Publicar las fechas y periodos destinados a efectuar las labores de revisión del Registro Electoral Permanente;
- g) Disponer y realizar campañas de propaganda a favor del deber y del derecho al ejercicio del sufragio y de las inscripciones en el Registro Electoral Permanente;
- h) Cuidar de la correcta y oportuna expedición de la cédula de identidad y de los documentos requeridos para su obtención;
- i) Extender las credenciales a los testigos electorales con carácter nacional;
- j) Declarar candidatos a la Presidencia de la República a los ciudadanos que hayan sido postulados conforme a la ley;
- k) Efectuar el escrutinio total de votos para la elección de Presidente de la República y proclamar Presidente al candidato que resulte elegido;
- l) Elaborar el Proyecto de Presupuesto de sus gastos ordinarios, así como el de los correspondientes a los procesos electorales y presentarlos al Congreso, a través del Ministerio de Relaciones Interiores, y
- m) Modificar o señalar, de acuerdo a la ley, la duración de las campañas electorales, así como determinar los medios de publicidad que pueden ser usados en las mismas, e investigar el origen de los recursos económicos que se destinen a esta y limitarlos, si fuere el caso, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

Como atribución jurisdiccional, el Consejo Supremo Electoral tiene competencia para conocer los recursos interpuestos contra las decisiones de las Juntas Electorales Principales y en segunda instancia contra las decisiones de los demás organismos electorales. Las decisiones del Consejo Supremo Electoral carecen de definitividad y contra su fallo puede conocer la Corte Suprema de Justicia.

El Consejo Supremo Electoral carece de atribuciones para participar en los procesos de elaboración de leyes y reglamentos electorales.

La organización electoral venezolana muestra una situación presupuestal de cierta autonomía, pues si bien no tiene garantías constitucionales o legales para la recepción de una determinada asignación presupuestaria, entre sus atribuciones figura la concerniente a preparar su proyecto de Presupuesto de Gastos, el cual no es censurado por el ejecutivo, sino que pasa directamente al legislativo quien decide en última instancia.

3.3.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

Dentro de un contexto de forma de gobierno presidencial, el sistema electoral venezolano actual cuenta con algunas innovaciones realizadas en el transcurso de los últimos años. Con anterioridad al actual sistema que regula los procesos electorales venezolanos, estos estaban enmarcados en una tipología en la que las elecciones tenían

poca importancia en las decisiones políticas aunque legitimaban al régimen en turno; los candidatos podían presentarse libremente sin regulación partidaria, y la alternancia en el poder era realmente imposible dada la designación *a priori* del ganador.

Sin embargo, desde el inicio de los años ochenta, se articuló en el ámbito intelectual (académicos y prensa) una crítica a la democracia, concentrada en la tesis de su creciente crisis¹⁴⁹. Este pensamiento, junto a la crisis general de los años ochenta, que incluyó a Venezuela, país anteriormente privilegiado de la región por su riqueza petrolera, ha promovido reformas políticas. Se hizo la reforma, con pocas alteraciones al sistema electoral anterior, que databa de 1958, instaurándose: justicia proporcional con eficacia política y sistema proporcional personalizado.

El presidente es elegido cada cinco años por mayoría relativa, el mismo día en que se renueva el parlamento. El elector tiene dos votos: uno para las elecciones presidenciales y otro para las elecciones parlamentarias. El sistema electoral del Senado es binominal, existen 23 circunscripciones y decide la mayoría relativa.

El sistema electoral para la elección de la Cámara de Diputados, vigente hasta 1989, pertenece al tipo de sistemas de representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables, con proporcionalidad imperfecta. Los partidos grandes se ven

¹⁴⁹Nohlen, Dieter. *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre Reforma Electoral*. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993, p. 117.

favorecidos, los escaños adicionales, asignados a nivel nacional, en un segundo procedimiento de distribución por su número limitado, posibilitan, sólo una representación de minoría en la representación proporcional, más no equilibrio proporcional (anexo B con cuadro de resultados electorales en Venezuela en Cámara de Diputados de 1958-1988).

También cabe señalar la posibilidad de diferenciar la preferencia entre el candidato a la presidencia y el partido político que lo postuló, en forma del *split-voting* (voto cruzado), la diferencia relativamente pequeña de proporción de votos confirma la importancia del voto de partido. Esta opción de *split voting* ofrece objetivamente más libertad de opción al elector, y es un elemento dinámico en la evolución del sistema de partidos, ya que hace posible que una parte de los votantes de los partidos pequeños en las elecciones parlamentarias contribuyan a decidir esta competencia que es prácticamente a dos bandas.

Como síntesis de lo anterior podemos concluir que el sistema electoral venezolano pertenece al tipo de representación proporcional en distritos electorales con proporcionalidad imperfecta.

Se beneficia a los grandes partidos; sin embargo, en un segundo procedimiento de asignación de escaños a nivel nacional se reparten mandatos adicionales, cuya limitada cantidad solo permite representación de las minorías dentro del sistema de representación proporcional, pero no compensación proporcional de mandatos.

En la actualidad los cargos electos popularmente son el presidente de la república y los miembros de las asambleas legislativas estatales, a quienes se les aplica el sistema proporcional de la Ley D' Hondt¹⁵⁰. El número de miembros de cada asamblea va desde once diputados para los estados de 300,000 habitantes, hasta veintitrés para los estados con 1, 300,000 ó más. También son cargos electos los miembros del Congreso, asimismo sometidos a la ley D' Hondt, asegurándose por lo menos dos diputados electos por votación universal y directa para cada uno de los estados. Los territorios federales eligen un diputado y el Distrito Federal dos, como máximo.

El sistema proporcional personalizado funciona de la siguiente manera:

- a) Se determina el número de escaños que corresponde a cada estado o sea a cada circunscripción (plurinominal);
- b) Se establece el número de circuitos, es decir circunscripciones uninominales de cada estado. Para ello se divide el número de escaños entre dos y se suma 1 (ej. 12 entre 2 = 6 +1=7). Solo se eligen candidatos uninominales en las circunscripciones de tres y más escaños.

¹⁵⁰Alcantar Sáez, Manuel. Op. cit., p. 150.

Para obtener la población base de las circunscripciones uninominales, se divide la población del estado entre el respectivo número de escaños uninominales.

En cada circuito postulan candidatos de partidos y grupos electorales; en cada circunscripción plurinominal listas cerradas y bloqueadas. Una persona puede presentarse como candidato uninominal y como integrante de la lista de partido. El elector tiene dos votos: vota por un candidato y por una lista. Para la adjudicación de los escaños, se determina primero, mediante el método D' Hondt, el número de escaños que corresponde a cada lista de partidos en la circunscripción. Si un partido hubiese obtenido menos diputados uninominales, la diferencia se llena con candidatos de la lista de partidos, de acuerdo con el orden de su postulación. Si un partido hubiere obtenido más escaños uninominales que el número de escaños que le corresponde, conserva la totalidad de los escaños uninominales. Tercero, se aplica el procedimiento de distribución de escaños adicionales a nivel nacional mediante cociente electoral. Si hay diferencia entre el resultado de la división del número de votos entre el cociente electoral de cada partido y el número efectivo de escaños que los partidos recibieron en las circunscripciones electorales, se distribuyen hasta cuatro escaños adicionales por partido.

Este sistema de representación proporcional personalizada, a pesar de no cambiar la base de la distribución proporcional, debería

aumentar la concentración a favor de los grandes partidos en detrimento no de los mini-partidos sino de los de tamaño mediano¹⁵¹.

Dado el carácter federal de la nación venezolana, en cada estado, Distrito Federal o territorio funciona una Junta Electoral Principal. En las divisiones territoriales de los estados existe la Junta Electoral Distrital o Departamental. Las juntas electorales, distritales o departamentales, tienen funciones específicas, como son: vigilar y hacer cumplir la Ley Electoral y mantener las comunicaciones con los organismos nacionales o con los organismos subalternos. Las Juntas Electorales Principales centralizan el resultado electoral y proclaman a los candidatos electos.

Dentro de este complicado sistema, los miembros del Congreso, tanto senadores como diputados se dividen en directos y adicionales. Los primeros se enmarcan en el procedimiento electoral antes descrito, a los adicionales se les aplica el sistema proporcional, pero como si se tratase de una circunscripción electoral única. Aún cuando el sistema D' Hondt favorece a los partidos mayoritarios, en Venezuela no existe el denominado umbral mínimo en el Proceso Electoral. Esto, junto a la existencia de diputados y senadores adicionales, actúa como correctivo a la desigualdad impuesta por la Ley Electoral. Tanto las elecciones presidenciales como al Congreso se realizan cada cinco años, coincidiendo con el primer domingo de diciembre.

¹⁵¹Nohlen, Dieter. *Los Sistemas Electorales en América Latina*. cit., p. 126.

Los organismos electorales están integrados de tal manera que no predomina en ellos ningún partido o agrupación política; además, deben garantizar a las formaciones partidarias el poder fiscalizar directamente el proceso electoral. Estos organismos son el Consejo Supremo y las Juntas Electorales. El Consejo Supremo funciona en Caracas y está conformado por nueve miembros, elegidos cada cinco años por el Senado y la Cámara en sesión conjunta. La postulación de cinco candidatos se efectúa por los partidos que han obtenido mayoría de votos en las últimas elecciones parlamentarias. Los otros tres deben ser ciudadanos sin filiación política; su elección exige la mayoría cualificada de las dos terceras partes de los congresistas presentes. Los partidos que obtengan tres por ciento de los votos tienen un representante en el Consejo Supremo Electoral con voz y voto en sus deliberaciones. Este máximo organismo tiene un presidente y dos vicepresidentes elegidos entre sus miembros y cuenta con un secretario general nombrado fuera del Consejo.

Es importante destacar la importancia del sistema de partidos en Venezuela. Los partidos políticos son actualmente las instituciones de participación más importantes; en la actualidad, los partidos políticos son los monopolizadores de las decisiones gubernamentales, los productores de prebendas y cargos públicos con la institucionalización del patronaje y el único vehículo efectivo de las actividades electorales.

Sin embargo, se puede decir que el sistema de partidos entre 1958 y 1973 pasó del multipartidismo al bipartidismo¹⁵², debido a la aplicación de la representación proporcional destacándose la permanencia alternancia de los partidos políticos AD y COPEI. El AD (Acción Democrática) cuenta con ideología social democrática, fue formado en la década de los cuarenta y sus principales fuentes de militantes son los campesinos y obreros. El Comité de Organización Política Electoral Independiente tiene orígenes que se remontan a 1936, con idearios acordes con el humanismo cristiano, de ideología demócrata cristiana. En el campo económico exhibe pocas diferencias con su adversario AD, ya que ambos están a favor de un régimen de economía mixta y de la reforma agraria profunda. A pesar de estos dos partidos dominantes, en la actualidad han surgido partidos que garantizan que las minorías puedan participar en el proceso democrático, lo que ha influido en la afloración de pequeños partidos, que han copado el espacio de la izquierda.

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos, se opta por un financiamiento preferentemente privado y eventualmente público. Las campañas electorales en Venezuela son similares a las de cualquier otro país occidental, sin embargo son consideradas entre las más caras y prolongadas del mundo¹⁵³. En los últimos años, las campañas políticas se han basado en el uso intensivo de técnicas modernas de encuestamiento y sondeos de opinión pública, a la vez

¹⁵²Martz, John. *Los peligros de la petrificación: el sistema de partidos venezolano*. Edit. ICI. Madrid, España, 1982, p. 150.

¹⁵³ Alemán Velasco, Miguel. *Op. cit.*, p. 219.

que se destinan importantes cantidades de dinero a comerciales de radio y televisión. En Venezuela, la gran mayoría del financiamiento es por la vía privada y se permiten las donaciones de fuentes extranjeras, sin embargo, el Supremo Consejo Electoral contribuye directa e indirectamente al financiamiento de la publicidad de campana. La asistencia directa se da por medio de financiamiento público proporcional a los partidos que obtuvieron por lo menos el 10% del total de votos válidos en las elecciones al Congreso. Este esquema ha llevado a que desde 1978 y hasta el año pasado, los partidos políticos Acción Democrática y COPEI habían obtenido el total del financiamiento público directo. En cuanto al financiamiento indirecto, este se da a través de las actividades del Supremo Consejo Electoral en la contratación y distribución de tiempos para anuncios en radio, televisión y periódicos, para aquellos partidos que recibieron más del 5% del total de votos válidos en las elecciones anteriores al Congreso.

En este sentido de financiamiento a partidos políticos, el gobierno venezolano también funciona como "área de gratificaciones para la maquinaria; como ámbito de influencia y como fuente de financiamiento"¹⁵⁴.

Como fuente de gratificaciones, la principal gratificación o incentivo que un partido puede ofrecer a su militancia es la solución del problema del empleo, no solamente en la administración

¹⁵⁴ Alemán Velasco, Miguel. Op. cit., pp. 219-221.

centralizada, sino en la centralizada; el financiamiento de la maquinaria a través del gobierno se establece en los recursos provenientes del aparato gubernamental durante las campañas políticas a través de las llamadas "comisiones de partido", las cuales se encargan de distribuir fondos a los partidos políticos provenientes de una parte del presupuesto estimado para una obra social, el cual es destinado al partido político de preferencia del contratista. Por último tenemos la condición del gobierno como ámbito de influencia, esto es, el control que ejerce y que influye en las organizaciones sociales y nacionales y burocráticas, que cuentan con redes de influencia diversificadas respecto de las cuales facilitan acciones proselitistas y de campaña: asignación de viviendas y parcelas, becas, medidas proteccionistas de carácter fiscal y hasta la portación de un arma o la instalación de un teléfono¹⁵⁵.

Es importante señalar que existe en la práctica un tipo de financiamiento extra legal y no oficial a las campañas consistente en el trabajo de empleados gubernamentales que laboran en las campañas de alguno de los principales partidos, pero que son pagados en la nómina del gobierno, sobre la base de que el partido en el poder tiene derecho a más trabajadores de este tipo, lo que se conoce en la política venezolana como "ventajismo"¹⁵⁶.

El sistema electoral venezolano, considerado como estable dentro de América Latina, enfrenta una serie de problemas agravados

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 221.

¹⁵⁶ *Ibidem.*, p. 220.

por el fin de la euforia petrolera y el aumento desmesurado de la deuda externa. Asimismo, cabe señalar crecimiento de corrupción, deuda social y narcotráfico aunados a constante fuga de capitales. La implantación del modelo neoliberal ha ocasionado un desempleo creciente, un tercio de la población venezolana vive en situación de pobreza crítica y la distribución del ingreso es cada vez más desigual.

Las anteriores condiciones aunadas al crecimiento desmedido de la burocracia estatal (un millón y medio de funcionarios) han conducido a este país a una crisis que conduce, no solo a la necesidad de reforma en su sistema electoral sino en las condiciones de representatividad de los partidos políticos.

3.4 DERECHO ELECTORAL EN ESTADOS UNIDOS

3.4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los primeros establecimientos europeos sobre territorio norteamericano fueron realizados por los españoles del golfo de México y La Florida (San Agustín, fundado en 1565 por Pedro Menéndez de Avilés) y por los franceses, que desde el río San Lorenzo se extendieron por el valle del Mississippi (Lousiana).

La primera colonia británica permanente, después del fracasado intento de Sir Walter Raleigh (1584), fue la de Jamestown (1607), en

Virginia, que se dedicó a la explotación de plantaciones de tabaco y arroz, trabajadas por la mano de obra negra esclava, cuya importación se inició en 1619. Al norte las colonias de Plymouth (1620) y Massachusetts Bay (1630) basaron su economía en el artesanado y la industria (lana, cuero y metalurgia) y en los pequeños granjeros propietarios. Los campesinos ingleses, desalojados de sus tierras por la revolución agrícola acudieron en masa, y pronto constituyeron el núcleo de las colonias, organizadas según bases religiosas (puritanos en Massachusetts, católicos en Maryland, etc.). De la población indígena aprendieron el cultivo del tabaco y del maíz, así como la táctica de combate en orden disperso. Hacia el año de 1770 había aproximadamente 2,500,000 colonos europeos. El mercantilismo inglés puso trabas al desarrollo industrial de la colonia y trató de monopolizar el comercio en beneficio de la burguesía de la metrópoli, y las concesiones reales de tierras amenazaban con crear una nobleza terrateniente.

Después de numerosos incidentes y revueltas, provocados por las medidas impositivas de la metrópoli (ley del timbre, ley del té, etc.), en 1775 se inició la rebelión armada que daría emancipación a la nueva nación formada por estados americanos de Inglaterra.

La Declaración de Independencia (1776) proclamó la soberanía popular y los derechos inalienables de la persona humana; sin embargo, en la práctica los reservó a los miembros de la raza blanca.

Las Constituciones liberales arrancan de la "Declaración de Independencia" de 1776 de los Estados Norteamericanos, que proclamó el derecho de los pueblos al autogobierno, a ella siguieron las constituciones de las ex-colonias y en fin, la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

Esta Constitución que contenía el primer ejemplo de república presidencialista y federal y que, salvo numerosas enmiendas añadidas, todavía está vigente, y por lo tanto es la más antigua en cuanto texto formal - ha sido modelo, aunque deformado, para casi todos los estados de América centro-meridional cuando lograron su independencia en el siglo XIX, tanto en el aspecto presidencialista como en el federal (se consideran habitualmente inspiradas en el modelo presidencialista, las Constituciones de Colombia, Venezuela, Ecuador de 1821, Chile de 1818, México de 1824, Argentina de 1826, Perú de 1828, Bolivia de 1831, Uruguay de 1830).

Además la forma de gobierno presidencialista fue adoptada en África por Liberia, en 1847, y en este siglo por numerosos estados africanos y asiáticos (Filipinas 1935 y 1973; Vietnam del Sur, 1967; Corea del Sur, 1962; Indonesia, 1945; Argelia, 1963 y 1976; Egipto 1971, Túnez, 1959; Tanzania, 1965; Zaire, 1974; Botswana, 1966; Malawi, 1966; Zambia, 1964 y 1973; Bangladesh, 1972; Sri Lanka, 1978). A estos estados llegó el modelo norteamericano, a menudo, mediante la imitación de las soluciones semipresidencialistas adoptadas por la Constitución Caudillista de 1958.

En cuanto al derecho electoral norteamericano, este se encuentra regulado en la Constitución la cual configura un ordenamiento con estructura federal, con una forma de gobierno presidencialista.

Esta última calificación se quiere identificar mediante el principio clásico de la separación de poderes que se aplica de modo rígido, distinguiendo, en particular: de una parte el legislativo, destinado a ocuparse de la legislación; de otra el ejecutivo, encargado de desarrollar la actividad de gobierno en el marco de una normativa preestablecida. La separación así entendida, condujo a no prever una dependencia del ejecutivo respecto del legislativo; el ejecutivo está representado por el presidente, jefe del gobierno, elegido sobre base nacional sin la mediación del parlamento (Congreso) y sin establecer vínculo fiduciario respecto a éste. Además, mientras el parlamento no podía provocar la dimisión del presidente quitándole la confianza, el presidente no disponía del poder de disolución del parlamento.

La Constitución norteamericana estableció un modelo de gobierno que ha regido por más de dos siglos y ha sido funcional para satisfacer las necesidades de las élites dominantes en alianza con un fuerte discurso nacionalista. Mediante la Constitución la autoridad final reside en el pueblo norteamericano, en el cuerpo electoral.~ Al respecto es importante comentar aquí que el pueblo otorga a sus funcionarios, siguiendo métodos de elección o de nombramiento, las facultades que requiere el ejercicio de sus funciones, todos ellos son

removibles, pues hasta los funcionarios electivos, cualquiera que sea su categoría, pueden ser destituidos de sus cargos en juicio de residencia, procedimiento que se reserva para casos graves de competencia. El derecho electoral se encuentra contenido en las constituciones y se aplica en un sistema bipartidista. El sistema de partidos es, en substancia, el mecanismo político que sondea y canaliza las opiniones de los electores individuales. Los dos partidos, el Demócrata y el Republicano, eligen un abrumador porcentaje de representantes del pueblo en los estados y La Unión. Los candidatos para el cargo de presidente son elegidos en convenciones de los principales partidos políticos, cada uno de los cuales elige una ciudad como lugar de reunión. En las elecciones de noviembre los electores de cada estado eligen un número de compromisarios igual al de los miembros de la Cámara de Representantes y Senadores que el estado tiene en el Congreso, estos compromisos son propuestos por los partidos políticos para el sólo fin de votar por sus candidatos para presidente y vicepresidente. La Junta Electoral de la Nación es el órgano supremo que se encarga de elegir al presidente y vicepresidente de la nación. Esta elección tiene lugar cada cuatro años.

Las reglas que se establecieron por primera vez en la primera elección nacional en los Estados Unidos de Norteamérica son muy similares a las aplicadas doscientos años después. Han existido algunas modificaciones en relación al sufragio. En 1788-1789, en la mayoría de los estados sólo los hombres blancos mayores de 21 años que pagaran sus impuestos o que fueran propietarios de tierra podían

votar. Entre 1800 y 1860, el derecho de voto fue gradualmente extendido a todos los hombres blancos mayores de 21 años. En 1870, en la enmienda 15 combinada con el acta de 1867, se extendió la igualdad de sufragio a los negros americanos. A pesar de esta regulación constitucional, muchos estados sureños restringieron este derecho. El derecho al sufragio universal tanto para hombres cuanto para mujeres, sin importar la raza, se concedió en 1920 con la ratificación de la enmienda 19 constitucional. Asimismo, cabe señalar que la enmienda 26 de la Constitución redujo a 18 la edad para poder emitir sufragio.

Los Estados Unidos cuentan con un sistema presidencial de gobierno con un parlamento bicameral. Desde 1788-89 varias elecciones democráticas han sido realizadas para elegir de manera directa o indirecta estas tres unidades de gobierno. El establecimiento de un derecho electoral único que incluye la incorporación del Colegio Electoral para organizar y calificar la elección presidencial y el establecimiento de distritos plurinominales individuales para la elección del Congreso han contribuido al mantenimiento del bipartidismo a través de la historia de los Estados Unidos.

El presidente de los Estados Unidos es elegido indirectamente vía un colegio electoral por un periodo de cuatro años. Cabe señalar aquí que se trata del único país con elección indirecta del titular del Poder Ejecutivo.

Cada estado recibe un número de electores en proporción a su número de representantes en la Casa de Representantes (*House of Representatives*) y en el Senado.

En general, la continuación casi ininterrumpida del derecho electoral en Norteamérica ha contribuido a un desarrollo democrático de carácter armónico y estable.

Después de manifestar los principales lineamientos del derecho electoral norteamericano, procederemos en los siguientes incisos a desarrollar el análisis del marco teórico político.

3.4.2. MARCO TEÓRICO POLÍTICO

El análisis del marco teórico-político involucra el análisis del marco jurídico electoral y el análisis de las principales características del sistema electoral de este país. El análisis a seguir partirá del estudio del sistema jurídico constitucional y del análisis de las principales características del sistema electoral y de partidos de los Estados Unidos de Norteamérica.

3.4.2.1 ANÁLISIS JURÍDICO

A) ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGISLACIÓN ELECTORAL

Constitucionalmente los Estados Unidos de Norteamérica se componen de un sistema federal compuesto por un presidente, un congreso bicameral, una Corte Suprema y 50 estados libres y soberanos que cuentan, cada uno con: propia Constitución, asamblea, elección de gobernadores y Suprema Corte.

La Constitución (artículo II) atribuye al presidente la titularidad del poder ejecutivo, precisando que cuidará de la plena observancia de las leyes. En particular, no sólo coinciden en esta figura constitucional tanto la función de jefe del estado como la de ejecutivo, además debe reconocérsele, en el plano político, una posición de marcado predominio en la determinación de la orientación del gobierno en virtud del hecho de no haber sido elegido por el parlamento, puesto que goza de una directa investidura nacional del cuerpo electoral.

El presidente y el vicepresidente son elegidos por un mandato de cuatro años (originariamente no sometido a límite alguno respecto a la posibilidad de su confirmación. Actualmente, según la enmienda 22 de 1951, se ha establecido la ineligibilidad por más de dos veces).

Se elige siguiendo un procedimiento que sólo formalmente es de doble grado. En cada estado se eligen los electores "presidenciales" (tantos cuantos diputados y senadores hay en cada estado), los cuales sucesivamente designan al presidente y al vicepresidente.

Sin embargo, como los dos grandes partidos (republicano y democrático) ya han señalado antes a sus respectivos candidatos, en el momento en que los electores votan a los electores presidenciales saben ya que estos últimos, en la sucesiva votación, se limitarán a elegir a los candidatos propuestos por los respectivos partidos. En cuanto jefe del ejecutivo, el presidente, del que depende toda la administración federal, se surte de sus propios fiduciarios que no pueden ser miembros del Congreso ni participar en sus reuniones y que son colocados, con la aprobación del senado (normalmente concedida), al frente de los departamentos administrativos.

La reunión periódica de estos colaboradores presidenciales, entre los cuales tiene cierto relieve el Secretario de Estado y encargado de las relaciones exteriores, se celebra en el nivel de gabinete, pero debe precisarse que éste no constituye un órgano formal dotado de autonomía propia ni jurídica, ni siquiera política, dado que la titularidad de la función ejecutiva es exclusiva y personal del presidente; además, dispone éste último de la facultad de revocar de sus cargos a todos sus colaboradores. El presidente se sirve de un órgano ejecutivo (*Executive Office of the President*) integrado por una serie de variable de órganos consultivos permanentes, con competencias sectoriales, entre los cuales ha adquirido significado

especial el Consejo de Seguridad Nacional. Cabe señalar que constitucionalmente, el presidente es el que ejerce el mando de las fuerzas armadas. Esta atribución ha fortalecido su posición en cuestiones de política exterior, sin embargo el Congreso es el único que cuenta con la competencia formal de declaración de guerra a otro estado.

Es asimismo importante señalar que la Constitución Federal reconoce al presidente un instrumento formal que condiciona al Congreso, atribuyéndole un poder de veto suspensivo de las leyes aprobadas por el parlamento, quien puede superar la oposición presidencial mediante una votación con mayoría de dos tercios¹⁵⁷.

Cabe destacar, como se ha venido señalando, que el Presidente de los Estados Unidos es elegido de manera indirecta por medio de un Colegio Electoral. A través de la historia ha existido gran variedad de reglas que regulan el método por el cual los electores del Colegio Electoral son escogidos. En el siglo XIX,, tres distintos métodos fueron frecuentemente utilizados:

- a) Voto popular en total
- b) Voto popular por distrito
- c) Designación por la legislatura estatal.

¹⁵⁷Herring, Patrick. *Presidential Leadership, the political relations of Congress and the Chief Executive*. Edit. New York Press. Estados Unidos, 1962, p. 61.

Desde 1836, con algunas ligeras excepciones (hasta 1860, la legislatura de Carolina del Sur seleccionó a sus electores), todos los electores presidenciales han sido designados de formas similares. Esto es, que los electores son escogidos por un voto popular y el candidato que gana la pluralidad del voto en un estado gana todos sus electores .

Generalmente este método es el aplicado por cada estado de la nación con la excepción del Estado de Maine.

Actualmente, y siguiendo una popular tradición del colegio electoral, en noviembre, estos electores presidenciales se reúnen en sus capitolios estatales donde emiten sus votos; es importante señalar que esta costumbre es una mera formalidad en la práctica ya que sólo en casos excepcionales estos electores no respetan el voto del pueblo. Si ningún candidato presidencial obtiene mayoría absoluta en el colegio, la responsabilidad de la elección depende de la Cámara de Representantes la cual escoge entre los tres candidatos con el más alto número de votos en el Colegio Electoral . Estos casos sólo se han observado en dos ocasiones, en 1801 y en 1825.

La Constitución confiere el poder legislativo federal a un órgano parlamentario, denominado Congreso, de naturaleza bicameral. El parlamento en este país (*United States Congress*), está integrado por la Cámara de Representantes y el Senado. El artículo 1 de la Constitución establece lo relacionado con el Congreso y sus poderes. El Senado está formado por dos representantes por cada estado

miembro (originariamente elegidos por las asambleas legislativas locales y luego, tras la aprobación de la enmienda diecisiete, en 1913, por el cuerpo electoral del estado), que se renuevan por un tercio cada dos años. Esta Cámara se compone de 100 miembros cuyo periodo dura 6 años. Normalmente la preside el vicepresidente de los Estados Unidos, pero está también previsto el nombramiento de un presidente *pro-tempore*, que puede sustituirle en casos de ausencia o si el vicepresidente asume el cargo presidencial.

Comúnmente los Senadores son electos individualmente por un voto plural, excepto en un pequeño número de estados que emplean otra votación.

Para ser Senador se requiere: tener, como mínimo, treinta años de edad, poseer la ciudadanía de los Estados Unidos por lo menos durante nueve años y residir en el estado donde vaya a ser elegido.

La Cámara de Representantes se integra con 435 miembros que son electos cada dos años y representan distritos que tienen una cantidad de población semejante. Debido a que existe la reelección en este país, se contempla la alternativa de reelección para los representantes en varias ocasiones. La Constitución establece que para ser representante se necesitan los siguientes requisitos: haber alcanzado la edad de veinticinco años, tener durante siete años la condición legal de ciudadano de los Estados Unidos, y ser residente del estado al momento de la elección. La Cámara de Representantes la preside un *Speaker* y está compuesta sobre base

nacional de modo proporcional a la población de los estados, por diputados con mandato de dos años. Aquí podemos comentar que desde el punto de vista de su composición, se nota la marcada diferencia del Senado respecto de la Cámara de Representantes, que mientras el primero está más conectado con los estados miembros de la federación y por otra parte la Cámara de Representantes se conecta más con los intereses generales de la población. Ambas Cámaras tienen la prerrogativa de iniciativa de ley, teniendo la Cámara de Representantes sólo la prerrogativa de la iniciativa de la ley sobre la imposición de tributos, salvando en esta materia la facultad del Senado de proponer enmiendas y de concurrir a su aprobación final.

Los miembros de la Cámara de Representantes se encuentran en contacto con los habitantes de un área local que, en términos cuantitativos, es pequeña y cuya responsabilidad ante ella es considerable, ya que es erigido en portavoz de sus problemas y opiniones políticas para hacerlos llegar al seno de la asamblea federal. De ahí que su campo de acción esté constituido fundamentalmente por los asuntos de interés nacional y por los específicos de quienes los eligieron, procurando responder a la confianza en ellos depositada y ganar así el derecho a la reelección¹⁵⁸.

Las dos cámaras del Congreso coparticipan en la función constitucional del órgano de la llamada justicia política, pudiendo sólo

¹⁵⁸Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. cit., p. 209.

la Cámara de Representantes promover el procedimiento de *impeachment* y acusar, así, al presidente, que será juzgado exclusivamente por el Senado, el cual, en tal supuesto, lo preside el Presidente del Tribunal Supremo.

Una comisión intercameral cumple la tarea de resolver los contrastes acerca de la aprobación de textos de ley (*Committe of Conference*).

Las exigencias particulares de coordinación y uniformidad propia de la estructura federal del ordenamiento estadounidense, han determinado la creación de un poder judicial articulado en órganos jurisdiccionales de primera y segunda instancia en todo el territorio federal y unificado en el vértice de la Corte Suprema (artículo III), que sirve también de cúspide del sistema de tribunales de estados miembros en lo relativo a cuestiones de derecho federal que surgen frente a los jueces estatales.

Esta última está formada por ocho jueces y un presidente (*Chief Justice*), todos designados por el Presidente de los Estados Unidos, con el consentimiento del Senado y nombrados con carácter vitalicio para garantizar así su independencia del poder político.

La Corte Suprema que actúa como jurisdicción de apelación tanto en los fundamentos de derecho como en los de hecho, respecto a los tribunales federales que le están subordinados, tiene competencia exclusiva en diversos casos, entre ellos la resolución de

conflictos de competencia entre los estados y entre estos y el Estado Federal.

La Corte Suprema ha desarrollado, si bien fuera de una atribución explícita de este poder por la Constitución, una importante función de control de constitucionalidad de las leyes, contribuyendo de modo determinante, mediante sus propias sentencias que en virtud del principio del stare decisi vinculan a todo el sistema jurisdiccional, a la evolución del ordenamiento, sobre todo en el sentido de una constante adecuación de la originaria Constitución a las exigencias de una sociedad en proceso de transformación¹⁵⁹.

En cuanto a los estados, éstos son cincuenta y cuenta cada uno con su propia Constitución y directamente eligen a su gobernador y cuentan con un congreso bicameral con la excepción del estado de Nebraska que sólo tiene una Cámara. Cada estado tiene sus propias reglas que varían ligeramente en los términos y métodos de elección de funcionarios. La mayoría de los gobernadores son electos por voto plural para un término de cuatro años.

Un aspecto interesante de los procesos electorales estatales es el uso de la democracia directa. En la mayoría de los estados así como en muchos municipios, se permiten las iniciativas de leyes presentados por ciudadanos o por referendos populares. Cabe mencionar al respecto que las iniciativas ciudadanas después de

¹⁵⁹Koenig, L.W. *Congress and the President*. Edit. Glenview. Estados Unidos, 1965, pp.530-560.

obtener un porcentaje específico de firmas de votantes pueden ser propuestas para su votación.

3.4.2.2. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

Es importante señalar que debido a la forma de gobierno constitucional, esto es, a la separación rígida de los Poderes, propia de la forma presidencialista, la función controladora del Congreso sobre la actividad del Ejecutivo, no puede, producir los efectos que presupone el concepto tradicional de control en el sistema parlamentario.

Al no existir una responsabilidad política que pueda materializarse, tampoco es posible aplicar una renovación del gobierno que no goce ya del apoyo de una mayoría en el Congreso. El ejercicio de poderes de control al no concluir con la sustitución del gobierno en cargo tiende a condicionar la política presidencial y a provocar una actitud hostil hacia la política del presidente en turno, lo cual puede ser manipulado de manera desfavorable al partido del Presidente. A este respecto cabe señalar que este sistema tiene como consecuencias la división del gobierno en turno, ya que esto ocurre cuando el partido del Presidente, debido al sistema imperante, no cuenta con la mayoría en el Congreso. Éste es sólo producto de una interacción única de un sistema electoral único y un sistema de partidos único. Se puede agregar como característica especial a este sistema que a pesar de ser presidencialista, impone por su funcionalidad, fuertes problemas de gobernabilidad al presidente en

turno, esto se refleja en el hecho que de 1789 a 1947 el partido presidencial ha carecido de mayoría en el Congreso. Cabe expresar que también existen argumentos sobre este sistema que señalan que el tener un gobierno dividido es menos tendiente a rendir cuentas (*accountable*) que un gobierno donde el partido del Presidente controla el gobierno.

La justificación de esta costumbre se debe a las preferencias del electorado que se supone que ante las escasas alternativas de votación (Republicanos o Demócratas) prefiere votar de diferente manera para la votación de Presidente y para la votación del Congreso, asimismo se manifiesta que de esta manera se logra un mejor equilibrio y desarrollo democrático. Esta afirmación se basa en la teoría de que el votante individual parece incapaz de satisfacer los requerimientos de un sistema democrático de gobierno, tal como fueron establecidos por los teóricos políticos¹⁶⁰. Asimismo, es importante mencionar que la labor cotidiana es llevada a cabo bajo especial consideración de los mecanismos de conexión entre el gobierno y la opinión, el principal de los cuales es el proceso electoral. También es importante señalar la consideración del rol de la opinión pública la cual cuestiona, analiza, enriquece y estimula el sistema electoral. En la actualidad se ha logrado comprobar que los votantes norteamericanos buscan un gobierno dividido.

¹⁶⁰Elster, Jon. *Explaining Technical Change, Studies in Rationality and Social Change*. Edit. Cambridge University Press. Londres, Inglaterra, 1990, p.54.

Respecto al sistema electoral en si podríamos clasificarlo como mayoritario a una vuelta, por distrito uninominal y en el ámbito local, mayoritario a dos vueltas, los distritos plurinominales y de manera menor el sistema proporcional. El sistema electoral vigente para la elección del Presidente y del Congreso ya fue abordado íntegramente en el inciso anterior.

En cuanto al sistema de partidos, éste es el más viejo del mundo, y probablemente el más desgastado, ya que a pesar de sólo ser dos partidos, en la actualidad , con la declinación de estos como interlocutores de los intereses de la sociedad, el electorado ha perdido interés y adquieren mayor importancia relativa los grupos de interés organizados, o si se prefiere, los grupos formados por cabilderos, los cuales han aumentado notablemente.

A pesar de que los partidos políticos existen en los niveles nacional, estatal y local, en cada nivel existe una organización separada y casi totalmente independiente, que hace en buena medida lo que desea, en tanto que en muchos condados y ciudades, no aparece organización alguna. En el papel, los partidos nacionales Demócrata y Republicano se asemejan mucho, en ambos partidos la autoridad final se encuentra en manos de la "Convención Nacional" que se reúne cada cuatro años para designar al candidato presidencial.

Asimismo, cabe señalar que las actitudes y las tradiciones de los votantes norteamericanos refuerzan los factores institucionales.

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos, en virtud de ser estos sujetos de Derecho privado, el financiamiento es preferentemente privado y eventualmente público. Por lo que a éste respecta, se orienta a las campanas electorales y no al sostenimiento normal de los partidos. El financiamiento público norteamericano se entrega únicamente a los candidatos presidenciales. Es menester señalar que los candidatos presidenciales, independientemente de este financiamiento público generalmente además de respaldarse en los partidos, crean sus propias organizaciones de apoyo para fortalecer sus campanas, en cuyo mantenimiento las contribuciones individuales han desempeñado desde siempre un papel trascendental¹⁶¹. Por otra parte, el financiamiento público tiene tres aplicaciones, de las cuales dos son para los candidatos presidenciales (elecciones primarias y generales, respectivamente) y una para los partidos políticos; aunque no para el sostenimiento de éstos, sino sólo para la realización de sus convenciones nacionales. El candidato a las elecciones presidenciales que se beneficia con este tipo de financiamiento no puede gastar más de 50000 dólares de su patrimonio personal. En cambio, si rechaza los fondos públicos, puede recibir aportaciones privadas ilimitadas y hacer gastos ilimitados. La limitación a gastos de campana de elecciones presidenciales ha tenido varias modificaciones, en 1971, 1974, 1976 y 1980, donde se ha tratado de establecer limitaciones legales para reducir la influencia del dinero en el éxito de las elecciones, sin embargo en la actualidad y de acuerdo a la última modificación de

¹⁶¹ Alemán Velasco, Miguel. Op. cit. p. 100.

1980, si los candidatos aceptan el beneficio del financiamiento público o fondos compensables, *matching funds*, están obligados a respetar el límite legal a sus gastos de campana, y si al contrario, lo rechazan, quedan liberados de dichas restricciones y sin límites de gastos de campana¹⁶².

El financiamiento privado de los partidos políticos norteamericanos ha sido la forma tradicional para financiar las campañas electorales. Dicho financiamiento se expresa a través de varias modalidades destacándose:

- Donativos de personas físicas a los candidatos; donativos de personas físicas a los comités nacionales de los partidos; donativos de personas físicas o morales a los Comités de Acción Política de asociaciones, sindicatos y empresas y los donativos de personas físicas o morales a los Comités Estatales o Locales de los partidos políticos.

Los límites a la aportación privada se concentran en prohibiciones legales a los bancos, empresas y sindicatos que entreguen contribuciones a los candidatos o a los partidos para sostener campañas electorales y a los candidatos y partidos que acepten fondos del extranjero. Solo las personas físicas están autorizadas para hacer donativos a los candidatos o a los comités de los partidos, pero sujetos a un tope máximo de 1000 dólares anuales

¹⁶² IBID., p. 105.

si se entrega a un candidato. Si las aportaciones se hacen al comité local del partido, el límite aumenta a 5000 dólares, y si se hacen al Comité Nacional, a 20,000 dólares. El total de estas contribuciones, no puede sobrepasar de 25000 dólares anuales. Cada uno de los cónyuges es considerado como donador personal. En virtud de estas limitaciones, y de acuerdo a la prohibición legal de que personas morales, específicamente, empresas y bancos, pudieran hacer contribuciones, tras el escándalo *Watergate* se comprobó una extensa gama de práctica ilegales realizadas por empresas para apoyar la campana del presidente Nixon, es por lo anterior que en 1971, se legalizó la participación de empresas y sindicatos en el financiamiento de las campanas políticas imponiéndoseles restricciones y requisitos a través de los Comités de Acción Política (*Political Actions Comitees*, PACS). A pesar de estos límites, existen mecanismos legales como la autorización de gastos independientes a favor o en contra de los candidatos, a través los PACS que se ha convertido en una vía para evadir los techos de gastos de campana, así como superar la prohibición de la contribución empresarial y sindical en los gastos electorales.

Además de las anteriores contribuciones privadas, existe la del dinero suave o *soft money* que consiste en las contribuciones a los partidos a nivel local, no a los candidatos y tiene como fin el doble propósito de fortalecer y descentralizar a dichas agrupaciones. Los límites establecidos por la ley federal pueden ser evadidos si los donativos se hacen conforme a las leyes de algunos Estados de la

Unión Americana¹⁶³. Esta opción de financiamiento privado ha contribuido en gran medida al incremento de dinero en campañas electorales.

Finalmente, en cuanto a la contabilidad y gastos de los candidatos de los partidos políticos norteamericanos, en campañas electorales, estos son sujetos a la rendición de cuentas ante la Comisión Federal Electoral, organismo compuesto por ocho miembros, nombrados por el Presidente de los Estados Unidos y confirmados por el Senado. Dicha comisión se encarga de vigilar posibles violaciones o infracciones a la ley.

En el umbral del siglo XXI, Estados Unidos de Norteamérica lucha contra algo que se muestra evidente a nivel mundial: la crisis de los partidos políticos como interlocutores de los intereses de la sociedad civil ante el gobierno. El fenómeno reciente del candidato independiente Ross Perot, demostró esta crisis de partidos, aunque el temor al cambio, aunado a la débil oferta política del candidato provocaron que no se diera un cambio en las preferencias electorales de los norteamericanos. Finalmente, es importante mencionar que no obstante el desarrollo democrático alcanzado en Norteamérica, numerosas personalidades del mundo académico y político de este país sostienen la necesidad de renovar su sistema de partidos y su sistema electoral a fin de ofrecer más opciones políticas a sus ciudadanos y hacer más clara y transparente su sistema electoral.

¹⁶³ Alemán Velasco, Miguel Op. cit. p. 110.

3.5 DERECHO ELECTORAL EN CANADÁ

3.5.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los irlandeses llegaron a las costas del Canadá hacia el siglo X, pero John Cabot, marino al servicio de Inglaterra, fue el primer explorador oficial. Al llegar a la península de Labrador en 1497, Juan Verrazzano, Marino al servicio de Francisco I de Francia, tomó posesión del territorio y en 1524, se dio a este territorio el nombre de Nueva Francia. Dada la extensión del territorio—descubierto, existieron numerosos exploradores, destacando Jacques Cartier quien inició la exploración del país al remontar el río San Lorenzo hasta la actual Montreal (1534-1535).

En el siglo XVII comenzó la organización de la colonia, fundándose Quebec en 1608 y Montreal en 1642. La Colonia fue concedida a la Compañía de Nueva Francia, creada para este efecto en 1627, hasta su conversión en dominio real (1663). La población, establecida en el Valle de San Lorenzo, creció en pocos años al amparo de la agricultura (2,000 habitantes en 1660, 10,000 habitantes en 1680). Pero el dominio francés carecía de bases sólidas; contaba con escaso número de colonos para hacer frente a las ambiciones de expansión de los establecimientos ingleses, organización deficiente, régimen feudal de la propiedad, excesiva potencia del clero, falta de autonomía política y mercantil.

La presión inglesa comenzó con la fundación de la Compañía de la Bahía de Hudson (1670), dedicada al comercio de pieles. Luego, la rivalidad anglosajona en Europa repercutió en América. Así, la paz de Utrecht obligó a Francia a ceder Terranova y Nueva Escocia y la guerra de los Siete Años fue aprovechada por Inglaterra para vencer al ejército francés (llanura de Abraham, 1759) y hacerse con el dominio del Canadá, siendo sancionada esta ocupación por el Tratado de París (1763). Tras la incorporación del Canadá, Inglaterra siguió una política de atracción de la población francesa, mayoritaria en la colonia, firmándose en 1774, el *Quebec Act*, que reconocía a los francocanadienses el libre ejercicio al culto católico y el derecho a gobernarse según sus propias leyes. Esto explica en parte la escasa repercusión que tuvo en Canadá la sublevación de las colonias norteamericanas. El intento de los revoltosos fracasó ante los muros de Quebec (1775) al ser derrotados por las tropas de Montgomery.

La independencia de los Estados Unidos de América determinó la emigración al Canadá de numerosas colonias americanas leales a Inglaterra, que se establecieron en la cuenca alta del San Lorenzo y alteraron la constitución étnica del país. Ello obligó a dividir el territorio canadiense en dos provincias (Acta Constitucional de 1791), Alto y Bajo Canadá, de mayoría inglesa y francesa, respectivamente, cada una con régimen parlamentario. Una nueva guerra con Estados Unidos de Norteamérica en 1812, unió momentáneamente a todas las provincias para rechazar la invasión. Después, la tensión entre el gobierno inglés y los colonos, creció hasta desembocar en las

rebeliones de 1837-1838, localizadas en el Alto (MacKenzie) y Bajo Canadá (Papineau).

El movimiento, si bien fue reprimido, mostró al gobierno inglés la conveniencia de una reforma de carácter democrático y, siguiendo los consejos de Lord Durham, promovió una nueva Constitución (*Act of Union*, 1840-41), reuniendo en una sola provincia el Alto y Bajo Canadá. La importancia del gobernador, de nombramiento inglés, quedó disminuida y los ministros aumentaron su poder al serles concedida responsabilidad en la Asamblea Legislativa (1848). Comenzó entonces una época de prosperidad, reflejada en el aumento de la población de 1,400,000 habitantes en 1843 a 3,169,000 en 1861 y estimulada con acertadas medidas (secularización de las propiedades del clero protestante, abolición de las propiedades señoriales, construcción de ferrocarriles). La zona de cultivos se extendió hacia el oeste, la producción agrícola aumentó en ciento por ciento, y el trigo canadiense dobló su precio. Sin embargo la inestabilidad ministerial, la disminución de las obras públicas y la interrupción del comercio con los Estados Unidos de Norteamérica debido a la guerra de Secesión, frenaron el desarrollo del país e hicieron necesaria la confederación.

En 1867, se aprobó la Confederación Canadiense que agrupó, en su origen, las provincias de Ontario (Alto Canadá), Quebec (Bajo Canadá), Nueva Brunswick y Nueva Escocia. Después se incorporaron los demás territorios, conforme avanzaba la colonización del oeste canadiense. En 1869 se compraron las tierras de la

Compañía de la Bahía de Hudson y en 1870 Manitoba entró en la Confederación, Columbia Británica (1871), Isla del Príncipe Eduardo (1873), Alberta y Saskatchewan (1905), completaron la expansión hacia el oeste, favorecida por la construcción de ferrocarriles transcontinentales (*Canadian Pacific*).

El gobierno de la Confederación fue ejercido alternativamente por conservadores y liberales. Los primeros ostentaron el poder desde 1867 hasta 1896 en que un conflicto con la Iglesia Católica (libertad de enseñanza) motivó su caída. El partido liberal dirigido por Wilfrid Laurier, intentó en su primer mandato (1896-1911) una política autonomista. Durante la primera guerra mundial, Canadá participó con 600,000 soldados, junto a los aliados, lo que le permitió estar presente en las negociaciones de Versalles. En 1921 volvieron al gobierno los liberales, dirigidos ahora por Mac Kenzie King, y en 1926 la Conferencia Imperial otorgó la independencia al país. En estos años se logró un impresionante desarrollo que fue frenado por la crisis de 1929. En 1935 subió nuevamente al poder Mac Kenzie King y durante su gobierno Canadá intervino en la Segunda Guerra Mundial junto a los aliados (Pacto de Hyde Park, 1941). La alianza con los aliados movilizó 350,000 soldados produjo el sostenimiento en el poder de los liberales, el cual duró hasta 1957.

El estado político del Canadá ha evolucionado de colonia británica con gobierno responsable en asuntos internos al de miembro de la Confederación Británica de Naciones, el cual equivale teóricamente, a la posición de Inglaterra así como a la de cada uno de

los otros miembros. El Canadá goza, por consiguiente, de soberanía en cuanto a asuntos de orden exterior e interno. Desde el año de 1867, la evolución constitucional de Canadá ha seguido un ritmo correlativo con la expansión de su territorio, es decir, a partir del momento en que las provincias existentes se fueron uniendo federalmente formando un dominio bajo la corona del Reino Unido de Gran Bretaña.

En un principio la Gran Bretaña retenía aún el poder para decretar leyes, y el Consejo de la Corona conservaba el derecho de desaprobación de leyes canadienses; sin embargo, estos derechos fueron cayendo paulatinamente en desuso. De acuerdo con el estatuto de Westminster de 1931, el parlamento del Reino Unido renunció al derecho de legislar para Canadá, acordando además, que el parlamento canadiense quedaba con poderes absolutos para decretar leyes de alcance territorial, así como para modificar o derogar leyes británicas relacionadas con el Canadá.

Canadá es una democracia parlamentaria de inspiración británica con un federalismo influido parcialmente por el modelo estadounidense. Canadá ha experimentado un cierto tipo de federalismo desde 1867. En un principio era centralizado, sin embargo el Comité Judicial del Consejo del Rey en Londres de 1882 a 1954 lo descentralizó, estableciendo el gobierno mediante tres organismos principales: el parlamento federal y las legislaturas provinciales, el poder ejecutivo federal y provincial así como el sistema judicial. Se establecía que el parlamento de Canadá comprendía al

Rey (representado por un gobernador general), el Senado y la Cámara de los Comunes. Las legislaturas provinciales comprendían al rey (representado en cada caso por el teniente gobernador de la provincia) y la asamblea legislativa elegida por el voto popular. El Senado constaba de 96 miembros cuya representación se distribuía de acuerdo con la importancia de la provincia y su número de habitantes. Los Senadores eran nombrados por el gobernador general previo consejo del gabinete y por lo general desempeñaban sus funciones con carácter permanente. El consejo legislativo de la provincia de Quebec se compone de 24 miembros vitalicios los que son nombrados por el teniente gobernador en consejo.

La Cámara de los Comunes se compone de 245 miembros, las representaciones son fijadas de acuerdo con el censo de población decenal. Los miembros son elegidos por un término máximo de cinco años, pero la Cámara puede ser disuelta antes de la expiración de dicho periodo. Los miembros de la Cámara de los Comunes, así como los de las asambleas legislativas provinciales son elegidos por voto popular, la franquicia electoral varía de una provincia a otra; pero, en general, todo varón o mujer de 21 años súbdito británico y que haya sido calificado apto por haber residido el tiempo requerido en el lugar tiene derecho al voto. Este sufragio limitaba a las personas de origen asiático de la provincia de Columbia Británica para votar.

En el campo de la división de poderes, una suprema Corte independiente, compuesta por nueve jueces, es el árbitro final entre el parlamento y los cuerpos legislativos de las provincias, y determina

los fallos en cuestiones de derechos y libertades, en última instancia, constituye el tribunal general de apelaciones de Canadá.

En 1982, la ley de Canadá de 1982 nacionalizó la Constitución y la Ley Constitucional de 1982, estableció un procedimiento de enmienda y una carta de Derechos y Libertades. Quebec no ha firmado el acuerdo político del 5 de noviembre de 1981, que se convirtió en la reforma constitucional al año siguiente. Sin embargo, está legalmente sujeto a la Ley Constitucional de 1982, debido a que en diciembre de ese año la Suprema Corte dictaminó que ninguna provincia tenía derecho de veto y que la enmienda de abril de ese mismo año gozaba de un fuerte apoyo de las demás provincias, lo que dio validez legal a la enmienda de 1982.

Sin embargo de ahí en adelante, Quebec deseó unirse a la mesa constitucional, contra la cual ha tenido cierto resentimiento desde 1981. En mayo de 1986, Quebec puso cinco condiciones: 1) Su reconocimiento como una sociedad distinta; 2) más poderes en el área de migración; 3) Limitaciones al poder de gasto federal; 4) Derecho de veto sobre ciertas enmiendas constitucionales y 5) Participación en el nombramiento de los jueces de la Suprema Corte. Ante estas peticiones, se convocó a la realización del Acuerdo del Lago Meech en 1987, el cual fue firmado por los once primeros ministros y fue una respuesta a las condiciones de Quebec. Por desgracia, el Acuerdo no fue ratificado por los cuerpos legislativos de Terranova y Manitoba. Tras la "muerte" del Acuerdo del Lago Meech hubo un periodo apropiado de luto político seguido por numerosos

velorios y ceremonias conmemorativas en forma de conferencias, coloquios, juntas federales-provinciales y hasta una comisión real acerca de y "ahora qué hacer". La sociedad civil se encontraba harta de ociosas discusiones constitucionales, pero éstas continuaron y el escenario se encontraba casi listo para una nueva iniciativa del gobierno. El primer ministro Brian Mulroney introdujo un nuevo paquete constitucional conocido como "*Shaping Canada's Future Together*" (Moldeando el Futuro de Canadá Juntos) en septiembre 24 de 1991. Sin embargo esta nueva Reforma Política dio origen a un intenso proceso democrático en 1993.

Como se ha mencionado, la forma de gobierno de Canadá es monarquía parlamentaria, siguiendo la tradición británica. Como figura relevante existe el gobernador general, que es el jefe de estado cuyo nombramiento efectúa la Corona inglesa a propuesta del Primer Ministro y normalmente dura en su cargo seis años.

Accede al puesto, usualmente, después de haber tenido una carrera política relevante, pero ya en el ejercicio del cargo se mantiene por encima del debate, sin impedimento de que la Constitución le reserve poderes muy importantes para el caso de una crisis. También, por tradición, un gobernador general de habla inglesa, es seguido por un gobernador de habla francesa, para mantener la paridad en la representación. Es por ello que el gobernador general que normalmente reside en Ottawa, ubicada en la provincia angloparlante de Ontario, pasa dos meses cada año en Quebec. En cuanto a las cámaras del Parlamento, el Senado reviste

peculiaridades especiales. En primer término, llama la atención que los senadores sean nombrados, no electos, a propuesta del jefe del partido en el poder y que no exista composición paritaria entre las provincias. Cabe señalar que hasta hace algunos años, su nombramiento era de carácter vitalicio; sin embargo se limitó a la edad de 75 años, respetando a los que habían sido nombrados en forma vitalicia. Esto permite que la mayoría de las personas de este cuerpo pueda pertenecer a un partido distinto del que está en el poder, puesto que cuando un gobierno dura un largo período, las vacantes producidas durante su gestión le permiten un número importante de designaciones, las cuales recaen en personas distinguidas dentro del partido pero quienes ya no desean someterse al rigor de una elección por su distrito, lo cual altera la composición política vigente a su entrada y perdura aún después de haber perdido la mayoría parlamentaria. Se requiere de la aprobación del Senado para las leyes y tratados, con el mismo efecto legal de la aprobación por parte de la Cámara de los Comunes aunque, por tradición, es excepcional que desechen una ley ya sancionada por ésta. La Cámara de los Comunes, a la que en ocasiones se alude simplemente como Parlamento, se integra por voto directo de los ciudadanos.

El partido que obtiene el mayor número de escaños en forma directa, de acuerdo con el número de habitantes, forma gobierno.

El líder del partido mayoritario es nombrado en convenciones de liderazgo las cuales normalmente se celebran poco después de que el partido ha perdido las elecciones, esto permite asumir que se requiere

de una nueva figura política más atractiva al electorado. A su vez, debe ser electo a un escaño y se convierte en el primer ministro y jefe de gobierno.

El gabinete se integra por distinguidos miembros del mismo partido mayoritario. Ellos son nombrados al gabinete no solamente por su peso dentro del partido y su conocimiento de los asuntos de la cartera a ellos confiada sino, además, influye en forma decisiva que en el gabinete encuentren representación las diversas provincias del país, lo cual le da una integración geográfica, complementada por el factor de considerar una composición adecuada de angloparlantes y francoparlantes. Esto hace que el gabinete tenga una fuerza política real en el manejo de los asuntos del país. Sólo en casos de excepción puede darse el caso de un primer ministro que no sea miembro del Parlamento, pero entonces no puede participar en los debates de la Cámara de los Comunes, esto es de resaltarse ya que es ahí donde se moldea la política de gobierno; por tanto, se procura que a la mayor brevedad participe en una elección, incluso provocada en forma especial¹⁶⁴.

También cabe señalar que si bien las funciones de gobierno se asignan a los diferentes ministerios, hay algunas actividades que el Parlamento no delega sino se reserva así mismo, como en el caso de las elecciones cuya organización queda a cargo de un funcionario electoral inamovible por el tiempo de su mandato, quien es designado

¹⁶⁴ Gutiérrez, Teresa y Veréa Mónica. *Canadá en Transición*. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte. México, 1994, p.46.

por, y responde exclusivamente al Parlamento, y de quien depende toda una organización de funcionarios electorales.

También es de señalarse que el padrón se actualiza al convocarse a una elección, mediante el procedimiento de acudir al menos dos personas, de partidos distintos, casa por casa a levantar el censo electoral. Los datos así recogidos integran una lista que es expuesta públicamente en el distrito en cuestión con el fin de que, si alguna persona no quedó incluida, pueda registrarse. Una vez integrada la lista definitiva, se procede a imprimir las boletas, las cuales se encuadernan junto con un talón con los datos del votante, de donde se desprende la boleta para emitir el voto. El votante, previa firma del talón, recibe la boleta y procede a depositarla en la urna electoral. Realizado el conteo de votos se conoce al diputado electo y, con la suma de todos los electos, al partido que formará gobierno. Es importante destacar que el partido en el poder tiene la ventaja en determinar la fecha en la cual deben ser convocadas las elecciones. A pesar de que el Parlamento es electo por un período máximo de cinco años, es facultad del gobierno solicitar al gobernador general que disuelva el Parlamento en cualquier momento y convoque a elecciones.

En virtud de lo anterior se desarrolla un gran número de encuestas en el país que sirven como termómetro para medir cuando el gobierno convocará a una elección¹⁶⁵.

La regla, naturalmente tiene dos excepciones, una cuando el Parlamento emite el voto de no confianza, o sea cuando el primer ministro no obtiene el apoyo de los miembros de su partido y por lo tanto, hacen que la oposición constituya mayoría en ese voto. La otra es cuando el término de cinco años ha transcurrido y es indispensable proceder a elegir, lo que nunca ha sucedido. Es por esto que los parlamentarios y sus ministerios tienen que acudir constantemente a visitar a sus electores.

Para concluir este inciso, cabe señalar el hecho de que Quebec no juró la Constitución Federal y sostiene una legislación local que no se encuentra de acuerdo con la Constitución establecida. Esto ha ocasionado una enorme crisis en la el orden constitucional y regional que el gobierno ha pretendido solucionar infructuosamente en los Acuerdos del Lago Meech y de Charlottetown. La fuerza política de la provincia, cada una cuenta con un vicegobernador y una asamblea donde el líder del partido mayoritario es el primer ministro de la provincia, quien a su vez nombra a su gabinete, ha provocado que no se ejecuten los acuerdos anteriores.

¹⁶⁵Gutiérrez, Teresa y Veréa, Mónica. Op. cit., p.47.

En los siguientes incisos procederemos, a través del marco teórico político, el análisis jurídico de la Constitución y leyes orgánicas respectivas y las principales características generales del sistema político canadiense.

3.5.2 MARCO TEÓRICO POLÍTICO

Canadá ha sido profundamente formado por la estructura cambiante que ha sufrido en los últimos años aunado a las exigencias de una sociedad civil tanto de origen anglosajón como de origen francés que exigen mayor satisfacción de sus necesidades democráticas.

A continuación se detallará un análisis jurídico y las principales características del sistema electoral canadiense.

3.5.2.1 ANÁLISIS JURÍDICO

A) ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

El desarrollo del sistema constitucional canadiense se ha analizado ya en el inciso anterior. En la actualidad, Canadá cuenta con un sistema de monarquía parlamentaria, y con una forma federal de gobierno, repartiendo el poder entre el gobierno central y las provincias. A pesar de estas innovaciones constitucionales en la

actualidad se vive una crisis constitucional debido al carácter bicomunal de su conformación étnica; en otras palabras, la integración del país por dos grupos distintos: anglosajones mayoritarios y franceses minoritarios, que han sido constantes rivales, desde que, en siglo XVIII, Francia perdió su colonia en beneficio de la Gran Bretaña.

La provincia de Quebec no ha jurado la Constitución actual a pesar de los constantes esfuerzos del resto del país por integrarla, esta actitud se debe en parte a las exigencias que estipula de reconocimiento de sus características especiales en relación con el resto del país, llegando inclusive a buscar el separatismo de la federación.

En principio, la Constitución canadiense establece que ante todo al pueblo y es el pueblo quien debe decidir como debe enmendarse.

Este país, al igual que Australia y Nueva Zelanda, tienen en común el reconocimiento que hacen a la Corona como jefatura de Estado y a Isabel II como su actual titular. Canadá heredó de la Gran Bretaña el régimen democrático y representativo. El parlamento canadiense es, por tanto, un órgano compuesto por la Corona, representada por el Gobernador General, por la Cámara de los Comunes y por el Senado.

La Cámara de los Comunes es elegida por el pueblo y constituye la parte representativa del Parlamento y la que legitima su gobierno ante el pueblo. Está integrada por 282 diputados representantes de

circunscripciones distritales con un número de pobladores que resulta de dividir la población nacional entre el número de ellas, agregándose, además los representantes de los territorios, con lo que la composición asciende actualmente a 295 diputados. El período de duración es de 5 años. Los poderes formales de la Cámara de los Comunes tienen gran importancia y establecen un equilibrio en el poder político no solamente en el parlamento, sino entre el Primer Ministro, el gabinete y el partido mayoritario.

El Senado se encuentra integrado por miembros que ejercen representación territorial de las regiones que componen al país. El número total de senadores es de 104; sin embargo, la constitución contempla la posibilidad de incrementar temporalmente su número hasta 112, quedando ésto sujeto a que el Primer Ministro lo autorice. La edad mínima de los senadores es 30 años y deben poseer bienes inmuebles en su provincia por un valor determinado. Los senadores no son electos, son designados por el gobernador general, de acuerdo con la opinión del primer ministro. El cargo de senador es renunciable. Recientemente se eliminó el derecho de veto al Senado en contra de los cambios constitucionales.

Constitucionalmente existe la Suprema Corte de Canadá, que se compone cuando menos de un tercio de jueces nombrados por el Colegio de Abogados Civiles de Quebec, el método de nombramiento de jueces debe señalar la participación provincial; pero debe existir una fórmula eficaz para resolver estancamientos en caso de que los

gobiernos provinciales y federal no puedan llegar a un acuerdo sobre algún nombramiento a la Suprema Corte.

B) LEGISLACIÓN ELECTORAL

En el referendo del 26 de octubre del año 1992 se pidió a los canadienses que votaran en favor de un acuerdo político al que habían llegado los diez primeros ministros provinciales, los dos jefes de gobierno territoriales, cinco representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas y el primer ministro. El texto se intitulaba "Informe sobre el consenso acerca de la Constitución, Charlettetown, Texto Definitivo". Este acuerdo hacía referencia a reformas a la Constitución, a través de los medios aplicados por la antigua Constitución de 1867; sin embargo, se pidió a los canadienses que lo aprobaran mediante referendo. Ésta es la manera de expresión de la sociedad en forma de democracia directa sobre un asunto sometido a su consulta. Este referendo aunque no parecía legalmente obligatorio para el gobierno parecía obligatorio para la sociedad. Desafortunadamente no se aprobó y, actualmente, dentro de las enormes divisiones existentes dentro de esa sociedad, se sigue debatiendo la reforma constitucional en foros y debates. Solo podrían efectuarse cambios si se aceptaba que una provincia o el gobierno federal habían sido designados para celebrar audiencias legislativas abiertas y se acordara invitar a los grupos interesados a exponer sus puntos de vista.

Hacia mayo de 1993, se estableció la Ley Electoral de Canadá destacando, entre otros lineamientos legales el sufragio universal a todos los ciudadanos canadienses mayores de 18 años; es menester señalar que los súbditos británicos que hayan residido en Canadá durante los doce meses que preceden a la elección podrán ejercer este derecho.

Constitucionalmente en la actualidad, basta la aprobación del Parlamento y de siete legislaturas provinciales que representen 50 por ciento de la población canadiense para adoptar las reformas constitucionales, si bien se requiere de la unanimidad en algunos casos mientras que el parlamento puede actuar sólo en otros.

Las elecciones no ocurren en un estado natural. Suceden dentro de una red de instituciones y un conjunto de reglas que influyen en los cálculos de los votantes, los partidos y los líderes al interactuar unos con otros y en base a la revisión permanente de la ley electoral en base a experiencias adquiridas destacándose: participación, registro, votación y funcionamiento electoral.

3.5.2.2. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

Enmarcado en una forma de gobierno de monarquía parlamentaria, por los antecedentes anteriormente expuestos, el sistema electoral canadiense se encuentra actualmente en un proceso de transformación; sin embargo, es importante señalar que entre sus principales características vigentes es que se constituye como un

sistema electoral de pluralidad individual y un sistema de partidos multipartidista, a pesar de que la configuración política militante se ha mantenido conforme a las prácticas de los sistemas en que predominan dos partidos, lo que no excluye la posibilidad de existencia de partidos menores. Los principales partidos son el Partido Liberal y el Partido Conservador. Asimismo, coexisten partidos menores que tienen influencia regional como el Partido de Quebec, el Partido Nacionalista de Quebec, Partido de la Reforma; la Unión Nación, el Partido del Crédito Social y el Nuevo Partido Democrático.

—Los partidos políticos fueron inexistentes desde el punto de vista jurídico hasta 1970, en que se les incorporo al régimen de Derecho privado condición que guardan hasta la fecha.

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos canadienses, este tiene 2 modalidades: privado y público indirecto. El financiamiento privado es aquel que toda persona física u organización puede efectuar con contribuciones por cualquier monto a partidos o candidatos registrados, en efectivo, bienes y servicios. Los candidatos pueden recibir contribuciones sólo durante las campanas. El financiamiento público indirecto es aquel mediante el cual los contribuyentes a los partidos políticos y candidatos pueden recibir créditos fiscales. Para hacer efectivo el crédito fiscal (500 dólares canadienses como máximo) se debe obtener un recibo oficial que solo puede ser emitido por el agente oficial del partido o del candidato. No se proveen fondos públicos a los partidos ni a los candidatos para

gastos de campana, esto es que Canadá no cuenta con una política de financiamiento público directo en beneficio de estos. Existe un sistema de reembolso donde se reembolsa el 50% a los candidatos por gastos de elección siempre y cuando reciban por lo menos 15% de los votos.

Finalmente, en cuanto al financiamiento de los partidos políticos y los candidatos, estos deben rendir un informe anual de gastos y erogaciones que incluya el total de contribuciones recibidas y la identidad de las personas y organizaciones, con las copias de las facturas y recibos respectivos. Este informe es publicado por el Oficial Electoral en Jefe en los periódicos donde se llevo a cabo la elección y estará disponible para su consulta por un término de 6 meses después de haberse presentado. Estos reportes pueden ser inspeccionados por cualquier ciudadano que lo solicite ante la máxima autoridad electoral¹⁶⁶

El sistema electoral canadiense se divide en circunscripciones electorales, actualmente son 295 y la representación de cada provincia se calcula dividiendo la población total de las provincias por 293 y el número obtenido es dividido entre la población de cada provincia. El parlamento canadiense es el encargado de hacer la distribución de los distritos en cada provincia. La organización de las elecciones es llevada a cabo por un organismo independiente "Elecciones Canadá" que se encuentra en coordinación con el

¹⁶⁶ Alemán Velasco, Miguel. Op. cit. p. 98.

parlamento siendo independiente del gobierno y los partidos políticos. Las provincias canadienses tienen autonomía en cuanto a la organización de las elecciones locales. El resultado de las elecciones puede ser apelado únicamente ante la Suprema Corte de Canadá.

Para finalizar podemos resaltar la importancia del debate actual sobre reformas constitucionales y reformas al sistema electoral en que actualmente se encuentra Canadá con el propósito de lograr una mejor convivencia entre su sociedad.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS COMPARATIVO DE DERECHO ELECTORAL EN EUROPA.

SUMARIO:

- 4.1 ANTECEDENTES GENERALES**
- 4.2 DERECHO ELECTORAL EN ALEMANIA**
 - 4.2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS**
 - 4.2.2 MARCO TEÓRICO POLÍTICO**
 - 4.2.2.1 ANÁLISIS JURÍDICO**
 - A) ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGISLACIÓN ELECTORAL**
 - 4.2.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL**
- 4.3 DERECHO ELECTORAL EN ESPAÑA**
 - 4.3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS**
 - 4.3.2 MARCO TEÓRICO POLÍTICO**
 - 4.3.2.1 ANÁLISIS JURÍDICO**
 - A) ANÁLISIS CONSTITUCIONAL**
 - B) LEGISLACIÓN ELECTORAL**
 - 4.3.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL**
- 4.4 DERECHO ELECTORAL EN FRANCIA**
 - 4.4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS**
 - 4.4.2 MARCO TEÓRICO POLÍTICO**
 - 4.4.2.1 ANÁLISIS JURÍDICO**
 - A) ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGISLACIÓN ELECTORAL**

4.4.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

4.5 DERECHO ELECTORAL EN GRAN BRETAÑA

4.5.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

4.5.2 MARCO TEÓRICO POLÍTICO

4.5.2.1 ANÁLISIS JURÍDICO

A) ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGISLACIÓN ELECTORAL

4.5.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

4.1 ANTECEDENTES GENERALES

Después de la caída del régimen napoleónico (1815), los estados de Europa no restablecieron la monarquía absoluta, sino que introdujeron y generalizaron una forma de gobierno de monarquía limitada, ya experimentada en Inglaterra, que implicaba la presencia junto al ejecutivo monárquico de una asamblea representativa elegida.

El proyecto de estado, surgido de la superación del absolutismo, fue impregnado por el carácter prioritario del papel del individuo en la sociedad, el reconocimiento de una amplia esfera de derechos y el establecimiento de garantías que aseguren su pleno uso. Bajo el primer aspecto sobresalen los temas de la igualdad, de la libertad y de la participación directa e indirecta, del individuo en el poder estatal. Bajo el segundo aspecto, emergen las múltiples soluciones organizativas encaminadas a limitar el poder distribuyéndolo en órganos más idóneos.

El estado liberal se desarrolló en Gran Bretaña a partir del siglo XVII (1688), en los Estados Unidos, a partir de la guerra de Independencia (1776) y fue consolidándose en Europa después de la Revolución Francesa (1789). Como característica esencial se manifiesta en estos estados su oposición al absolutismo afirmado en los siglos anteriores en los estados europeos.

Los principios que conformaron el estado liberal son fruto de un proceso secular formativo que ha precedido a las realizaciones constitucionales: las luchas por la libertad religiosa, la función de los parlamentos, las autonomías municipales y la limitación del poder absoluto del monarca. El principio de igualdad política se planteaba como reacción a las posiciones de privilegio hereditario de la nobleza monárquica; el principio de libertad tendía a garantizar al ciudadano frente a las injerencias y abusos del poder político (libertad de pensamiento, de expresión, libertad civil, etc.), como asimismo procuraba garantizarles la participación en la vida pública (libertad de asociación, manifestaciones y libertades políticas). El régimen de libertades que se desarrolló en el estado liberal partía de la aceptación de un principio fundamental: la igualdad jurídica de todos los sujetos, que se afirmó basándose en un postulado natural consolidado en el pensamiento filosófico anterior a la subversión del estado absoluto. Los derechos individuales, a través de los cuales se expresaba la libertad del hombre como ciudadano y no como simple súbdito del estado, fueron regulados primero en la declaración francesa de 1789 y luego en el cuerpo orgánico de las constituciones.

Teóricamente el núcleo de los derechos propios del estado liberal fue definido y caracterizado por la aspiración -garantizada por la Constitución- de impedir intervenciones gubernamentales consideradas peligrosas para las libertades individuales. El estado debía abstenerse de intervenir con medidas licitadoras de las libertades llamadas civiles, que comprendían los derechos a la seguridad personal, y a las

libertades personales de movimiento, familiar, de comercio, de pensamiento, de prensa, de reunión y de asociación.

Asimismo, establecía que el Estado debía facilitar las libertades políticas que implicaban la participación del individuo en la vida asociada a través de los derechos del electorado activo y pasivo, y el ejercicio de los derechos de petición, participación en el referendo y en la formación de partidos políticos.

En el estado liberal la titularidad radicaba en el conjunto de los ciudadanos de la comunidad nacional: la soberanía reside en la nación que se conforma como una entidad jurídica unitaria formada por ciudadanos. A pesar de ello, no se juzgó a la nación capaz de ejercer directamente el poder pues se confió a sus órganos representativos. La representación política se confirió mediante la elección de una asamblea cuyos ciudadanos, concurrían al verificarse determinados plazos, agotando su función activa en el momento del acto electoral. El colegio de representantes estaba formado por individuos que asumían una responsabilidad autónoma de acción, desvinculados del cuerpo electoral mediante el principio de la prohibición del mandato imperativo¹⁶⁷.

Tal autonomía confería a los titulares del mandato representativo un poder particularmente amplio, que terminaba por superar de hecho la soberanía de la nación, entidad colectiva, ésta última, considerada

¹⁶⁷Esmein, A. y Nezdard P. *Droit Constitutionnel français et compare*. París, Francia, 1927. p. 329.

como carente de voluntad. Voluntad que, en cambio, venía a formarse en el seno de la asamblea de representantes¹⁶⁸.

El principio representativo ligado, originariamente, a la plena autonomía política de los representantes se fue modulando por medio de formas de vinculación con el cuerpo electoral mediante los partidos y mediante el condicionamiento a través del control político operado por los electores sobre el comportamiento de los miembros de la asamblea. Se elaboró la composición orgánica del estado liberal, interpretándose la asamblea como órgano constitucional ligado a la satisfacción de intereses colectivos. En la práctica, el principio representativo fue armonizado progresivamente con el democrático, de modo que se asegurara la correspondencia tendencialmente efectiva entre la orientación de los gobernados (cuerpo electoral) y la de los gobernantes (asamblea y gobierno).

En la primera mitad del siglo pasado se afirmaron en Europa las constituciones liberales. No rechazaban, en general, el esquema anterior de la monarquía limitada, contraponían siempre el ejecutivo monárquico al parlamento colectivo, pero tendían a fundar la justificación del poder de todos los órganos y, por tanto, también del rey, en la soberanía de la nación y en consecuencia en la Constitución. La constitución francesa de 1830 introdujo la monarquía constitucional seguida por el estatuto del Reino de Cerdeña (1848), la Constitución de Prusia (1848-1850), y de otros estados europeos (Dinamarca, 1843 y 1866; Holanda, 1887; Luxemburgo, 1848 y 1866; Rumania, 1866 y

¹⁶⁸Esmein, A y Nezard P. Op. cit., pp. 340-350.

Bulgaria, 1881 y 1893). Muchas de estas constituciones originaron, por vía consuetudinaria, una forma de gobierno parlamentario repitiendo a un siglo de distancia lo que produjo Gran Bretaña. Las mismas constituciones permitieron progresiva democratización de los ordenamientos, por medio de la extensión del voto y la organización de los partidos de masas, entre fines del siglo pasado y comienzos del actual.

Al final de la primera guerra mundial, se contempló en varios estados europeos, incluso en los surgidos *ex-novo*, la adopción de constituciones que aunque siguieron substancialmente fieles a los principios del estado liberal, introdujeron preferentemente la forma de gobierno republicana, una difusa disciplina de los derechos sociales y, tuvieron en cuenta la ya indispensable presencia del gabinete ministerial, así como su vinculación con el parlamento e intentaron regular sus relaciones.

Después de la segunda guerra mundial esta tendencia se confirmó en otros estados europeos que insistiendo en la racionalización de la forma de gobierno parlamentario, ensancharon, sensiblemente, el ámbito de los institutos democráticos, sobre todo en los derechos sociales y económicos y de garantía de las autonomías, así tenemos el caso de Francia que en 1946 cambió su Constitución, Italia en 1948 y la República Federal Alemana en 1949.

En cuanto a la constitución inglesa y su instauración como democracia parlamentaria, es el ejemplo clásico del sistema de

mayoría relativa en circunscripciones uninominales, mientras que en España se adoptaron formas de gobierno autoritarias que se reflejan en la instauración de ordenamientos jurídicos autoritarios y un estancamiento en cuanto a su legislación electoral y desarrollo democrático hasta la muerte del general Franco en 1975.

Como se observa, las democracias emergentes de los estados liberales europeos, consolidan al principio democrático dentro de las regulaciones jurídicas. En Europa, las instituciones a través de las cuales se manifestaba la intervención directa popular en el sistema representativo son entre otros el voto, el derecho a elecciones, el derecho de petición y el referendo.

En este capítulo, expondremos las principales características generales del Derecho Electoral en Alemania, España, Francia y Gran Bretaña, cuyo análisis nos brindará un panorama general del derecho electoral en Europa, ya que por su historia y tradición jurídica se constituyeron en los países más representativos de ese continente.

4.2 DERECHO ELECTORAL EN ALEMANIA

4.2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La genesis del pueblo alemán es un proceso histórico que duró varios siglos. La palabra *deutsch* (alemán) aparece por primera vez en el siglo VIII y designaba, en un primer momento, tan sólo el idioma que se hablaba en la parte oriental del Imperio Franco. Este Imperio, que alcanzara su máximo esplendor bajo Carlomagno, abarcaba los pueblos que, en parte, hablaban dialectos germánicos y, en parte románicos. Tras la muerte de Carlomagno (814), el Imperio no tarda en dividirse. Como consecuencia de particiones de herencia, surgieron dos imperios, uno en el Este y otro en el Oeste. Sus límites coincidían aproximadamente con la división entre el idioma alemán y el francés. Lentamente fue desarrollándose en los habitantes del Imperio Oriental el sentimiento de pertenecer a una misma comunidad. La designación "alemán" comenzó a ser aplicada no sólo al idioma sino también a las personas que lo hablaban y, finalmente, al territorio que habitaban: *Deutschland* (país de los alemanes).

La frontera occidental alemana fue fijada en una época relativamente temprana y permaneció estable. En cambio, la frontera oriental estuvo durante siglos sujeta a fluctuaciones. Este movimiento se detuvo solo a mediados del siglo XIV.

A través de los siglos XIV, XV, XVI y XVII el territorio que hoy ocupa la actual Alemania transitó de gobiernos feudales a absolutistas otorgando poder ilimitado a sus monarcas pero creando al mismo tiempo las condiciones para poder crear una administración pública bien organizada, introducir un sistema económico-financiero ordenado y formar ejércitos permanentes.

Durante el siglo XVIII y parte del siglo XIX, el territorio que ocupa la actual Alemania estuvo sometido a gobiernos monárquicos caracterizados por su inestabilidad política y desunión étnica. Después de la derrota de Napoleón, el Congreso de Viena, 1814-1815, estableció un nuevo orden en Europa.— Las esperanzas de muchos alemanes de lograr un Estado nacional, unido y libre, no se realizaron. La Confederación Germánica surgió en sustitución del antiguo Imperio, integrándose en una asociación poco firme de diversos Estados soberanos. Su único órgano era la Asamblea Federal de Francfort, que no era un parlamento de representantes elegidos sino un congreso de representantes de los diversos monarcas. La Confederación sólo funcionaba cuando estaban de acuerdo las dos grandes potencias, Austria y Prusia. Su tarea principal consistió, en los decenios subsiguientes, en impedir el éxito de todo esfuerzo encaminado a lograr una mayor libertad y unidad. Mientras tanto, a mediados del siglo XIX se inició una dinámica revolución industrial, propiciando un moderno desarrollo económico que se oponía a las tendencias reaccionarias existentes. Entre 1830 y 1860 la red de ferrocarriles pasó de 3,000 a 11,000 kms; el utillaje industrial aumentó en 434% y en pocos años la producción industrial fue suficiente para el consumo nacional. Esto

trajo como consecuencia la parición de una potente burguesía de negocios, muy interesada en la unificación nacional (básica para poder mantener el ritmo creciente de su economía), pero concebida al margen de cualquier planteamiento democrático.

Hacia 1848 se produjeron alzamientos populares en todos los Estados de la Confederación cuya intención consistía en la imposición de una nueva constitución y un nuevo gobierno. A pesar de estas presiones en 1850 se restableció la Confederación Germánica.

En los siguientes años, se fortaleció el poder económico de la Confederación teniendo como punta de lanza a Prusia, lo que motivo el reforzamiento de la conciencia política de la burguesía liberal. En 1861 se fundó el Partido Progresista Alemán convirtiéndose en el partido más importante del parlamento prusiano.

Dentro de este contexto surgió Bismarck, personaje que captó los intereses de esta burguesía y supo integrarla en el Estado prusiano. Nombrado canciller en 1862, gobierno de forma dictatorial; organizó el ejército y la administración y empezó la ofensiva contra Austria, principal obstáculo que se oponía a su política unificadora. Derrotados los austriacos en Sadowa en 1866, Bismarck pudo incorporar a Prusia los Estados situados al norte del Main. Con el objeto de integrar a los estados del sur, Bismarck desencadenó la guerra Franco-prusiana, habilmente preparada y explotada por una propaganda que la convirtió en una guerra nacional. Ante la población alemana, Francia fue el país agresor, y todos los estados se sometieron a la autoridad de Prusia,

que derrotó a los franceses en Sedan en 1870. El 18 de enero de 1871, se efectuó en el palacio de Versalles, en presencia de príncipes, soberanos y generales, la proclamación solemne de la fundación del Imperio Alemán, teniendo a Guillermo I como su primer emperador. Los estados del Sur no ofrecieron ningún tipo de resistencia y se integraron en el imperio, que fué concebido como un estado federal.

El 3 de marzo de 1871 se realizaron elecciones para erigir el primer parlamento alemán que aprobó casi por unanimidad la Constitución del Imperio el 14 de abril de 1871, sentandose así el primer antecedente de Derecho Electoral.

Después de 1871, Bismarck continuó dirigiendo la política del imperio alemán gobernando durante diecinueve años como canciller del Reich. A través de una coherente política de paz y de alianzas externas, prosiguió la centralización del país y supo maniobrar habilmente con los partidos políticos. Se apoyó en el partido conservador (aristócratas latifundistas) y en el liberal nacional (alta burguesía) y procuró reducir la influencia del partido socialista y del partido del centro católico. Dictó una serie de medidas contra los católicos (la Kulturkampf), pero al final logró que el centro católico se incorporara al Reich. Menos afortunado fué con el partido socialista, pués a pesar de dictar una legislación social avanzada y de practicar una política represiva, el avance del partido socialista fué constante durante su mandato.

Cuando Guillermo II (1888-1918) decidió prescindir de Bismarck en 1890, empezaron a aflorar los problemas existentes en el país disimulados por el hábil juego del canciller. Durante este lapso, el crecimiento de la producción industrial alemana no podía ser absorbido por su mercado nacional ni por el de sus colonias. Esto obligó a la búsqueda desesperada de mercados mediante el sistema de dumping y de primas a la exportación. Las crisis fueron constantes y perturbaron con frecuencia la vida política de la nación. Ante estas dificultades, Guillermo II impulsó la industria de la guerra, y al mismo tiempo empezaron a difundirse los ideales pangermanistas, junto con la apología de la guerra y las doctrinas rascistas. El emperador fracasó en su política exterior, pues se dejó aislar completamente y tuvo que apoyarse en Austria-Hungría. El asesinato del heredero del trono austriaco provocó el 28 de junio de 1914 el estallido de la Primera Guerra Mundial. La cuestión acerca de la culpa en esta guerra sigue siendo controvertida. El Imperio Alemán preveía que fácilmente eliminaría a Francia y podría organizar la Confederación Germánica de la Europa Central, sin embargo la derrota francesa no se logró y tras la derrota alemana en la batalla del Marne, la lucha en el oeste se convirtió en una guerra de trincheras que culminó con la derrota alemana en septiembre de 1918. Alemania tuvo que firmar el tratado de Versalles en 1919, por el que se redujo su ejército, se le impusieron sanciones económicas y perdió todas sus colonias y algunos territorios metropolitanos.

A fines de 1918, al dimitir Guillermo II, se proclamó la república y se nombró un gobierno provisional, presidido por el socialista Ebert,

que debía convocar elecciones en un plazo muy breve. Antes de que se celebraran, el gobierno provisional tuvo que enfrentarse con un movimiento revolucionario, que dirigido por los socialistas extremistas se extendió por todo el país: en Baviera se erigió una república socialista, Berlín, la capital fue ocupada por los revolucionarios y se constituyeron consejos en muchas ciudades. El gobierno se vió desbordado y encargó al ejército la represión del movimiento. Noske ocupó Berlín donde fueron asesinados los jefes espartaquistas Liebknecht y Rosa Luxemburgo, y reprimió los últimos focos de la resistencia. Se realizaron las elecciones y la asamblea, de mayoría socialista, se reunió en Weimar constituyéndose así en una república y eligiendo Presidente a Ebert, promulgándose una nueva Constitución del Reich. En esta asamblea, la mayoría estaba integrada por tres partidos eminentemente republicanos: los socialdemócratas, el Partido Democrático Alemán y el Centro. La nueva república se encontró con dificultades económicas (ocupación de la cuenca del Ruhr por Francia e inflación), que fueron aprovechadas por los grupos nacionalistas que intentaron la contrarrevolución (golpe de Estado de Kapp y de Hitler). En 1925 fué electo presidente Hindenburg, representante del militarismo, que se preocupó del rearme progresivo y de facilitar el retorno al poder a las viejas oligarquías. La decadencia de la República de Weimar comenzó con la crisis económica mundial de 1929 que truncó la recuperación que se había iniciado en la economía nacional y fomentó la creación de una situación desesperada para la mayor parte de la sociedad alemana. Esta situación fué explotada por los partidos nacionalsocialistas (nazi), que vinculaba tendencias totalmente antidemocráticas y un furioso antisemitismo con una

propaganda seudorrevolucionaria y a partir de estos momentos empezó a contar con el apoyo de la alta burguesía, organizó sus propias milicias (secciones de asalto) y aumentó rápidamente el número de sus adheridos, que en 1932 superaban un millón. Al año siguiente Hindenburg concedió la cancillería a Hitler, con lo que se inició el III Reich.

A la muerte de Hindenburg, Hitler pudo ocupar el cargo de Führer y entonces prescindió de toda traba para iniciar su dominio: suspendió las garantías constitucionales; detuvo a todos los jefes socialistas y comunistas trasladándolos a campos de concentración; y convocó a elecciones el 5 de marzo de 1933 obteniendo un gran triunfo que legitimó plenamente todas sus acciones posteriores entre las que podemos destacar: disolución de todos los partidos políticos y establecimiento de un partido único; supresión del federalismo alemán; creación de servicio militar obligatorio y separación de la Sociedad de Naciones. Durante los siguientes años consolidó importantes alianzas con Italia y Japón y tras la ocupación alemana a Polonia en 1939, Francia y Gran Bretaña le declararon la guerra, iniciándose la Segunda Guerra Mundial. Los múltiples errores y derrotas militares de Hitler provocaron que la posición alemana se desmoronara con la ocupación de sus territorios por parte de los aliados en 1945 produciendo el final del nacionalsocialismo y de Hitler. En junio de 1945 se formó la Comisión de Control Aliada y la Conferencia de Potsdam acordó la división en cuatro demarcaciones del territorio alemán: norteamericana, francesa, británica y soviética. La Prusia Oriental pasó de hecho a la URSS y a Polonia, fijándose como frontera la línea

del Oder-Neisse. En 1948 en las 3 demarcaciones occidentales se creó una nueva moneda, provocando el bloqueó soviético de las comunicaciones terrestres de Berlín con la zona occidental, y, como consecuencia, la creación de un puente aéreo anglo-americano, que actuó casi un año. En 1949, por el acuerdo de Washington, se formó la República Federal en la zona occidental con capital en Bonn. Inspirados en la influencia occidental se promulgó la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania el 23 de mayo de 1949 que otorgaba un nuevo orden democrático y humanista, tras los excesos autoritarios y latrocinios cometidos por el gobierno de Hitler en contra de los derechos fundamentales del Hombre. Este nuevo ordenamiento jurídico que ha prevalecido aún en la—actualidad fortalece las instituciones alemanas, establece derechos fundamentales de los ciudadanos y restablece la democracia.

El 7 de octubre de 1949 se constituyó la República Democrática alemana, con capital en Berlín-Pankow bajo un régimen de tutela política y militar soviética.

La transición post-bélica terminó en julio de 1951 cuando Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos de América dieron por terminado el Estado de guerra con Alemania; la Unión Soviética haría lo propio el 25 de enero de 1955.

En 1952, Stalin propuso al Canciller Adenauer y a los gobiernos de Occidente la reunificación alemana hasta la línea Oder-Neisse bajo un estado de neutralidad. Los celos de Adenauer frente a Moscú

provocaron el rechazo de esta oferta. Su prevención resultó estar más que justificada, cuando se comprobó el 17 de junio de 1953 que los tanques soviéticos aplastaron la insurrección de la población de la República Democrática alemana contra la falta de libertad. Este antecedente puso de manifiesto que sin Moscú no habría ningún avance sustancial en la cuestión de unificación alemana.

El 13 de agosto de 1961 se construyó el muro de Berlín para afianzar a la República Democrática Alemana como protectorado soviético ante las protestas diplomáticas de los países occidentales.

En 1963 se reiniciaron los esfuerzos tanto en política exterior como en política interior para reunificar a Alemania en paz y libertad. La incardinación de Alemania occidental en la comunidad atlántica de defensa era una buena oportunidad para lograr ese objetivo. Durante este período se celebraron diversas alianzas por parte de la República Federal Alemana con diversos países (tanto occidentales como orientales) con el objetivo de consolidar su posición internacional. Dentro de este contexto, Alemania occidental promovió la necesidad de desagraviar al pueblo judío.

Durante la Segunda Guerra Mundial, seis millones de judíos fueron víctimas de la sistemática campaña de exterminio nazi. La intensa relación personal entre el primer Canciller Federal de Alemania Occidental y el presidente israelí Ben Gurión, influyó decisivamente en la incipiente reconciliación entre judíos y alemanes, produciéndose el

restablecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países en 1965.

A pesar de la doctrina Brézhnev sobre la indivisibilidad de los territorios socialistas , en 1969, Bonn se declaró dispuesto a concertar acuerdos con la República Democrática Alemana por debajo del umbral de reconocimiento de su existencia a efectos del derecho internacional.

En 1970 se celebró una reunión de acercamiento entre los jefes de gobierno de los dos Estados alemanes, Brandt y Stoph lograndose que en agosto de 1970 se firmara en Moscú el Tratado de no agresión y reconocimiento del status quo. En la Carta sobre la Unidad Alemana entregada en Moscú, la República Federal constataba que el tratado no contravenía el propósito de cooperar a un Estado de paz en Europa en el que el pueblo alemán recuperara, en libre autodeterminación su unidad. Sin embargo el 7 de diciembre del mismo año se firmó el Tratado de Varsovia, que confirmaba la inviolabilidad de la frontera existente (línea Oder-Neisse). Varsovia y Bonn confirmaron que no tenían ninguna reivindicación territorial la una contra la otra y manifestaron su voluntad de mejorar la cooperación entre ambos países. El reconocimiento de los esfuerzos alemanes en pro de la paz y de la distensión se plasmó a nivel mundial con la concesión del Premio Nobel de la Paz a Willy Brandt en 1971.

Hacia 1972, el Bundestag Alemán aprobó los tratados con la Unión Soviética y Polonia.

Durante la década de los setentas, las relaciones de la Alemania Occidental y la República Democrática alemana siguieron fortaleciéndose en virtud de la política de entendimiento y cohesión entre ambos estados. Es menester señalar que todavía existían trabas en el tráfico fronterizo y restricciones de permisos para la población.

En 1978 se acordó con Berlín-Este la construcción de la autopista Berlín Hamburgo y la apertura de las vías fluviales de tránsito hacia Berlín Oeste, corriendo gran parte de los gastos de cuenta de la República Federal Alemana.

Durante la década de los ochentas, mientras que en Europa occidental seguía avanzando el proceso de integración, el agotamiento de recursos, el retroceso de la productividad como consecuencia del centralismo y el mayor endeudamiento con Occidente provocó el desmoronamiento de regímenes socialistas en Europa Oriental reconociendo su fracaso de sobrepasar a Occidente en cuanto a su desarrollo económico. Esta circunstancia histórica coadyuvo a que en septiembre de 1989, Hungría abrió sus fronteras a los ciudadanos que querían abandonar la República Democrática alemana, gracias a lo cual miles de personas consiguieron llegar a Occidente a través de Austria. Esta relajación de la disciplina en el seno del Pacto de Varsovia animó en la República Democrática alemana a que cada vez más personas organizaran acciones de protesta, en medida creciente. Tras sucesivas manifestaciones multitudinarias en contra del sistema, el 18 de octubre de 1989 dimitieron de sus cargos Honecker al frente del partido y del Estado de la República Democrática Alemana. El 9 de

noviembre se abrieron los pasos fronterizos entre los dos Estados y se derribo el muro de Berlín. Esta situación fue aprovechada por el canciller Helmut Kohl quien obtuvo el apoyo de la sociedad civil y de las potencias occidentales. El proceso de unificación finalmente sólo pudo llevarse adelante porque Bonn dio seguridades de no vincular a la cuestión de la unidad ninguna rectificación de fronteras existentes, de no extender en caso de reunificación las estructuras de la OTAN al territorio de la ex República Democrática Alemana y de ofrecer como compensación a la ventaja estratégica una reducción de las fuerzas armadas alemanas. El Presidente estadounidense Bush dió su conformidad a la unidad con la condición de que la República Federal permaneciera en la OTAN.

El 18 de marzo de 1990 se celebraron en la República Democrática Alemana las primeras elecciones libres después de cuarenta años. Los partidos CDU, DSU, DA, SPD y FDP formaron un gobierno de coalición bajo la dirección de Lothar de Maiziere, con quien Bonn convino el calendario de una unión económica, monetaria y social a partir del 1 de julio de 1990. La adhesión de la República Democrática alemana se perfecciono el 3 de octubre de 1990. Los estados refundados de Bradeburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia pasaron a ser Estados Federados (Länder) de la República Federal de Alemania. La capital recayó en Berlín y a partir de la adhesión la Ley Fundamental de 1949 extendió su vigencia, con ciertas modificaciones a los nuevos Estados Federados.

Con la unificación de Alemania se recobro la plena soberanía sobre los asuntos internos y externos. El proceso de la homologación económica y política del Estado Alemán se desarrolla en la actualidad dentro del proceso de la integración europea y paralelamente a una reestructuración política y económica global como consecuencia del desmoronamiento del bloque oriental.

4.2.2 MARCO TEÓRICO POLÍTICO

El marco teórico político desarrollado en los siguientes incisos abarca un breve análisis de la Constitución y legislación electoral alemana y las principales características del sistema electoral alemán.

4.2.2.1 ANÁLISIS JURÍDICO

A) ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGISLACIÓN ELECTORAL

La Ley Fundamental para la República Federal Alemana fué votada el ocho de mayo de 1949 por el Consejo Parlamentario y promulgada el 23 de mayo del mismo año. El contenido de la Ley Fundamental está muy marcado por las experiencias directas de los constituyentes con el Estado totalitario de la dictadura nazi. En muchos pasajes de la Constitución se patentiza el anhelo de evitar los errores que habían contribuido al desmoronamiento de la República de

Weimar. Sus redactores se guiaron por la idea de dar al Estado un nuevo orden liberal democrático. Es importante hacer mención que la Ley Fundamental no estaba pensada como una constitución definitiva, sino como una constitución provisional ya que en el preámbulo se invitaba al pueblo alemán a que consume en libre autodeterminación la unidad y libertad de Alemania; sin embargo con el paso del tiempo la Ley Fundamental se reveló como fundamento sólido de una comunidad democrática estable. El mandato constitucional de la reunificación se cumplió en el año de 1990. En virtud del tratado de unificación, que regula la adhesión de la República Democrática Alemana a la República Federal, se modificaron el preámbulo y el artículo final de la Ley Fundamental. El texto constitucional documenta actualmente que el pueblo alemán ha recuperado su unidad a partir de la adhesión de la República Democrática Alemana. Desde el 3 de octubre de 1990, la Ley Fundamental rige para toda Alemania.

Esta Constitución establece que la República Federal de Alemania es un Estado Federal, democrático y social.

Todo poder estatal emana del pueblo, se ejerce por el pueblo en las elecciones y en los referéndum y por los órganos especiales de la legislación, de la administración y de la jurisdicción.

La constitución alemana contiene el catálogo de los derechos fundamentales del hombre y la consagración de la obligación de todo poder público de respetar y proteger la dignidad intangible del hombre. Esta garantía se completa con el derecho fundamental al libre

desenvolvimiento de la personalidad, que protege cabalmente contra cualesquiera actuaciones ilegítimas del Estado. El respeto de la dignidad humana y el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad asisten por igual a los alemanes y a los extranjeros. Entre los llamados derechos de libertad clásicos recogidos en la Ley Fundamental figuran la libertad de creencia y de conciencia y la libertad de profesión religiosa e ideológica, la libertad de expresión (que incluye la libertad de prensa) y la garantía de propiedad. A estos derechos fundamentales se suman la libertad del arte y de la ciencia, el derecho de reunión y asociación, el secreto de la correspondencia, de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones, la libertad de movimiento y de residencia, el derecho a elegir libremente la profesión, la protección frente al trabajo obligatorio y al trabajo forzado, la inviolabilidad del domicilio y el derecho a negarse a cumplir, por motivos de conciencia, el servicio militar.

La Ley Fundamental alemana abarca también derechos civiles para los ciudadanos alemanes y se refieren fundamentalmente a las facultades de participación política y el libre ejercicio de la profesión, destacando la libertad de reunión, la libertad de asociación, la libertad de movimiento y de residencia en todo el territorio federal (incluida la entrada), el derecho de elegir libremente la profesión, el lugar de trabajo y el de aprendizaje, la prohibición de extradición y el derecho de sufragio.

Es importante señalar que la Ley Fundamental alemana concreta el principio general de que todos son iguales ante la ley estableciendo

que nadie puede ser discriminado ni favorecido a causa de su sexo, ascendencia, raza, idioma, patria y origen, credo y opiniones religiosas o políticas. Está expresamente consagrado el principio de que el hombre y la mujer gozan de los mismos derechos. La Constitución garantiza asimismo a todos los alemanes igual acceso a los cargos públicos.

Dentro del contenido de la Ley Fundamental, se protegen y garantizan instituciones sociales como el matrimonio, la familia, la Iglesia y la escuela. Asimismo se consagra el derecho de asilo para los refugiados políticos y extranjeros.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, los fundamentos del orden estatal están apoyados en 5 principios consagrados en la Ley Fundamental: Alemania es una República y una democracia, un Estado Federal, un Estado de Derecho y un Estado social.

La forma de Estado republicana tiene su plasmación constitucional en la propia denominación "República Federal de Alemania" y en que el Presidente Federal es el Jefe de Estado. El fundamento de la forma de Estado democrática es el principio de la soberanía popular. La Constitución, como ya señalamos anteriormente, afirma que todos los poderes del Estado emanan del pueblo, en quien reside la soberanía nacional. La Ley Fundamental optó por el sistema de democracia representativa, lo cual significa que el poder del Estado debe ser reconocido y autorizado por el pueblo.

El Estado Federal se refiere no solo a la Federación sino también a todos y cada uno de los 16 Estados Federados (*Länder*) son auténticos Estados. Estos Estados Federados (*Länder*) tienen soberanía propia, limitada a determinados campos y ejercida mediante sus propios poderes legislativos, ejecutivos y judiciales. Conforme a la distribución efectiva de competencias y funciones estatales entre la Federación y los *Länder*, el peso de la Legislación recae de hecho sobre el Estado central, la Federación, mientras que los *Länder* tiene sobre todo competencias administrativas, es decir, en orden a la aplicación de las leyes. Esta distribución de competencias es un elemento esencial del sistema constitucional de la división y el equilibrio de los poderes.

El principio del Estado de Derecho, tal y como queda plasmado en la Ley Fundamental, tiene su núcleo en el imperio de la Ley. Uno de sus elementos esenciales es la división de poderes. Las funciones del poder estatal están atribuidas a órganos legislativos, ejecutivos y judiciales independientes. El significado de la división de poderes estriba en la moderación del poder estatal mediante el control y acotación mutuos. Así se articula la protección de la libertad del individuo frente al Estado. Un segundo elemento esencial del principio del Estado de Derecho es la vigencia irrestricta de la ley para todos los actos estatales. El llamado principio de legalidad de la Administración implica que el poder ejecutivo está sometido al derecho vigente, es decir, que no debe violar sus normas, en particular la Constitución y las leyes y por otra parte, las intervenciones en la esfera jurídica y privada del ciudadano requieren una ley formal. Cualquier

persona afectada puede recurrir ante jueces independientes todo acto emanado de un poder público al objeto de comprobar su legalidad.

Finalmente, el principio de Estado social se refiere a la obligación del Estado a proteger a los ciudadanos más desfavorecidos y a propiciar permanentemente la justicia social. El Estado Social se manifiesta en la seguridad social, en la asistencia social a los necesitados, en las prestaciones familiares y las normas de previsión laboral, etc.

En cuanto a las modificaciones a la Ley Fundamental, esta no puede ser modificada sino mediante ley expresa que requiere la aprobación de dos tercios de los miembros del Parlamento y de dos tercios de los votos del Consejo Federal. Las modificaciones a la Ley Fundamental requieren de un amplio consenso, sin embargo los fundamentos del orden estatal anteriormente mencionados no son susceptibles de modificación bajo ningún concepto.

Dentro de las modificaciones constitucionales más recientes se encuentran las del 15 de noviembre de 1994 que incorpora a la Ley Fundamental la protección al medio ambiente, la equiparación efectiva del hombre y la mujer y la protección a los discapacitados. Es importante destacar que estas modificaciones incluyeron también cambios en el reparto de competencias legislativas entre la Federación y los Estados Federados.

La Ley Fundamental de la República Federal Alemana establece que el ejercicio del poder estatal se llevara a cabo a través de los órganos de la legislación del poder ejecutivo y de la administración de justicia, destacandose por su importancia los siguientes: Presidencia (Bundes Presiden); Parlamento Federal Aleman (Bundestag); Consejo Federal (Bundesrat) ; Gobierno que esta integrado por el Canciller y su gabinete (Bundesregierung) y el Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht)). A continuación expondremos muy brevemente las principales funciones de estos organos.

PRESIDENCIA.- esta institución es representado por una persona denominada presidente y tiene a su cargo la representación de la Jefatura de Estado, más no del gobierno. El Presidente de la Federación es elegido por la Asamblea Federal, órgano constitucional que se reúne exclusivamente a estos efectos.

La Asamblea Federal se compone de los diputados del Parlamento y de un número igual de representantes, de conformidad con los principios de la representación proporcional, de las legislaturas de los estados federados (Länder). En ocasiones se procede asimismo a nominar a destacadas y prestigiosas personalidades que no forman parte de los parlamentos de los *Länder*. El presidente federal es elegido por la mayoría de los votos de la Asamblea Federal. La duración del período presidencial es de cinco años, la reelección es admisible una sola vez. Dentro de las principales funciones del presidente se destacan: representación internacional de la República Federal de Alemania; indulto de delincuentes; promulgación de leyes;

puede remover, a propuesta del canciller, a los ministros del gabinete y cuenta con la facultad de disolución del parlamento en condiciones excepcionales. El presidente federal encarna especialmente la unidad de la comunidad política. Representa la cohesión estatal y constitucional por encima de cualesquiera partidismos. Es menester señalar que el presidente cuenta con una gran autoridad personal como fuerza equilibradora y neutral, ya que fija pautas de orientación política y moral para los ciudadanos independientemente del desempeño de importantes funciones representativas.

PARLAMENTO FEDERAL ALEMÁN.- es el órgano representativo de la voluntad popular y del pueblo alemán. En la actualidad cuenta con 672 representantes elegidos en una elección general, directa, libre, igualitaria y secreta rebasando el número de diputados previstos por la Ley Fundamental de 656. Su elección es por un período de 4 años y sus miembros son elegidos por un método electoral mixto que comprende la elección por el sistema de mayoría y por el sistema de representación proporcional. Participan los miembros de esta Cámara en los principales partidos políticos que son: Unión Cristiano Demócrata (CDU) que cuenta en la actualidad con 244 diputados; el Partido Social Demócrata (SPD) con 252 escaños; la Unión Cristiano Social (CSU) con 50 diputados; el F.D.P. con 47 escaños y el P.D.S. con 30 escaños. Entre las coaliciones destacan la Alianza 90/ los Verdes con 49 diputados.

Los diputados miembros del Parlamento o *Bundestag* son representantes de la totalidad del pueblo; no están ligados por

mandamientos o indicaciones, pues únicamente están sometidos a su conciencia y a los intereses de la nación. No reciben mandato imperativo de sus electores.

El pleno del Parlamento es el foro de los grandes debates parlamentarios, sobre todo cuando se discuten cuestiones claves de la política exterior e interior. En las sesiones, casi siempre a puerta cerrada, de las comisiones parlamentarias se realizan los trabajos preparatorios básicos en orden a la elaboración de las leyes; es aquí donde tiene que conjugarse la voluntad política con los conocimientos técnicos de los expertos. Las comisiones permanentes del Parlamento Alemán se refieren a diversos temas destacándose: presupuesto; empleo y política social; asuntos exteriores; educación; asuntos de la Unión Europea; familia; hacienda; interior; transporte; defensa; economía; alimentación; sanidad; justicia; turismo; deporte y elecciones.

Dentro de las principales funciones del Parlamento podemos mencionar: la elección del canciller federal; el control de la acción gubernamental; la representación del pueblo alemán; la elaboración de leyes y la discusión y sanción de asuntos domésticos y de política exterior.

CONSEJO FEDERAL.- es un organismo parlamentario sui generis que tiene larga tradición en la vida constitucional de Alemania. Se considera como la Cámara de representación de los 16 Estados

Federados, a través de la cual se institucionaliza la participación de los mismos en la legislación y administración de la Federación. Se compone de miembros de los gobiernos de los Estados Federados. Cada Estado Federado tiene por lo menos tres votos ; los estados con más de dos millones de habitantes tienen cuatro votos y los estados con más de seis millones de habitantes tienen cinco votos. Los votos de cada estado integra un voto único, que sólo puede ser emitido por los miembros presentes o sus representantes.

Los miembros del Consejo Federal tienen que dar su consentimiento expreso a las leyes aprobadas por el Parlamento Alemán, en los casos en que los Estados Federados puedan ver afectados sus intereses, sobre todo en los casos en que se regula la hacienda o la soberanía administrativa de los *Länder*, lo que puede dar lugar a un veto absoluto, en la eventualidad de que no estuviera de acuerdo el Consejo Federal. La aprobación del *Bundesrat* siempre es obligatoria en los casos de reforma a la constitución.

En el Consejo Federal, los intereses de los *Länder* siempre prevalecen sobre los de los partidos; las votaciones pueden arrojar resultados distintos de los que cabría esperar en función de la correlación de fuerzas de los partidos políticos. El Consejo Federal dentro de este bicameralismo existente, se constituye en un verdadero contrapeso al *Bundestag* y al gobierno federal, siendo al mismo tiempo un eslabón que une a la federación y a los Estados Federados.

Internamente, el Consejo Federal elige a su presidente entre el círculo de los jefes de gobierno de los Estados quien tiene una duración de un año en el desempeño de su cargo. Es importante destacar que en caso de impedimento o de terminación prematura del mandato, las funciones del Presidente Federal son desempeñadas por el Presidente del Consejo Federal.

Dentro de las principales facultades del Consejo Federal destacan la aprobación de leyes que involucren su competencia destacandose las de materia de ingresos, egresos, gasto público y administración pública.

GOBIERNO.- se encuentra integrado por un Canciller Federal y un gabinete de ministros federales. El Canciller Federal es elegido por el Parlamento, a propuesta del Presidente de la Federación. Para tal efecto se elige a la persona que obtenga la mayoría de los votos de los miembros del Parlamento. En el caso de que la persona elegida no tenga esta mayoría parlamentaria, el Presidente de la Federación, dentro de un plazo de siete días, debe nombrarlo Canciller o disolver la Cámara.

Los ministros federales son designados y destituidos por el Presidente de la Federación a propuesta del Canciller Federal.

Es importante señalar que el Canciller Federal tiene una posición especialmente fuerte y autónoma dentro del Gobierno y frente a los ministros y señala las líneas directrices de la política y asume la

responsabilidad correspondiente; asimismo solo responde ante el Parlamento. El Parlamento puede exigir la responsabilidad política mediante la moción de censura constructiva, que debe dirigirse contra el Canciller. El mecanismo de moción de censura constructiva significa que el *Bundestag* no puede expresar su desconfianza al Canciller Federal sino mediante la elección por la mayoría de sus miembros, de un sucesor. La Ley Fundamental no prevé el voto de censura contra un ministro determinado.

Dentro del marco de las líneas directrices gubernamentales, cada ministro tramita los asuntos de su competencia bajo su propia responsabilidad. El Canciller Federal tramita sus asuntos de conformidad con un reglamento votado por el Gobierno Federal y aprobado por el Presidente de la República.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL.- es un órgano con completa autonomía que se encarga de hacer cumplir la aplicación de la Ley fundamental. Las controversias de inconstitucionalidad son resueltas por este tribunal, así como los conflictos entre la federación y los estados federados. De igual forma resuelve sobre asuntos que intenten lesionar o suprimir el sistema de libre democracia o dañar la estabilidad de la república federal.

Hasta la fecha el Tribunal Constitucional Federal ha substanciado más de 107,000 procedimientos. Alrededor de 87,000 fueron recursos de amparo, de los cuales sólo prosperaron alrededor de 2,000.

El Tribunal se compone de dos salas, cada una de las cuales está integrada por ocho jueces. Los jueces son elegidos por el *Budestag* y el *Bundesrat* por un período de doce años; no se admite la reelección.

En cuanto a la legislación electoral, de acuerdo al artículo 21 de la Ley Fundamental, los partidos políticos en Alemania concurren a la formación de la voluntad política del pueblo, su fundación es libre, su organización interna debe corresponder a los principios democráticos fundamentales, deben rendir cuenta pública de la procedencia y empleo de sus recursos, así como de su patrimonio. De acuerdo a la Ley de Partidos vigente, los partidos políticos tienen derecho a un tratamiento igual por todos los órganos del poder público, pero pueden ser diversamente tratados cuando se dan especiales motivos de consideración. Así, la ley permite la amplitud de la concesión de prestaciones públicas, por ejemplo, los tiempos de emisión de la televisión. En la actualidad, existen 5 grandes partidos políticos a nivel federal, sin embargo se destacan por su influencia en la vida política del país los partidos: Unión Cristiano Demócrata (CDU) y el Partido Social Demócrata (SPD).

La Ley Fundamental y la Ley de partidos establecen que es elector y elegible todo ciudadano que haya cumplido los 18 años de edad. Asimismo, la legislación electoral establece el sufragio universal, secreto y directo. Por principio es elegible toda persona que posea la nacionalidad alemana desde al menos hace un año y tenga cumplidos 18 años el día de la elección.

4.2.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

Enmarcado dentro de un contexto republicano y una forma de gobierno parlamentaria, como ya se ha mencionado en incisos anteriores, el sistema electoral alemán se caracteriza por ser mixto, ya que es una combinación del sistema mayoritario con el sistema proporcional personalizado. Todo elector tiene dos votos. Con el primero vota de forma directa a un candidato de su circunscripción electoral, a cuyo efecto se aplica el sistema mayoritario relativo: el candidato que obtiene el mayor número de votos sale elegido. Con el segundo voto el elector vota a los diputados que obtiene un escaño en el Parlamento a través de las llamadas listas regionales presentadas por los partidos. Dentro de los principales antecedentes de este sistema podemos citar a los acuerdos establecidos en la Asamblea Nacional de Weimar en donde se coincidió entre todos los partidos políticos que únicamente la representación proporcional podía poner fin a la enorme falsificación de la voluntad del electorado que, durante el Imperio, se producía a consecuencia de la distribución desigual de las circunscripciones y la que se consideraba como inherente al sistema de mayoría absoluta¹⁶⁹.

Dentro de este contexto y marcados por la experiencia nazi, los Constituyentes de 1949 manifestaron el cuidado de hacer de los partidos políticos instituciones democráticas y establecieron en el

¹⁶⁹ Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. cit., p. 195.

principio de la representación proporcional a una manifestación lógicamente consecuente de la democracia parlamentaria.

A partir de 1949, con la entrada en vigor de la Ley Fundamental, el sistema electoral consolidó los principios de la representación proporcional vinculada a la elección personal, coadyuvando a la funcionalidad del sistema parlamentario. La representación proporcional utilizada variaba de la propuesta de Weimar ya que intentaba combinar la fórmula decisoria mayoritaria con el principio de la representación proporcional, puesto que aplicaba la fórmula decisoria mayoritaria para la mitad de los diputados y en escala de circunscripciones uninominales, mientras que para la distribución de la totalidad de los escaños (incluyendo a los escaños uninominales) rige la representación proporcional como fórmula decisoria y principio de representación.

Es importante destacar que se han realizado sucesivas reformas electorales a partir de 1949 hasta nuestros días que a continuación me permito detallar:

La cantidad de diputados fué originariamente de 400, sin embargo desde 1961 aumento a 496 más 22 diputados por Berlín. Primero existieron 242 circunscripciones electorales, y desde 1961 eran 248. En 1949 cada elector tenía únicamente un voto, pero desde la reforma de la Ley Electoral de 1953, dispone de dos votos: - uno primero para la elección directa de un diputado en las circunscripciones por mayoría relativa, y un segundo para votar por una lista cerrada y bloqueada de partido a escala de Land. Para calcular el número de

escaños que corresponde a los partidos, sin embargo, se toman únicamente en consideración el porcentaje de votos de los partidos de escala de Land y desde la reforma electoral de 1956 a escala nacional. El elemento decisivo, por lo tanto, es la proporcionalidad¹⁷⁰. El segundo voto determina cuántos diputados envía cada partido al parlamento. En la actualidad se eligen 672 diputados por los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional.

Para la atribución de escaños (y con la excepción de los partidos de minorías nacionales), únicamente se toma en consideración a aquellos partidos que hayan obtenido el 5% de los votos o una cantidad determinada de escaños en las circunscripciones. La cláusula de barrera - que fuera introducida originariamente en la ley electoral a instancias de los primeros ministros de los Länder- se intensificó notablemente en 1953 y 1956. Mientras que en las elecciones al parlamento en 1949, los partidos sólo precisaban haber alcanzado el 5% de los votos en unos de los länder de la federación, a fin de poder participar en la distribución de escaños, desde 1953 tienen que alcanzar la barrera en totalidad del territorio federal. En 1956 se elevó a tres el número de escaños necesarios¹⁷¹.

El número de escaños que le corresponde a cada partido es determinado mediante una doble utilización del procedimiento de conversión de votos en escaños (hasta 1983: D'Hondt, luego Hare/Niemeyer). En una primera operación se comprueba el número

¹⁷⁰ Ideas tomadas de Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. cit., pp. 200-202.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 201.

de escaños que corresponde a cada partido en el parlamento. Para esto se suman los segundos votos obtenidos por lista de Land por cada partido a nivel nacional (hasta 1956: solo a nivel de Land). Con base en este número total de votos se aplica el método antes mencionado para determinar el número de escaños que corresponde a cada partido¹⁷².

En la distribución de los escaños participan sólo los partidos que hayan superado la barrera legal. Posteriormente, en una segunda operación se aplica nuevamente el método Hare/Niemeyer (hasta 1983 D'Hondt) para repartir los escaños ya asignados a cada partido a nivel nacional entre sus distintas listas de Land. Una vez determinado el número de escaños que corresponden a cada partido en cada parlamento de estado federado, se sustraen los escaños obtenidos en las circunscripciones (mandatos directos) de cada parlamento estatal. En otras palabras, se resta el número de escaños obtenidos a nivel nacional (evitando la doble asignación de escaños) los escaños restantes se adjudican a los candidatos de las listas Land.

Los escaños sobrantes no conducen a la anulación del sistema proporcional; esto es que no distorsionan la relación entre votos y escaños en el parlamento.

Hacia 1985 se introdujo el método Hare/Niemeyer decidido por el parlamento para la asignación de los escaños. Esta introducción significó un ligero cambio en beneficio de los partidos más pequeños.

¹⁷² Tomado de Nohlen Dieter. Op. cit., p. 201.

Es necesario hacer mención que existe una barrera legal establecida por el Tribunal Constitucional para la representación proporcional personalizada teniendo como 5% el límite máximo. Esta barrera, aunque contradictoria con el principio de representación proporcional atiende al principio de funcionalidad del sistema parlamentario por encima de la representación política, estableciendo un sano equilibrio en el sistema electoral, ya que no solo evita el ingreso de partidos minúsculos en el parlamento, sino que retiene al electorado de votar por los partidos pequeños que posiblemente no alcancen el 5% de los votos.

En la actualidad el sistema electoral vigente tiene por objeto garantizar, a través de las listas de *Länd* que todos los partidos estén representados en el Parlamento en proporción a los votos obtenidos y por otra parte le ofrece al ciudadano, a través de la elección directa en su circunscripción electoral, la posibilidad de votar a determinados políticos de forma individualizada. Por regla general la población muestra gran interés por las elecciones. En las elecciones al Parlamento de 1994, la participación electoral fué del 79.1%. En las elecciones a los parlamentos regionales y en los comicios municipales la participación electoral fluctúa, aunque suele mantenerse en torno al 70 %.

El sistema de partidos alemán es pluripartidista. Este sistema ha evolucionado a través de los años de un sistema heterogéneo, orientado fundamentalmente por motivos ideológicos, sociales y

económicos, hacia un sistema de partidos con dos polos, aunque no bipartidista sino de 4 partidos, aunque con una asimetría en la cual aparecen dos situaciones que se perciben como ideológicamente opuestas: por un lado la CDU/CSU/FDP y por el otro lado el SPD y los verdes. El anterior comportamiento de este sistema electoral refleja opciones para coaliciones así como variaciones del electorado que sólo se ven dentro de estos dos bloques, dentro de los cuales, en efecto, aumenta también la predisposición del electorado para el cambio de uno a otro partido¹⁷³.

A efecto de complementar este inciso es necesario señalar que los partidos políticos alemanes se conciben como entidades de derecho público, y de acuerdo a la Constitución se prevé que "deben rendir cuenta públicamente del origen de sus recursos"¹⁷⁴.

Existen dos modalidades en cuanto al financiamiento: público y privado. El financiamiento público a los partidos políticos, originalmente fue promovido como un subsidio a la educación política, otorgándose fondos por parte del gobierno a los partidos políticos en función de su fuerza política. Desde 1963, el 20% de dichos fondos fueron entregados por igual a dichas organizaciones, y el resto, en proporción al número de escaños que tenían¹⁷⁵. En 1962 se les proveyó de 16 millones de marcos "para sus funciones constitucionales", cantidad que fué incrementada a 38 millones en 1966. Sin embargo la Corte Federal declaró en 1966 que este

¹⁷³ Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. cit., p. 206.

¹⁷⁴ Ley Fundamental Alemana, art. 21.

¹⁷⁵ Alemán Velasco, Miguel. Op. cit., p. 85.

procedimiento era inconstitucional, ya que podría constreñir la autonomía interna de los partidos y hacer de ellos parte de la estructura organizada del Estado. Lo expuesto trajo como resultado la Ley de Partidos en 1967 que establece la "restitución de gastos de campaña" a razón de 2.5 marcos alemanes por elector registrado¹⁷⁶. Esta suma fue ministrado a los partidos políticos siempre y cuando recibieran por lo menos el 2.5% de los votos validos. Hacia 1974 se elevo a 3 marcos por elector el reembolso gubernamental a partidos políticos. Hacia 1979 el reembolso de los gastos de campaña se hizo extensivo a las elecciones para el Parlamento Europeo. Para 1983 con la nueva Ley de Partidos se incremento a 5 marcos alemanes por voto registrado el reembolso a los partidos políticos. En 1994 la Ley de Financiación de los partidos políticos redujo a 1.30 marcos hasta un total de 5 millones de votos obtenidos como reembolso. A partir de esta suma solo otorga un marco por voto.

En cuanto al financiamiento privado, este es sujeto de deducibilidad de impuestos aunque con las siguientes restricciones y prohibiciones de las siguientes personas y entidades: a) fundaciones políticas; b) asociaciones u organizaciones no lucrativas o de naturaleza asistencial o religiosa ; c) procedentes del extranjero.

La Ley de Partidos establece que en cuanto al limite de las aportaciones estas no pueden exceder individualmente de mil marcos y donativos visiblemente hechos con la expectativa de obtener determinadas ventajas económicas o políticas.

¹⁷⁶ Ibidem, p. 86.

En la actualidad el conjunto de partidos políticos no puede rebasar la asignatura de 230 millones de marcos al año, con un 60% de aportación proveniente del financiamiento público. Los partidos políticos están obligados a presentar ante la autoridad un informe especificando todos sus ingresos, gastos y activos, revisado a fin de año por un auditor independiente.

Finalmente, es importante señalar que a pesar que el sistema electoral alemán es un modelo a seguir por otros sistemas en cuanto a la aplicación de su representación proporcional que coadyuva a una alta estabilidad política.

Es importante destacar también que existe actualmente un importante debate sobre el financiamiento público de los partidos políticos, ya que existen numerosas corrientes políticas en todo el país que afirman que los partidos deben financiarse principalmente por sus propios medios y no a costa del erario público.

4.3 DERECHO ELECTORAL EN ESPAÑA

4.3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Tras la emancipación sucesiva de sus colonias en América (México, Argentina, Venezuela, etc.) durante el siglo XIX, la Corona Española entró en un período de decadencia que se caracterizó por el desgaste del gobierno absolutista.

Con el nacimiento de la reina Isabel en 1830, se agudizó la cuestión sucesoria y el monarca Fernando VII, para garantizar a su hija la corona, que le era discutida por los partidarios del príncipe Carlos, intentó atraerse a la burguesía mediante una política económica más ágil y una suavización de las medidas represivas; a pesar de ello, todavía en 1831, fueron asesinados Torrijos y Mariana Pineda por sus ideas liberales.

La primera guerra civil encabezada por el príncipe Carlos sobrevino a la muerte de Fernando VII, enfrentando a absolutistas y constitucionales. En el transcurso de la misma la reina regente, María Cristina, se vio obligada a buscar el apoyo de los liberales y durante los gobiernos de Mendizábal y Calatrava se promulgó un conjunto de leyes (desamortizaciones, abolición de los señoríos jurisdiccionales, Constitución de 1837, ley electoral, etc.) que liquidaron definitivamente las estructuras legales del antiguo régimen.

Al término de la guerra, en 1840, el constitucionalismo, es decir, la aceptación del pacto entre La Corona y la nación quedó formalmente aceptado.

Pero eso no significó el funcionamiento real de un régimen constitucional, ya que el poder se mantuvo en manos de las oligarquías agrupadas en torno al partido moderado y al progresista, mientras la mayoría de la población permanecía al margen de los acontecimientos políticos. La debilidad de la burguesía y de las clases medias, la consolidación de la fuerza económica de las clases privilegiadas (grandes propietarios y alta burguesía), que aspiraban a mantener una posición preeminente, y la mísera situación del campesinado y proletariado, que los mantuvo al margen de la vida política, explican las dificultades que atravesó la consolidación de un régimen democrático y el éxito de los pronunciamientos como el método óptimo para acceder al poder.

El siglo XIX en España se caracterizó por frecuentes levantamientos y golpes de Estado encabezados por González Bravo, O'Donnell y Espartero, quienes alternativamente ocuparon el poder.

El golpe de Estado de O'Donnell (julio de 1856) desplazó a los progresistas del poder, que pasó a la Unión Liberal, la cual lo alternó con los moderados hasta 1868.

El desgaste del gobierno, que se había desacreditado ante la mayoría de la población, el desprestigio de la reina, la formación de nuevos partidos políticos (federales y republicanos) y los progresos realizados en la coordinación de las fuerzas antimoderadas, dirigidas por los progresistas, hacían prever, a mediados de 1868, el desmoronamiento de la monarquía borbónica.

La política represiva llevada a cabo por el último gobierno de González Bravo agravó la situación y el 19 de septiembre de 1868, ocurrió un levantamiento en Cádiz. Ese movimiento ocasionó la caída del gobierno y el destierro de la reina. Se nombró un gobierno provisional presidido por Serrano, que convocó a nuevas elecciones. La Asamblea Constituyente de 1869 proclamó las libertades fundamentales elaborando una nueva Constitución y optó por la solución monárquica, a pesar de la existencia de una importante minoría republicana.

Después de muchas pláticas, Prim consiguió que las Cortes aprobaran la candidatura de Amadeo I de Saboya.

Durante su breve reinado se apoyó en el partido progresista que resultó base insuficiente ante las revueltas de los republicanos, el levantamiento de los carlistas y las conspiraciones de los monárquicos. Al verse incapaz de establecer la monarquía constitucional dimitió el 11 de febrero de 1873, y ese día quedó proclamada la I República Española.

Sin una base social amplia donde apoyarse, desacreditados ante el proletariado y el campesinado, combatidos por las fuerzas conservadoras (conspiraciones monárquicas y levantamientos carlistas, 1872-1876), los gobernantes republicanos fueron incapaces de conducir a las clases medias, burguesas y proletarias a la defensa de la república. Tras un levantamiento contra los republicanos, se estableció en el gobierno el general Pavía, quien sirvió para la transición para el restablecimiento de la monarquía borbónica.

En 1875, Alfonso XII fue declarado Rey de España. Cánovas fue el creador de las nuevas estructuras políticas en que se basó el gobierno de La Restauración hasta la dictadura de Primo de Rivera. Este conservó las formas democráticas, pero las privó de contenido. Estableció el sistema de turno político, mediante el cual su partido, el conservador liberal, alternó con el liberal fusionista de Sagasta. Ambos partidos, representantes de los grandes propietarios rurales y la alta burguesía, monopolizaron el poder hasta la II República.

A la muerte de Alfonso XII, se encargó de la regencia, su esposa María Cristina (1885-1902), quien tuvo que enfrentarse a las graves consecuencias de la pérdida de Cuba y Filipinas y al final del imperio español. Ante ese desastre, la sociedad española tuvo conciencia de su debilidad, de la necesidad de grandes transformaciones, y de regenerar la nación por las vías de las modernas sociedades europeas.

Desde el reinado de Alfonso XIII (1902-1931), se inició el proceso de descomposición política, debido a la incapacidad de asimilar las

nuevas fuerzas políticas surgidas después del desastre de 1898. Primo de Rivera presentó la dimisión el 28 de enero de 1930 y Alfonso XIII encargó al general Berenguer la formación de un nuevo gobierno, que restableció la Constitución de 1876. Sin embargo, la monarquía se encontraba ya desacreditada y se organizó una fuerte oposición que desembocó en una fuerte guerra civil que finalizó el 1 de abril de 1939 con la victoria de las fuerzas del Movimiento Nacional.

En los años subsiguientes fue promulgada una serie de leyes que constituyeron los principios del movimiento nacionalista en todos los aspectos de la vida política y administrativa (Ley de Cortes, Fuero de los Españoles, Ley de Referéndum, 1945, Ley de Sucesión a la Jefatura de Estado, 1947, etc.).

Durante la dictadura de Franco, de corte fascista y autoritario de derecha, se agregó a la Constitución de 1873, una serie de leyes complementarias como la de libertad religiosa, representación familiar, etc. en 1967. En 1968 fue designado como sucesor del jefe del estado, con título de Rey, el príncipe Juan Carlos de Borbón. A la muerte del general Franco el 20 de noviembre de 1975, dejó abierta la posibilidad de participación para amplios sectores de la sociedad española marginados del sistema político implantado por las leyes fundamentales.

Por la conciencia tan importante de la coyuntura histórica que se vivía, el presidente Arias Navarro, presentó su renuncia al rey Juan Carlos, nuevo Jefe de Estado. Esa renuncia provocó una serie de

reformas jurídico-políticas en el Estado, plasmada en la articulación de dos proyectos de reforma de las leyes fundamentales: uno, de revisión de la Ley Constitutiva de las Cortes y otro, a reforma de la Ley de Sucesión¹⁷⁷.

Con la entrada al poder de Adolfo Suárez, se realizaron importantes reformas al sistema anterior, elaborándose un proyecto que sería la apertura hacia el régimen democrático.

Esa reforma Suárez propiciaría establecimiento de fórmulas electorales democráticas, fijación de porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso, legalización de la provincia como circunscripción electoral, establecimiento de un número mínimo inicial de diputados para cada circunscripción, sobreentendiéndose que los restantes diputados se distribuirían proporcionalmente a la población de cada provincia proyectos de reformas políticas y la promulgación de la Ley para la Reforma Política, la cual establecía los trazos esenciales del futuro parlamento y la nueva normatividad electoral bajo la cual llegaría al poder el partido popular socialista con el liderazgo de Felipe González.

El Derecho Electoral en España se remonta propiamente al período de Restauración y a la Constitución del 30 de junio de 1876, que permitió una estabilidad relativa y paz social que no habían logrado constituciones predecesoras en el convulso periodo de la Restauración.

¹⁷⁷Hernández Segado, Francisco. *Aproximación a la nueva normativa electoral*. Edit. Dykinson. Madrid, España, 1986, p.15.

Conforme a la constitución de 1876, la Ley Electoral del 28 de diciembre de 1878, establece el voto masculino restringido y censitario.

El sufragio universal masculino se introduce a partir de la Ley Electoral del 26 de junio de 1890 sujeto a la condición de contar con 25 años de edad.

Tras la muerte de Cánovas del Castillo en 1897 y de Sagasta en 1903, ambos líderes del sistema bipartidista que condujo la política española hasta fines del siglo pasado, y el arribo al poder del general catalán Primo de Rivera en 1923, la constitución de 1876 quedó en suspenso hasta abril de 1931, periodo dictatorial basado en un partido único, la Unión Patriótica, que no respetó las garantías individuales ni los equilibrios de poder.

En abril de 1931, tras accidentadas elecciones, llegan al poder los republicanos con Alcalá Zamora a la cabeza y convocan a las Cortes Constituyentes para dar forma a una nueva Constitución. Así la Constitución del 9 de diciembre de 1931 registra un importante avance en tanto establece el sufragio universal, secreto y directo, para hombres y mujeres, activo y pasivo, a partir de los 23 años de edad, e incluso recoge en su artículo 66 la iniciativa legislativa popular estableciendo que se podía presentar a las Cortes un proyecto de ley siempre y cuando se contara con la aprobación del 15% de los electores. Únicamente 9 años tuvo de vigencia la Constitución de 1931, pues en 1939 tras concluir la guerra civil y con el general Franco en el poder, el orden normativo electoral sufre un serio retroceso, al devenir el sufragio en indirecto o directo restringido según diversos cargos a elegir.

A partir de 1978 y ocurrida la restauración de la monarquía en la persona del rey Juan Carlos de Borbón, la Constitución actualmente vigente establece el sufragio universal, directo y secreto para todos los ciudadanos mayores de 18 años e importantes innovaciones democráticas para el pueblo español, lo que ocasionaría un proceso vertiginoso de transición democrática.

4.3.2. MARCO TEÓRICO POLÍTICO

A través del marco teórico político se procederá a realizar el análisis del derecho electoral español partiendo de un análisis jurídico, el cual comprende el estudio de su constitución vigente, su legislación electoral y las principales características del sistema electoral español.

4.3.2.1. ANÁLISIS JURÍDICO

A) ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

Como se mencionó en los antecedentes históricos del inciso anterior, el constitucionalismo español a través de los últimos 2 siglos ha presentado diversos cambios que obedecen a los vaivenes de las circunstancias políticas, económicas e históricas prevalecientes. - A través de sus diversas constituciones, España, se caracterizó por tener diversas formas de gobierno (autoritarios, republicanos, democráticos, etc.), sin embargo a la muerte del General Francisco Franco, se creo

un nuevo ordenamiento constitucional que ha coadyuvado al desarrollo democrático del país y a su consolidación como nación democrática europea occidental.

La Constitución vigente en España se promulgó el 6 de diciembre de 1978, durante el gobierno del Presidente Adolfo Suárez, tras un amplio proceso de discusión y consenso parlamentario y un amplio referéndum del pueblo español.

Esta Constitución restablece formalmente a la monarquía en la persona del rey Juan Carlos de Borbón con un sistema parlamentario, constituyéndose como monarquía parlamentaria. Asimismo, dentro de la división clásica de poderes, las elecciones sirven para elegir por sufragio universal, directo y secreto a senadores y diputados, para un período de cuatro años con posibilidad de reelección. El jefe del gobierno es electo de entre los integrantes del Congreso de los Diputados conforme al procedimiento dispuesto por el artículo 99 constitucional que dispone que después de cada renovación del Congreso de los Diputados, el rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con la representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propone un candidato para presidir el gobierno.

El candidato propuesto debe exponer ante el Congreso de los Diputados el programa político del gobierno que pretende formar y solicita la confianza de la Cámara. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorga su

confianza a dicho candidato, el rey le nombra jefe de gobierno. Si al realizarse la votación no se logra la confianza para el candidato propuesto se somete la misma candidatura cuarenta y ocho horas después cuya confianza se entiende otorgada por el voto de la mayoría simple.

Si transcurridos dos meses de la primera votación ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el rey disolverá las Cortes y convocará nuevas elecciones con el refrendo del presidente del Congreso.

El Poder Judicial se deposita en el Tribunal Supremo, en los juzgados y en los tribunales que fije la ley. El presidente del Tribunal Supremo es nombrado por el rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, (que es el órgano de gobierno de este poder) que está integrado por el Presidente del Tribunal Supremo y por veinte miembros designados por el rey, entre los que destacan doce, jueces y magistrados de todas las categorías judiciales; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por la mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de profesión.

El derecho electoral español tiene fundamento constitucional en los artículos 23 y 81, numeral 1. Su artículo 23 establece que:

"1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal".

"2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes".

El numeral 1 del artículo 81 establece la obligación para las Cortes Generales de elaborar una legislación con carácter de Ley Orgánica que regule el régimen electoral.

Es por esto, que el proceso y los organismos electorales están previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

La Constitución, asimismo, establece que el sufragio es universal, directo y secreto para todos los ciudadanos mayores de 18 años.

B) LEGISLACIÓN ELECTORAL

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General dedica los dos primeros capítulos del título I al derecho del sufragio activo y pasivo, esto es, al derecho a participar como elector en los comicios y al derecho a ser candidato en elecciones.

La Ley Orgánica del Régimen Electoral, en el numeral 1 del artículo 8 establece que la administración electoral tiene por finalidad garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y principio de igualdad, la realizan los siguientes organismos, enumerados en

orden jerárquico descendente: Junta Electoral Central, Junta Electoral Provincial, Junta Electoral de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma y Mesas Electorales, como base de la organización comicial.

La Junta Electoral Central esta integrada por 13 vocales, electos de la siguiente forma:

- Ocho magistrados del Tribunal Supremo, designados por insaculación por el Consejo General del Poder Judicial, y
- Cinco, catedráticos de derecho, de ciencias políticas, de sociología, en funciones, designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados.

Los vocales eligen, de entre los de origen judicial, al presidente y vicepresidente de la Junta.

A su vez, las juntas electorales provinciales están compuestas por cinco vocales, los cuales son designados de la siguiente forma:

- a) Tres deben ser magistrados de la Audiencia Provincial correspondiente, elegidos mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial, y
- b) Dos, nombrados por la Junta Electoral Central entre catedráticos y profesores titulares de derecho de ciencias políticas, sociología o juristas de reconocido prestigio, residentes en la provincia. Estos dos

vocales son designados al momento de inscribir las candidaturas a cargos de elección popular y los representantes de los candidatos los proponen conjuntamente.

Las juntas electorales de Zona están integradas por cinco vocales, los cuales se nombran conforme a las siguientes reglas:

- Tres, deben ser jueces de primera instancia o instrucción mediante insaculación por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia respectivo, y
- Dos, designados por la Junta Electoral Provincial entre licenciados en Derecho, Ciencias Políticas, o en Sociología residentes en el distrito judicial.

Estas designaciones tienen lugar una vez registradas las candidaturas y son propuestas conjuntamente por los representantes de los candidatos registrados en el distrito judicial.

La Junta Electoral Central tiene dos clases de atribuciones, administrativas y jurisdiccionales.

Entre las administrativas destacan:

- a) Dirigir y supervisar la actuación de la Oficina del Censo Electoral;
- b) Cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las juntas electorales provinciales y, en su caso, de comunidad autónoma en cualquier materia electoral;

- c) Aprobar, a propuesta de la administración del estado o de la administración de las comunidades autónomas, los modelos de actas de constitución de Mesas Electorales, de escrutinio, de sesión, de escrutinio general y de proclamación de electos. Tales modelos deben permitir la expedición instantánea de copias de las actas, mediante documentos autocopiativos u otros procedimientos análogos;
- y
- d) Expedir las credenciales a los diputados, senadores, concejales, diputados provinciales y consejeros insulares en caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia, una vez finalizado el mandato de las juntas electorales provinciales y de zona.

La jurisdicción de la Junta Electoral Central tiene como principales funciones:

- a) Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral, siempre que no sean constitutivas de delito, e imponer multas hasta la cuantía máxima prevista en esta ley.
- b) Unificar los criterios interpretativos de las juntas electorales provinciales y, en su caso, de comunidad autónoma en la aplicación de la normativa legal.
- c) Revocar de oficio en cualquier tiempo, o a instancia de parte interesada dentro de los plazos establecidos por la ley, las decisiones de las juntas electorales provinciales y, en su caso, de comunidad

autónoma, cuando se opongan a la interpretación de la normatividad electoral realizada por la Junta Electoral Central.

d) Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan.

La oficina del Censo Electoral es una entidad del Instituto Nacional de Estadística, a su vez dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, y ejerce sus competencias y dirección bajo la supervisión de la Junta Electoral Central (Art. 29, Ley Orgánica del Régimen Electoral General).

Las juntas electorales provinciales tienen obligación de hacer cumplir las atribuciones asignadas por la Junta Electoral Central y garantizar la existencia en cada Mesa Electoral de los elementos necesarios para recibir el voto ciudadano.

Por último y en relación a la Junta Electoral Central, cabe hacer la mención que la ley no atribuye facultades a ésta para participar en los procesos de elaboración de leyes y reglamentos en materia electoral.

La administración electoral española cuenta con amplia autonomía financiera, estipulándose que las Cortes Generales ponen a disposición de la Junta Electoral Central los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones (art. 13, Ley Orgánica del Régimen Electoral General). El presupuesto de la Junta Electoral Central forma parte del correspondiente a las Cortes Generales como sección autónoma; sin embargo, esta fórmula no

garantiza que se salvaguarde la debida independencia de la organización electoral¹⁷⁸.

4.3.2.2. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

En el marco de una forma de gobierno de monarquía parlamentaria, el sistema electoral español, tradicionalmente, establecía el sistema mayoritario con representación de las minorías, esto es, el voto limitado en distritos plurinominales. A partir de la Constitución de 1978, se dispone como innovación la representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables¹⁷⁹.

Para las elecciones al Congreso de los Diputados fue establecida la representación proporcional con barrera legal de 3% en cada circunscripción. El Senado es elegido según el sistema de voto limitado en circunscripciones tetranominales por sistema de mayoría.

Cabe señalar que la Constitución española establece en el artículo 75.1 la forma en que funcionarán las cámaras: en pleno y por comisiones. Con ello se otorga reconocimiento jurídico del más alto nivel a estas últimas, cuya regulación en muchos países se acostumbraba establecer solamente en los reglamentos internos¹⁸⁰.

¹⁷⁸Hernández Segado, Francisco. Op. cit., pp. 25-40.

¹⁷⁹Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. cit, p. 224.

¹⁸⁰Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. cit, p. 250.

El número de diputados varía de 300 a 400; en las primeras elecciones de 1977, llegó a 350. Son elegidos en 52 circunscripciones plurinominales de diferentes tamaños. La provincia coincide con la circunscripción electoral. Cada circunscripción elige como mínimo dos diputados, a excepción de Ceuta y Melilla que solo eligen un diputado para cada una. Los escaños son asignados según el método D'Hondt. Sólo participan en la distribución aquellas listas de candidatos que hayan alcanzado un mínimo de tres por ciento de los votos emitidos en la circunscripción. Las listas son cerradas y bloqueadas y cada elector tiene un solo voto. Son permitidas las coaliciones dentro de cada circunscripción.

La característica más importante del sistema proporcional consiste en la distribución de las circunscripciones electorales, esto es en el tamaño de las circunscripciones¹⁸¹. Se debe considerar el valor promedio de 6.7 diputados, por circunscripción con excepción de dos circunscripciones electorales (Madrid con 32 diputados y Barcelona con 33), en las restantes, se impide que los partidos pequeños logren algún escaño. A pesar del sistema pluripartidista existente en España, es importante señalar el efecto que provoca el sistema D' Hondt, el cual depende de la frecuencia de su aplicación, ya que favorece a los partidos más grandes e influye en los resultados electorales en algunas circunscripciones en favor de esos partidos. Ello se refleja en que la limitación de la proporcionalidad influye en los resultados electorales. Es menester señalar que existe una barrera legal a la representación proporcional del 3% en la circunscripción correspondiente. En las

¹⁸¹Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. cit. , p. 225.

elecciones de 1977 y 1979 este sistema favoreció a la UCD y al PSOE. En las elecciones de 1982, ese favor para los partidos grandes fue lo que influyó en la espectacular disminución de la UCD y el crecimiento espectacular del PSOE en la distribución sobreproporcional de los escaños parlamentarios.

A pesar de la existencia de este sistema proporcional en circunscripciones plurinominales de diferentes tamaños, no se ha provocado la atomización del sistema de partidos, ni una tendencia exagerada a la concentración en dos grandes partidos¹⁸².

El sistema de representación proporcional, de acuerdo a la distribución de la población, opera en contra del principio de igualdad en el sufragio. Sin embargo, este sistema también ha demostrado que da cabida a la representación parlamentaria de partidos regionales pero con el predominio de dos importantes fuerzas políticas. (Ver anexo C)

Finalmente, para complementar este inciso, mencionaremos que de acuerdo a Dieter Nohlen, el sistema de partidos en España, se integra mediante un pluralismo que da representación a las fuerzas políticas nacionalistas regionales y coadyuva a la integración a través de un proceso de formación de voluntad política hacia una alternativa entre los dos partidos grandes¹⁸³.

¹⁸²Ibidem, p. 227.

¹⁸³Ibidem, p. 228.

Es importante mencionar que este sistema dificulta su evaluación y el desarrollo integral de la democracia, como se refleja en los resultados obtenidos durante el proceso electoral de 1996, donde el Partido Popular derrotó, tras 15 años en el poder al Partido Socialista Obrero Español, pero con un escaso margen lo que dificulta la integración del gobierno en el parlamento, obligando al Partido Popular a negociar con partidos minoritarios.

En cuanto al financiamiento de sus actividades, los partidos políticos se consideran como entes de interés público y también como sujetos de naturaleza jurídica privada. En virtud de lo anterior, las agrupaciones políticas tienen derecho a recibir un subsidio a cargo del presupuesto general del Estado, si logran representación en el Congreso de Diputados. La suma para cada partido se basa en el número de asientos y votos obtenidos en la última elección general. Independientemente de lo anterior, los partidos tienen derecho a recibir un subsidio para gastos de campaña durante las elecciones generales¹⁸⁴. El financiamiento privado para los partidos políticos se lleva a cabo mediante cuotas y aportaciones voluntarias de sus miembros; prestamos bancarios, ingresos por venta de material publicitario, y donaciones de individuos y entidades legales. Hasta la Ley Electoral de 1985, las donaciones privadas no estaban limitadas, sin embargo a partir de entonces y derivado de múltiples escándalos públicas por las donaciones privadas realizadas al PSOE, la legislación se caracteriza por "la máxima participación del Estado y mínima

¹⁸⁴ Alemán Velasco, Miguel. Op. cit. p. 68.

aportación privada”¹⁸⁵. A partir de 1987 se promulgo la Ley de Financiación de los Partidos que estableció entre sus principales lineamientos que las donaciones de entidades legales no deben exceder de 10 millones de pesetas por año. Asimismo las donaciones anónimas no deben ser más altas que el 5% del monto fijado por el presupuesto general del Estado. De igual forma cabe destacar que hay un límite a los gastos electorales que pueden efectuar los partidos. Todos los ingresos y gastos de los partidos son auditados internamente¹⁸⁶.

A pesar de los importantes avances democráticos logrados en España en los últimos años, este país aun se encuentra dentro de las democracias emergentes modernas occidentales. Su sistema de partidos pluripartidista representa dificultades de consolidación democrática lo que ha originado la presentación de un sistema de partidos bipartidista imperfecto con la existencia de áreas geográficas desviantes de las tendencias políticas nacionales. Esta heterogeneidad se refleja como resultado de una incipiente cultura democrática que a pesar de presentar rasgos de inestabilidad en la actualidad, advierte signos alentadores para los años futuros.

4.4 DERECHO ELECTORAL EN FRANCIA

4.4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

¹⁸⁵ Ibid, p. 68.

¹⁸⁶ Ibidem, p. 69.

El Derecho Electoral francés cuenta con múltiples antecedentes y como todo derecho electoral se remite a sus fuentes, destacándose las fuentes reales, históricas, sociológicas y políticas.

El objetivo de los siguientes antecedentes históricos consiste en reflejar la importancia de la historia en la evolución del derecho electoral en este país.

La Revolución Francesa simboliza el principal antecedente histórico que propició el nacimiento de un régimen que se desarrolló en el Estado Liberal (igualdad jurídica y derechos universales del hombre) y se consolidó a través de la Declaración de Derechos de 1789. Esta declaración fijó con precisión su carácter esencial: "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos". En consecuencia, el régimen de libertades individuales presuponía su reconocimiento en el cuadro de la igualdad jurídica y en esto se diferenciaba, sensiblemente, del régimen de libertades reguladas por los ordenamientos precedentes que presuponían la desigualdad jurídica de los individuos reconociendo libertades diferenciadas en el ámbito de las corporaciones, ciudades o municipios.

La Declaración de Derechos estipuló en su artículo 4 que la libertad se concebía como la capacidad jurídica del individuo de hacer todo lo que no perjudicase a otro. Asimismo establecía que el gobernante no tiene derecho de prohibir más que las acciones perjudiciales a la sociedad "todo lo que no está prohibido por la ley no

puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ella no ordene"; el gobernante sólo podía intervenir en casos excepcionales para limitar la libertad del individuo¹⁸⁷.

Estos derechos individuales, en los cuales se expresaba la libertad del hombre como ciudadano, se regularon primero en las declaraciones y posteriormente en la constitución. Con esas declaraciones, el principio democrático pasó al Derecho Constitucional bajo la forma del principio de la soberanía nacional.

La Constitución francesa de 1793 establecía que la soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible; asimismo se establecía su permanencia a la nación y ninguna parte del pueblo ni individuo alguno podía atribuirse su ejercicio. Asimismo este ordenamiento establecía que "todos los hombres son por naturaleza iguales, la ley es la expresión libre y solemne de la voluntad general".

Estos principios fueron modificados con los cambios políticos; en 1799 se formó un Consulado en el que Napoleón actuó como Primer Cónsul, con plenos poderes y quién reprimió toda oposición (con deportación de jacobinos, detención de realistas, ejecución del duque de Enghien) y estableció concordato con la Santa Sede (1801).

Brillantes triunfos exteriores (1801, Paz de Luneville con Austria; 1802, Paz de Amiens con Inglaterra) permitieron a Napoleón acabar

¹⁸⁷Hauriou, A. y Gicquel, J., Gelard P. *Droit Constitutionnel*. Edit. Press Universitaires de France. París, Francia, 1978, p. 189.

con la ficción del Consulado y proclamarse Emperador de los Franceses en 1804 y Rey de Italia en 1805.

Gracias a sus constantes éxitos contra las coaliciones de otras potencias político-económicas (Austerlitz, 1805; Jena, 1806; Eylau y Friedland, 1807; Wagram, 1809) Napoleón se pudo imponer en Europa, reformando el mapa político en detrimento de Austria y Prusia.

Las victorias del imperio francés no bastaron para consolidarlo, pues se encontraba sobre bases falsas; nacido de la revolución, la extensión de los principios revolucionarios, entre ellos el de la soberanía nacional, revirtió en su contra cuando los pueblos dominados quisieron aplicarlos. A esa contradicción se unía el malestar provocado por la ocupación militar y por la crisis económica debida al bloqueo impuesto a Inglaterra. En la misma Francia decayó el entusiasmo por el imperio a causa del control riguroso de las libertades y del conflicto con el papado, que retrajo a los católicos y la resistencia española y el fracaso de la campaña contra Rusia, en 1812, señalan el resurgimiento del espíritu nacionalista y el principio de una nueva coalición, vencedora en Leipzig (octubre de 1813).

Los aliados entraron a París en marzo de 1814 y Napoleón fue destituido y enviado a la isla de Elba. En sustitución, fue elegido Rey de Francia Luis XVIII, hermano de Luis XVI, y se restablecieron las fronteras de 1792, conforme al Tratado de París (mayo de 1814). Napoleón consiguió regresar a Francia pero sólo pudo mantenerse cien días en el poder.

Un segundo tratado de París restauró en el trono a Luis XVIII (1815-1824). Su reinado de estuvo marcado por la reacción de los ultras, que pretendieron resucitar las formas del antiguo régimen y quienes bajo el ministerio Villele persiguieron a la oposición e intervinieron en el exterior en defensa de los principios de la Santa Alianza (expedición a España de los Cien Mil Hijos de San Luis, 1823). Esa política continuó en el reinado de Carlos X (1824-1830) con el ministro Polignac, quien estableció censura sobre la de prensa y disolvió la Cámara (julio 1830), lo cual dio origen al levantamiento de París (27-29 julio).

La oposición liberal aprovechó el movimiento popular para proclamar rey a Luis Felipe (1830-48), defraudando los deseos de los republicanos. La apariencia democrática del nuevo gobierno desapareció progresivamente (agitaciones callejeras en Lyon y París, desorganización del partido republicano, restricción a la libertad de prensa), Thiers fue sustituido en el ministerio por Guizot, a raíz de la crisis económica de 1839-49 y de la intervención en Egipto. El gobierno Guizot completó la conquista de Argelia, pero no resolvió la situación del proletariado, agravada por la crisis alimentaria de 1845-47. Consecuentemente, se desencadenó una campaña para demandar la reforma electoral y parlamentaria, que condujo al estallido revolucionario el 22 de febrero de 1848. La Revolución obligó a abdicar a Luis Felipe, y estableció un gobierno provisional que proclamó la República.

La composición del nuevo régimen fue heterogénea (socialistas y republicanos de todos los matices) e imposibilitó el éxito de la revolución. Las elecciones de abril de 1848 dieron el triunfo a los moderados, quienes disolvieron los talleres nacionales, reprimieron la insurrección obrera de junio y cerraron los clubes.

La Constitución aprobada en noviembre de 1848 estableció la elección de un presidente por sufragio universal y la creación de una Asamblea única. Resultó elegido Luis Napoleón, sobrino del ex-emperador, en diciembre de 1849, mientras que en la Asamblea se obtuvo la mayoría a favor de los monárquicos. Ambos poderes se confabularon para practicar una política represiva (supresión de las libertades de prensa y reunión, aprobación de la Ley Faloux) que terminó con el golpe de estado del presidente (2 de diciembre de 1851).

Electo emperador en 1852, Luis Napoleón instauró un gobierno autoritario, con apariencia paternalista que paralizó la vida política. Sus colaboradores favorecieron el desarrollo de las vías de comunicación, los ferrocarriles y, el aumento de la producción agrícola, establecieron la política de libre cambio que estimuló el comercio. Esas modalidades de gobierno le dieron el apoyo de la burguesía y del campesinado, y le permitieron enfrentarse con buen éxito a las elecciones de 1857.

En el exterior, su política fue indecisa, pues se presentó como defensor de los nacionalistas, aunque esperaba circunstancias favorables para ampliar su Imperio.

Así intervino, junto con Inglaterra, en la Guerra de Crimea (1854-55), en los países balcánicos y en Italia, para apoyar a Cavour, lo que provocó guerra con Austria. Al mismo tiempo procuró crear un imperio colonial (incorporación de Argelia, Senegal e Indochina, intervención en Suéz, Madagascar y China del Norte), aunque fracasó en México lo que quebrantó su autoridad. El régimen se transformó lentamente, desde 1859-60, para atraerse, con medidas liberalizadoras (amnistía de 1859, reconocimiento del derecho de huelga en 1864, libertad de reunión y de prensa) el apoyo de otros sectores de la opinión pública, pues había perdido el de los católicos al intervenir en Italia y el de la burguesía industrial por sus medidas de libre cambio.

El emperador presentó una nueva Constitución en 1870 que aseguró la independencia de los ministros y elevó el Senado a la segunda cámara legislativa.

La guerra con Prusia provocó la caída del régimen y, consecuentemente se formó un gobierno de defensa nacional que firmó el Tratado de Francfort (10 de mayo de 1871), por el que Francia perdió Alsacia y Lorena y quedó parcialmente ocupada por los prusianos hasta el pago de una fuerte indemnización. En 1871, una Asamblea Nacional, de mayoría monárquica, eligió jefe del Poder Ejecutivo a Thiers, quien se trasladó a Versalles, donde sofocó una sangrienta

insurrección de la Commune de París. La nueva asamblea, debido a la división monárquica, escogió a la República, de la que Thiers fue nombrado presidente.

Durante su mandato liquidó las deudas de guerra y se opuso a los monárquicos, por lo que fue sustituido en 1873 por el mariscal MacMahon, quién organizó una república conservadora (Constitución de 1875), pero no pudo impedir el ascenso de los republicanos, dirigidos por Gambetta, quienes instalaron a Jules Grevy en la presidencia (1879-1887).

Durante su gobierno, Grevy, ante una división del ala republicana, fomentó la aceleración de reformas como la aprobación de las libertades de prensa (1881), de reunión (1881) y sindical (1884), asimismo instituyó la enseñanza primaria gratuita, laica y obligatoria y continuó la expansión colonial.

Al dimitir Grevy, el general Boulanger ejerció una política nacionalista frente a Alemania, que le otorgó el apoyo conservador; pero no supo adueñarse del poder y huyó del país. La creciente fuerza de anarquistas y socialistas hizo que muchos adversarios se unieran a la República, que llevó a cabo una intensa política exterior en alianza con Rusia y continuó su expansión colonial.

Los sentimientos nacionalistas, derivados de la ocupación de Alsacia y Lorena por Alemania, la rivalidad comercial y las luchas balcánicas, hicieron inevitable la Primera Guerra Mundial (1914-1918),

pese a los esfuerzos del pacifista Jean Jaures. Francia intervino al lado de la Entente y fue invadida por Alemania, pero el general Joffre detuvo el avance germánico en el Marne (septiembre de 1914).

Luego de una guerra de trincheras y de la fracasada ofensiva alemana contra Verdún, los aliados apoyados por los Estados Unidos de Norteamérica vencieron en la segunda batalla del Marne que condujo a la firma del armisticio el 11 de noviembre de 1918.

El tratado de Versalles el 18 de junio de 1919 otorgó a Francia Alsacia y Lorena y obligó a Alemania a reducir los armamentos y al pago de una indemnización de guerra. En los años siguientes el aumento de las reivindicaciones de los obreros y el descontento del sector rural por la baja del precio de sus productos dieron el triunfo a los izquierdistas (Herriot) en las elecciones de 1932, si bien no lograron acabar con la crisis, que requería profundas reformas en el sistema parlamentario. En medio de una gran inestabilidad ministerial se desarrollaron organizaciones de extrema derecha, como la *Croix de Feu*. Los proyectos de reforma constitucional promovidos por Gastón Doumergue fracasaron y las medidas de deflación adoptadas por Pierre Laval no consiguieron mejorar las finanzas. Las izquierdas se unieron en un Frente Popular, formado por comunistas, socialistas y radicales que triunfó en las elecciones de mayo de 1936. León Blum, jefe de los socialistas, formó gobierno con exclusión de los comunistas y consiguió algunas reformas como semana laboral de 40 horas y procuró el rearme de Francia, prolongando la Línea Maginot.

Las divergencias dentro del gabinete provocaron su disolución en 1937. El presidente Daladier, su sustituto, se enfrentó con la política agresiva de Hitler y se preparó para la guerra apoyándose en las derechas y organizando un programa de armamento.

Los esfuerzos diplomáticos por evitar la guerra (Conferencia de Munich, acuerdo franco-alemán de París) fracasaron al ser invadida Polonia por Alemania a la que Francia declaró la guerra. En mayo de 1940, los ejércitos franceses se desmoronaron ante el ataque alemán. El mariscal Petain, conservador, asumió el armisticio con Hitler el 22 de junio de 1940.

El norte de Francia, con París y la costa occidental, fueron ocupados por los alemanes, mientras el gobierno de Petain eligió como sede a Vichy, en el sur, y estableció un Estado autoritario de tipo fascista.

Tras ese colapso, el general De Gaulle, se declaró jefe de la Francia Libre y se puso al frente de un Comité Nacional, que primero tuvo su sede en Londres y más tarde en Argel, decidido a continuar la lucha y que en 1943 fue reconocido por Los Aliados como Gobierno Provisional de Francia.

En el interior del país se desarrolló resistencia contra la ocupación alemana, que con el desembarco de los aliados en Normandía, fue agotando sus fuerzas militares que iniciaron la retirada alemana en septiembre de 1944.

En 1945 se procedió a la elección de una Asamblea Constituyente. La estructura política de Francia sufrió fuertes modificaciones; los miembros conservadores o católicos, de la resistencia formaron el M R P (*Mouvement Republicain Populaire*) y los radicales fundaron el R G R (*Rassemblement de la Gauche Republicaine*), mientras De Gaulle constituyó en 1947 su propio partido, el R P F (*Rassemblement du Peuple Français*). Las agrupaciones políticas de izquierda continuaron siendo las mismas: el partido socialista y el partido comunista.

De Gaulle nombró, al finalizar la guerra, un Gobierno de Unión Nacional formado por comunistas, socialistas y miembros del M R P que llevó a cabo reformas económicas y sociales (nacionalización del Banco de Francia y de las minas de carbón, implantación de seguros sociales, etc.).

Partidario de un régimen presidencialista y contrario a la libre controversia de los partidos, el general De Gaulle, en desacuerdo con la Asamblea, dimitió el 20 de enero de 1946. En ese año, una vez rechazado el proyecto de Constitución unicameral, el electorado francés aprobó el 13 de octubre de 1946 la Constitución bicameral de la IV República.

El socialista Vincent Auriol fue elegido presidente en enero de 1947. Las elecciones del 10 de noviembre de 1946 para cubrir los puestos de la Primera Asamblea Nacional, dieron el triunfo a los

comunistas. Esta IV República se caracterizó por su inestabilidad política, numerosos gobiernos accedieron al poder desde 1946 a 1958. La Constitución de la V República fue aprobada el 28 de septiembre de 1958, en referendo celebrado en el territorio nacional y en el imperio. Las colonias que aprobaron el nuevo texto legal obtuvieron la autonomía interna en el seno de la *Communaute*; a Guinea que voto en contra, se le concedió la independencia completa en represalia.

En nuevas elecciones, el general De Gaulle accedió al poder reforzando sus poderes constitucionales mediante reformas a la Constitución, aprobadas el 14 de abril de 1960, que ampliaron las atribuciones del presidente. En las elecciones de 1962, triunfó nuevamente el general De Gaulle y resultó reelecto para presidente hasta 1965.

En las elecciones generales de marzo de 1967 triunfó de nuevo el partido gaullista que vio afectada su popularidad por la crisis estudiantil de mayo de 1968. En abril de 1969, De Gaulle organizó un referendo en el cual fue derrotado, retirándose de toda actividad política. Desde junio del mismo año se nombró presidente a Georges Pompidou.

La permanencia en el poder del socialista Francois Mitterand, durante la década de los ochenta, permitió la consolidación de políticas estatales y la paulatina entrada de Francia a la Comunidad Europea. En la organización política de los últimos años, no obstante su enlace esencial con las concepciones de la Revolución y su referencia implícita a la soberanía del pueblo, la elección del presidente se lleva a

cabo con las mismas asambleas que legislaban, sin abrir un periodo electoral directo, plebiscitario.

En los siguientes incisos se analizan las principales estructuras jurídicas y políticas del sistema francés.

4.4.2 MARCO TEÓRICO POLÍTICO

El marco teórico-político desarrollado en los siguientes incisos abarca el análisis jurídico de la constitución Francesa y de las principales características del sistema electoral francés.

4.4.2.1 ANÁLISIS JURÍDICO

A) ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGISLACIÓN ELECTORAL

La Constitución de 1958, después de 1962, ha funcionado en favor del sistema semipresidencial, enfocándose en todo momento a la función de orientación del Ejecutivo, el Parlamento y el Consejo Nacional. El Ejecutivo se encuentra constituido por el Presidente de la República y el Primer Ministro. El Presidente es la principal figura del Ejecutivo derivado del proceso evolutivo histórico de Francia y a la legitimidad directa que le da el procedimiento de elección directa. Asimismo el Presidente se encarga del nombramiento del Primer Ministro y de los Ministros, a propuesta de este.

Dentro de las facultades constitucionales del Presidente destacamos: representación de la nación, promulgación de leyes, nombramiento de empleados civiles y militares, ejercicio del derecho de indulto, etc.

Es menester señalar que, durante muchos años, el presidente, independientemente de las atribuciones constitucionales que tenía, contaba con el liderazgo sobre la mayoría de la Asamblea Nacional y con una coalición de partidos políticos¹⁸⁸ a su favor. A pesar de lo anterior, la presidencia de Giscard D'Estaing, apreció propiciar la revalorización del parlamento. El 29 de octubre de 1974, se promulgó la Ley de Revisión Constitucional que reconoció a los parlamentarios el derecho a recurrir al Consejo Constitucional para comprobar la inconstitucionalidad de la ley. En este contexto, la promulgación de la ley y la debilidad de la mayoría presidencialista en el parlamento, con las elecciones legislativas de 1978, se volvió a reforzar la posición centrista y presidencialista de la Constitución.

De acuerdo con las últimas reformas de 1978 y 1982 realizadas a la Constitución de 1958, Francia es una república indivisible, laica, democrática y social. La soberanía nacional radica en el pueblo francés. Esta es ejercida por los diputados a la Asamblea Nacional, reelectos mediante sufragio universal directo y secreto. Son electores

¹⁸⁸Dupuis, G. *Le Conseil Constitutionnel*. Edit. Press Universitaires de France. París, Francia, 1970, p. 35.

los que reúnan las condiciones marcadas por la ley, todos los nacionales y residentes franceses mayores de 18 años (art. 3).

Anteriormente el presidente de la república era electo por el Colegio de Electores, por un periodo de siete años. La República Francesa reconocía la existencia de las colectividades territoriales, estas últimas administradas por sus consejos, elegidos por sufragio universal. La elección del presidente se realizaba por un colegio de ochenta mil electores (parlamentarios, miembros de los consejos de los departamentos y de las asambleas de los territorios de ultramar y delegados de los consejos municipales), sin embargo la reforma de 1962 vigente en la actualidad introdujo la elección popular directa (a doble vuelta con una segunda votación entre los dos candidatos más votados, si en la primera votación ninguno hubiese obtenido la mayoría absoluta, art. 5 y 6 constitucionales), desvinculando la elección de cualquier investidura parlamentaria y acentuando la independencia y la preeminencia del poder presidencial que se convertía en expresión inmediata de la soberanía popular.

El artículo 5 de la Constitución establece que el presidente de la república es el árbitro destinado a salvaguardar el funcionamiento regular de los poderes públicos; pero, semejante calificación sólo expresa de modo aproximado la importancia del poder que se concentra en el jefe de Estado.

El presidente, puede nombrar al primer ministro, preside el Consejo de Ministros, promulga las leyes y puede pedir su reexamen al

parlamento, convoca al referendo, puede disolver la Asamblea Nacional después de oír al primer ministro y a los presidentes de las dos cámaras, firma los decretos y las ordenanzas adoptadas por el Consejo de Ministros, nombra a los funcionarios más altos del estado, manda las fuerzas armadas y desempeña un papel importante en las relaciones internacionales. En caso de grave emergencia asume por propia iniciativa poderes excepcionales, concentrando en si los de los otros órganos constitucionales, pero no puede disolver la Asamblea Nacional (artículo 16). Muchos de sus importantes actos de gobierno pueden adoptarse sin refrendo ministerial, en tanto que el presidente no es políticamente responsable ante el parlamento¹⁸⁹.

La Constitución establece que el gobierno determina y desarrolla la política nacional, dirige la administración civil y militar y es responsable ante la Asamblea Nacional. El art. 21 de la Constitución faculta al primer ministro para dirigir la acción gubernamental. Sin embargo, la Constitución establece la incompatibilidad entre la función de parlamentario y la de miembro del gobierno. La Constitución establece también de manera general, la preeminencia del jefe de estado a través del presidente.

El parlamento es bicameral (art. 24 constitucional). La Asamblea Nacional es elegido para cinco años mediante colegios uninominales con sistema mayoritario a dos vueltas.

¹⁸⁹Massot, J. *La présidence de la république*. Edit. Press Universitaires de France. Paris, Francia, 1977, p. 39.

El bicameralismo en este país tiene una tradición que data de mucho tiempo y constituye una de las características de su sistema de gobierno¹⁹⁰. Su parlamento consta de dos cámaras: la Asamblea Nacional (L'Assemblée Nationale) y el Senado (Senat). El bicameralismo en Francia se explica en virtud de la calificación de régimen semipresidencial que algunos tratadistas aplican a su sistema de gobierno¹⁹¹.

Maurice Duverger conceptualiza al régimen semipresidencial como "las instituciones de una democracia de Occidente que reúne los dos elementos siguientes:

- 1.- un Presidente de la República elegido por sufragio universal y dotado de importantes poderes propios;
 - 2.- un Primer Ministro y un gobierno responsable ante los diputados.
- Las instituciones así definidas son en parte presidenciales, en parte parlamentarias por lo que se ubican como regímenes semipresidenciales¹⁹².

La Asamblea Nacional es el órgano que desempeña las funciones más relevantes y se compone de 577 miembros electos por sufragio directo para mandar por 5 años. De acuerdo con lo dispuesto en la ordenanza del 13 de octubre de 1958, los diputados son elegidos a través del sistema de escrutinio uninominal, para determinar mayoría decisiva en dos vueltas lo que significa que para triunfar en la primera vuelta un candidato necesita obtener la mayoría absoluta, que es la

¹⁹⁰Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. cit, p. 211.

¹⁹¹Ibidem, p. 211.

¹⁹²Ibidem, p. 211.

mitad más uno de los votos emitidos, debiendo esos votos representar cuando menos 25 por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral¹⁹³.

Si ninguno de los candidatos obtiene mayoría absoluta, se celebra una segunda votación en la cual será triunfador quien tenga mayoría relativa de los votos. El Senado representa a unidades territoriales y se elige para nueve años renovándose un tercio cada tres años, con un procedimiento en dos fases: la primera, en colegios coincidentes con los departamentos y posteriormente por un colegio electoral formado por los diputados, los miembros de los consejos de departamento y por delegados de los consejos municipales. La estructura interna del Senado es similar a la de la Asamblea y la edad requerida para formar parte de esta cámara es de 35 años. Anteriormente el número de senadores era de 283, aunque se ha aumentado a más de 300, sumando representantes de Francia y de posesiones de ultramar. En el control político del gobierno prevalece la Asamblea Nacional e igualmente en casos de conflicto para la aprobación de un texto legislativo. Dada la tendencia constitucional, el peso político de las cámaras cede ante el predominio del ejecutivo. La legislación parlamentaria queda limitada a los sectores previstos por la Constitución (art. 34) entendiéndose que en los restantes interviene el gobierno con sus reglamentos (art. 37). La Constitución ha incidido en la autonomía parlamentaria estableciendo controles a través del consejo constitucional; las comisiones permanentes se reducen a seis y sus prerrogativas se limitan a proponer enmiendas a la asamblea sin

¹⁹³*ibidem*, p. 212.

poder hacer propuestas sustantivas. El art. 49 establece la relación parlamento-gobierno, que manifiesta que el gobierno ha de dimitir si prospera una moción de censura propuesta contra él por lo menos por una décima parte de los diputados y aprobada por mayoría absoluta de los miembros de la asamblea. Este sistema presidencialista limita al parlamento, por la facultad reconocida al presidente para convocar a referendo sobre proyectos de organización de los poderes públicos (art. 11 constitucional).

De igual forma la Constitución establece un consejo constitucional (art. 56), formado por nueve miembros, designados por terceras partes, por el presidente, por la Asamblea Nacional y por el Senado, que duran en el cargo nueve años y a quienes se suman los ex presidentes de la república. El Consejo tiene atribuciones de garantía constitucional como el control de elecciones parlamentarias, y de la votación del referendo, dictamen previo acerca de la adopción por el presidente de poderes excepcionales y la adopción de leyes o de los reglamentos parlamentarios.

4.4.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

Enmarcado dentro de un contexto de forma de gobierno semipresidencial, como ya se ha mencionado en el inciso anterior, el sistema electoral francés se caracteriza por la utilización los sistemas mayoritario, proporcional, voto directo y el indirecto. En la elección presidencial, esta se rige por medio de sufragio universal directo por

mayoría absoluta a dos vueltas en circunscripción nacional. En la elección de la Asamblea Nacional, se aplica el sistema mayoritario uninominal a dos vueltas y el sufragio universal directo. En la primera vuelta de la elección, resultan electos los candidatos de mayoría absoluta. En las circunscripciones que ningún candidato obtiene esta mayoría se realiza la segunda vuelta. En las elecciones del senado se aplica el sistema de sufragio indirecto que favorece a las áreas rurales en detrimento de las urbanas. El procedimiento electoral presupone la preparación de la elección, el escrutinio y el contencioso electoral previsto para impugnaciones presentadas ante el Consejo Constitucional.

Como complemento a lo anterior, es importante mencionar el marcado y fuerte predominio presidencial sobre el sistema político, mismo que está sustentado en la Constitución. El contrapeso del parlamento en este sistema presidencialista opera de manera relativa. A pesar de lo anterior, Maurice Duverger clasifica al sistema político francés como un sistema semi-presidencial, ya que reúne en principio al Presidente de la República y a un Primer Ministro y un gobierno responsable ante los diputados, esta singularidad en parte presidencial y en parte parlamentaria determina la clasificación de Maurice Duverger¹⁹⁴, misma con la que coincidimos.

Es importante señalar que, dentro de las democracias occidentales, Francia es un buen ejemplo de sistema de representación

¹⁹⁴Duverger, Maurice. *Les Régimes semi-présidentiels*. Edit. Press Universitaires de France. Paris, Francia, 1986, pp. 7-8.

por mayoría absoluta. En el ha ocurrido un gran número de cambios desde 1848, destacando la variación entre los sistemas de mayoría y de representación proporcional, numerosas transformaciones en el sistema electoral ¹⁹⁵ (Ver Anexo D).

A partir de 1958 se impulsó en Francia un sistema de mayoría absoluta y únicamente los republicanos populares y los comunistas eran contrarios a ese sistema. El manejo de la mayoría absoluta por la mayoría de derecha (en ventaja propia), fundamentó las demandas de los partidos de izquierda para implantar representación proporcional.

La posibilidad de que el sistema electoral vigente, con la modificación de las relaciones de fuerza según los votos, pudiera repercutir, en beneficio de los partidos de izquierda, ha hecho que tanto políticos conservadores como publicistas propugnen también la representación proporcional¹⁹⁶. El sistema proporcional tuvo algunas cualidades para fomentar la formación de mayorías, a las cuales se adaptaron tanto los partidos cuanto el electorado.

Según el antiguo sistema de mayoría: los 577 escaños totales (antes 491) fueron asignados exclusivamente a más de 100 circunscripciones electorales de diferentes tamaños (100 departamentos, la ciudad de París y territorios de ultramar). Por cada 108,000 habitantes se atribuía un escaño, cada departamento obtenía un mínimo de dos escaños. En la práctica casi las dos terceras partes

¹⁹⁵Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. cit., p. 178.

¹⁹⁶Ibidem, p. 188.

de todos los departamentos alcanzaron sólo entre dos y cinco escaños. De ese modo tienen el 36.8 por ciento del total de los escaños por asignar (refiriéndose a Francia sin contar a los 22 diputados de los territorios de ultramar). Otro elemento para la formación de mayoría fue la introducción de una barrera legal de un 5 por ciento. Asimismo el procedimiento del cociente electoral simple para la conversión de votos en escaños produce un efecto de desproporción en el sistema electoral.

En resumen el procedimiento favorece a los partidos más fuertes en votos, en perjuicio de los partidos pequeños, con lo cual la distorsión disminuye cuando se va aumentando el tamaño de la circunscripción, o sea el número de escaños por asignar.

El sistema de partidos es pluripartidista con frecuente introducción de partidos políticos que representan a las diversas corrientes ideológicas de la sociedad. En los últimos años hubo predominio de el Partido Socialista (PS), que tenía como líder a Francois Mitterrand, asimismo se cuentan otros partidos de izquierda como el PCE; existen también en la actualidad partidos políticos que provienen de componentes gaullistas (UDR y luego RPR) y también partidos políticos que encabezan corrientes ideológicas o movimientos ciudadanos (FN) y Diverse Droite.

A pesar de la enorme trayectoria histórica del sistema de partidos francés, éste beneficia de manera predominante a los dos partidos

mayores (PCF y PS) el resto de los partidos políticos obtiene sólo una pequeña representación.

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos, en virtud de que estos tienen personalidad jurídica como sujetos de derecho privado reconocidos constitucionalmente, el financiamiento, tradicionalmente era público y privado. Derivado de que existían diversas inconsistencias en su funcionamiento, el 11 de marzo de 1988 se promulgo una ley para dar firme base moral al sistema de financiamiento de la vida política, en la que se estableció además un sistema de financiamiento público para el sostenimiento normal de los partidos políticos y el principio de que los miembros electos deben declarar sus bienes¹⁹⁷. En 1990 se reformó la ley a fin de limitar el incremento de los gastos en las campañas electorales; prevenir la gran disparidad entre los partidos y candidatos en las elecciones; permitir a los partidos y candidatos obtener recursos por medios legales y asegurar una mayor transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y el sostenimiento de los partidos políticos. Esta nueva reforma se bifurca en 2 grandes áreas: el financiamiento de partidos políticos y el financiamiento a las campañas electorales generales y a la presidencial.

Los fondos a los partidos políticos pueden recibir fondos proporcionalmente al número de escaños que tienen en la Asamblea, no sujetos a control financiero normal, asimismo se establecen límites al financiamiento privado en sus donaciones. Los individuos no

¹⁹⁷ Alemán Velasco, Miguel. Op. cit. pp. 76-78.

pueden hacer contribuciones a los partidos que excedan de 50,000 francos ni las corporaciones de 500,000, las donaciones de los cuerpos corporativos sujetos al Derecho Público están prohibidas, también lo están aquellas corporaciones de Derecho Privado cuya mayoría de acciones pertenece a un cuerpo gobernado por el Derecho público, como casinos, corporaciones en el extranjero o empresas de un Estado extranjero. Los partidos políticos, en esta inteligencia, reciben un financiamiento predominantemente de carácter público con donaciones privadas limitadas y deben conservar su contabilidad ya que sus cuentas anuales son certificadas por dos auditores y depositadas en la Comisión Nacional de Fondos de Campaña y Financiamiento Público¹⁹⁸ (Ver Anexo E).

En cuanto a los fondos para campañas electorales se establece que los candidatos pueden recibir fondos solamente por intermedio de una asociación financiera electoral o de un individuo nombrado por él como agente financiero. Las asociaciones y agentes deben abrir una cuenta bancaria para transacciones financieras, misma que es cerrada 3 meses después del fin de la campaña electoral. Se establecen límites a los gastos de las campañas electorales: para diputados es de 500,000 francos por candidato; para elecciones presidenciales, el techo para gastos de campaña es de 120 millones de francos por candidato en primera vuelta y 140 millones para cada uno de los dos candidatos que juegan aún por la presidencia en la segunda vuelta. Se maneja también la figura del reembolso que se otorga cuando los candidatos a diputados que reciben el 5% de los votos en la primera vuelta. En las

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 182.

elecciones presidenciales el promedio del reembolso es equivalente a una veintava parte del límite para todos los candidatos. Esta cantidad se eleva a un cuarto del límite para aquéllos que obtienen más del 5% de los votos en la primera vuelta¹⁹⁹.

Para concluir lo relativo al financiamiento de partidos políticos en Francia, es importante destacar que el 14 de mayo de 1991, la Asamblea Nacional decidió formar un comité de investigación sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales.

El sistema de gobierno de Francia se ha sido caracterizado como de ejecutivo dominante o fuerte, por ser el presidente la figura principal que encauza y dirige el proceso político, por lo que el parlamento en sus dos cámaras, la Asamblea Nacional y el senado, tiene un papel secundario frente al titular del poder ejecutivo, reconociéndose que de las dos cámaras es la primera la que tiene preponderancia²⁰⁰.

Indudablemente el sistema electoral francés presenta rasgos de disfuncionalidad en algunos rubros, su sistema semipresidencialista implícitamente provoca la concentración de funciones en una sola oficina lo que genera radicalismo en la toma de decisiones y las deficiencias inherentes a los gobiernos presidencialistas.

4.5 DERECHO ELECTORAL EN GRAN BRETAÑA

¹⁹⁹ *Ibidem.*, p. 78.

²⁰⁰ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. cit. p. 246.

4.5.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Históricamente, Gran Bretaña se ha caracterizado por tener una forma de gobierno monárquico, donde se contraponían el monarca y el parlamento, titulares respectivos del poder del gobierno y del legislativo. Después de la revolución del siglo XVII, esta forma de gobierno se consolidó a través del Bill of Rights de 1689 y duró hasta finales del siglo siguiente. Durante esa época se confirma el derecho del Parlamento a dirigir la política fiscal (impuestos y acciones fiscales) y a controlar el reclutamiento y presupuesto del ejército y vio aparecer los primeros grupos políticos parlamentarios: whigs y tories.

Es menester señalar que el Reino Unido de Gran Bretaña se formó por la integración de varias unidades históricas independientes, aunque muy relacionadas entre sí: Inglaterra, Escocia, Gales, Irlanda. Inglaterra fue el elemento más dinámico y el receptor más directo de las influencias del resto de Europa. Las invasiones de pueblos procedentes del continente (romanos, anglosajones, daneses, normandos) se asentaron preferentemente sobre territorio inglés, mientras en Escocia, Gales e Irlanda pervivieron durante más tiempo las primitivas culturas celtas, con un tipo de agricultura y ganadería poco evolucionado. La unificación del archipiélago británico fue realizada por Inglaterra, que en 1282 acabó la conquista de Gales y en 1536 inició la asimilación del país. La conquista de Irlanda comenzó en 1171, pero no se hizo efectiva hasta el reinado de Enrique VIII (1509-1547).

En 1604, Jacobo VI de Escocia fue nombrado rey de Inglaterra con el nombre de Jacobo I, y por el Acta de Unión de 1707, se realizó la unión de ambos países con el nombre de Gran Bretaña. El Acta de Unión de 1707 fusionó los parlamentos, los gobiernos y las economías de Inglaterra y Escocia y permitió a ésta participar en el desarrollo manufacturero y el tráfico colonial inglés.

A lo largo del siglo XVIII, Gran Bretaña consolidó su supremacía marítima y comercial, puso los asimismo los fundamentos de su supremacía colonial y fue el primer país en que tuvo lugar la revolución industrial y el establecimiento del régimen parlamentario. El poder ejecutivo pasó al Gabinete (subcomité formado por los principales consejeros privados del rey), que deliberaba sin la presencia del monarca y en cuya actuación tuvo cada vez mas influencia el Parlamento, por su control de la legislación y de los medios financieros. De 1714 a 1761, los whigs (representantes de los intereses financieros y coloniales) se aseguraron la permanencia en el gobierno y la docilidad del Parlamento mediante la corrupción electoral y la irracional distribución de los distritos electorales. De 1760 a 1783, el rey Jorge III pretendió restablecer el gobierno personal y la prerrogativa real, pero, tras la derrota sufrida en la guerra contra los colonos de América, tuvo que reconocer en 1783 a un ministerio basado más en la confianza del parlamento que en la del rey. En 1782, Irlanda obtuvo un Parlamento independiente, que fue suprimido después de la sublevación de 1798; el acta de Unión de 1800 envió una minoría de parlamentos irlandeses al parlamento británico.

De 1815 a 1850, Gran Bretaña experimentó un vertiginoso desarrollo de la industria capitalista, así como considerables cambios demográficos, la población se concentró en las zonas industriales del Norte y Oeste y las instituciones del antiguo régimen fueron definitivamente eliminadas. Después del Congreso de Viena (1814-15), las clases dirigentes inglesas reforzaron su conservadurismo (1815-1822) y reprimieron con dureza los intentos reformistas y el descontento provocado y agravado por las inhumanas condiciones de trabajo del proletariado industrial, por la inflación y por otros factores.

A partir de 1822, los gobiernos se mostraron dispuestos a adaptar la legislación del país a la nueva estructura de la sociedad británica; los tories reformistas (1822-30) rebajaron algo las tarifas aduaneras (1823), autorizaron la existencia de las Trade Unions obreras (1825), aunque con facultades muy limitadas, abolieron la Test Act (1828) y dictaron la ley de Emancipación Católica (1829), que dio plenos derechos civiles a los católicos, pero su negativa a afrontar la reforma parlamentaria fue causa de su substitución por los whigs, que aprobaron el proyecto de reforma parlamentaria de 1832 por el cual la alta burguesía industrial rompió el monopolio parlamentario de los grandes terratenientes al lograr la representación de los grandes centros industriales.

Los sucesivos gobiernos liberales y conservadores (sucesores de whigs y tories respectivamente) pudieron aprobar la abolición de la esclavitud (1833), y la Ley de Pobres de 1834; establecer el trabajo obligatorio en las workhouses (casas de trabajo), abolir las leyes

proteccionistas sobre el trigo (1846) y sobre la navegación (1849), y reducir al mínimo los derechos de aduana para la importación, con lo que desaparecieron las últimas trabas para la adopción del libre cambio. Esta circunstancia dio a la Gran Bretaña la mejor industria del mundo, y pudo así imponer la supresión de aranceles a aquellos países con los que comerciaba, por medio de la presión económica y la intervención de su marina de guerra. Las organizaciones obreras fueron las primeras en alcanzar un desarrollo importante, pero combatieron preferentemente por la mejora de las condiciones de trabajo y por la obtención del sufragio universal y carecieron de ideología propia con la que oponerse al sistema capitalista.

Después de un periodo de auge económico (1850-57), producido sobre todo por el desarrollo acelerado de la gran industria (construcción de redes ferroviarias), la primera gran crisis mundial alcanzó a Gran Bretaña en 1859, lo que produjo el hundimiento de numerosas empresas y aumentó la concentración industrial. La reforma electoral de 1867 extendió el sufragio a la pequeña burguesía de las ciudades y a los arrendatarios campesinos medios; la ley de 1871 concedió a las Trade Unions el carácter de asociaciones legales y la de 1875 hizo legal la huelga; en 1873 se estableció el sufragio secreto y , en 1880, la enseñanza primaria obligatoria.

A partir de 1870, la industrialización de nuevos países como Alemania, Estados Unidos y Francia, obligo a Gran Bretaña a abandonar el librecambismo y a reservar y ampliar su imperio colonial como mercados exclusivos de sus productos. Aunque la

concentración industrial y la formación de monopolios fue inferior a la alemana y la estadounidense, los bancos alcanzaron una elevadísima concentración de capitales; los banqueros ingleses concedieron créditos a financieros e industriales de todos los países y dirigieron la exportación de capitales a los países subdesarrollados, donde era posible la obtención de elevadísimos intereses.

Durante los primeros años del siglo XX, los E.U. rebasaron los índices británicos de producción, aunque Gran Bretaña continuaba siendo la primera potencia bancaria mundial. Ante la creciente presión obrera (fundación del Labour Party en 1900, grandes movimientos huelguísticos a partir de 1910). los gobiernos liberales llevaron a cabo un programa reformista que impuso mejoras salariales y en las condiciones de trabajo limitó el poder de la Cámara de los Lores (1911), aprobó el Home Rule (1914) y estableció el sufragio universal (1918). Después de aliarse con Francia y Rusia, Gran Bretaña entró en la Primera Guerra Mundial. Al acabar la guerra, Gran Bretaña se enfrentó con un gran problema financiero (endeudamiento respecto a E.U., abandono del patrón oro), agravado con el relativo retraso técnico de la industria, especialmente la algodonera y del carbón, que obligó al gobierno a adoptar medidas proteccionistas con tarifas preferenciales para el Imperio y por la depresión económica. En 1920, Irlanda se dividió en Irlanda del Norte y el Estado Libre de Irlanda. A pesar de su escasa preparación bélica, Gran Bretaña entro en la Segunda Guerra Mundial, el 3 de septiembre de 1939.

En 1940, Winston Churchill constituyó un gobierno de unión nacional integrado por conservadores, laboristas y liberales que dirigió la contienda contra Alemania.

Tras la derrota de Francia en 1940, Gran Bretaña tuvo que soportar por si sola el peso de la guerra, hasta la entrada de la URSS y de los E U.

Terminada la guerra, Churchill formó un nuevo gobierno constitucional exclusivamente con los conservadores e inicio, a escala mundial y secundado por el presidente norteamericano Truman, la política anticomunista y de cerco a la Unión Soviética, conocida posteriormente con el nombre de Guerra Fría. En 1945 se celebraron elecciones venciendo el partido laborista; sin embargo, entre otras circunstancias el intenso movimiento nacionalista surgido en África y Asia obligó a Gran Bretaña en años sucesivos a una descolonización progresiva de su imperio. Las nuevas naciones entraron a formar parte, en su mayoría, de la Comunidad Británica de Naciones (Commonwealth). Gran Bretaña, a partir de esta fecha, perdió su preponderancia en la política internacional y, aunque se le siguió considerando como gran potencia, ha desempeñado desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial un papel secundario respecto de los E U y la URSS. En las elecciones de 1951, el partido laborista resultó perdedor ante el partido conservador que mantuvo su poder hasta 1964 y siguió conservando su hegemonía durante las décadas de los ochenta y noventa. Sin embargo, en los últimos años, se ha dado un progresivo acercamiento ideológico y programático tanto de los laboristas como de los conservadores.

En cuanto a su forma de gobierno, Gran Bretaña no goza de Constitución escrita como la mayoría de los Estados. Su funcionamiento político se regula por una serie de principios, reglas y costumbres sancionadas por la ley y por algunos documentos históricos, el más importante de ellos la Carta Magna de 1215. Nominalmente el rey es el jefe supremo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. En la práctica el ejecutivo lo ejerce el gobierno presidido por el Primer Ministro (nombrado por el rey de acuerdo a los resultados electorales). En el interior del gobierno funciona un gabinete, formado por ministros y representa una sólida institución política británica. El poder legislativo recae en el Parlamento que se forma de la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores. Asimismo funciona un Consejo Privado de la Corona. A manera de resumen, es menester señalar que la tradición histórica del modelo inglés ha permitido el fortalecimiento de sus instituciones y su eficiencia en la práctica contemporánea. El proceso evolutivo de una monarquía absoluta a una monarquía parlamentaria, a través de los siglos, ha permitido el conocimiento y análisis de las ventajas y desventajas de esta forma de gobierno a efecto de mejorar su desarrollo democrática de acuerdo a las circunstancias históricas imperantes.

El desarrollo del marco teórico político del sistema inglés se analizará en los siguientes incisos.

4.5.2 MARCO TEÓRICO POLÍTICO

A través del análisis jurídico y del estudio de las principales características del sistema inglés, procederemos a obtener un marco teórico político general del sistema que predomina en Gran Bretaña.

4.5.2.1 ANÁLISIS JURÍDICO

A) ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGISLACIÓN ELECTORAL

La Constitución del Reino Unido es diferente a las constituciones rígidas y escritas de Estados Unidos, Francia y otros países. El pensamiento inglés, muy digno de tomarse en cuenta, afirma que el sistema de constitución escrita y rígida ofrece más desventajas que provechos, pues equivale a una promesa de ser completo, perfecto y de proveer a todo y prevenirlo todo.

Características de la Constitución británica son su flexibilidad y continuidad, para comprenderla es necesario observarla como el proceso histórico del sentimiento nacional y característico del pueblo inglés. Las fuentes donde se ha nutrido el derecho constitucional inglés son: el derecho consuetudinario (Common Law) y la aquiescencia más antigua de los poderes y la opinión, así es que , los

conflictos constitucionales encuentran su solución no en la Constitución sino en los archivos parlamentarios o judiciales.

Resumiendo, los caracteres de la Constitución británica, son: primero, no revolucionaria; segundo, no escrita, tercero, histórica por excelencia. La Constitución británica tiene orígenes revolucionarios y tiene parte escrita legislada (pactos, tratados y estatutos).

En virtud de lo anterior es necesario mencionar que las revoluciones en Gran Bretaña han tenido un significado histórico distinto del que tuvieron en Francia, por ejemplo, no implicaron la afirmación de principios abstractos sino la confirmación de una tradición violada; asimismo la parte no escrita y consuetudinaria de la constitución británica tiene mayor alcance que en otros países ya que es esencialmente flexible y acomodatoria y en ella el elemento histórico adquiere proporciones tan amplias como en ninguna otra.

Gran Bretaña es el país donde apareció por vez primera la forma de gobierno parlamentario. Hacia finales del siglo XVIII, se consolidó el principio que los ministros, y en particular su presidente (Primer Ministro), deberían gozar de la confianza de la Cámara de los Comunes (1782). La actual forma de gobierno inglesa se caracteriza por un predominio neto del gobierno de modo que figura dentro del esquema del llamado parlamentarismo mayoritario.

Ligada a la tradición, la constitución inglesa, cuenta con una naturaleza eminentemente consuetudinaria y ha mantenido el carácter

monárquico del Estado. La Corona es símbolo de la identidad nacional y los poderes reconocidos a sus titulares son esencialmente formales (prerogative), pues los ejerce el gobierno. El consejo privado de la corona (Privy Council) es el órgano donde el soberano adopta formalmente ciertas previsiones normativas que, en realidad, decide el gobierno (orders in Council). El gobierno (Cabinet), se considera, formalmente, según la tradición constitucional, un comité interno del Privy Council²⁰¹.

El gobierno inglés entraña una distinción entre el gabinete ministerial (Cabinet), presidido por el primer ministro y el gobierno (Government), que comprende numerosos ministros ajenos al gabinete y que, por tanto, no discuten ni deliberan sobre la orientación política.

Los ministros se distinguen en ministros miembros del Cabinet y ministros ajenos al mismo. La calificación formal de los ministros varía, a veces se denominan ministros (Ministers) cuando dirigen un ministerio, a veces secretarios de Estado (secretaries) cuando dirigen un oficio (Office), según la terminología tradicional. La elección del primer ministro la hace el soberano que consuetudinariamente debe nombrar al líder del partido que ganó las elecciones. Sólo cuando éstas no preconstituyen una mayoría el soberano dispone de cierta discrecionalidad. El nombramiento de los ministros se hace luego a propuesta del nuevo primer ministro.

²⁰¹Hardie, F. *The Political Influence of the British Monarchy (1902-1945)*. Edit. Oxford University Press. Londres, Inglaterra, 1970, pp. 25-75.

El primer ministro ocupa una posición de clara hegemonía y preeminencia sobre los miembros del gobierno y de la mayoría parlamentaria. Cada año, al comienzo de la sesión de la Cámara de los Comunes, el soberano lee un discurso que en realidad ha sido preparado por el gobierno y contiene el programa gubernamental. Tal programa se aplica puntualmente mediante la aprobación, por parte de la mayoría, de las propuestas del gobierno. Este dispone plenamente del orden del día de la Cámara de los Comunes de suerte que puede prefijar los tiempos precisos en que deben contenerse los debates y efectuar las votaciones.

Existe una profunda homogeneidad política entre el gobierno y la mayoría, siendo el primer ministro al mismo tiempo, por lo general, el líder del partido mayoritario. Asimismo corresponde al gobierno la facultad de disolver anticipadamente la cámara electiva cuando la gravedad de la situación política pone en peligro la estabilidad de la mayoría parlamentaria y del gobierno.

El parlamento, según la tradición constitucional, está compuesto por la Corona y las dos cámaras. Empero, la función de La Corona está hoy ligada a actos formales, mientras que el papel de los lores, como indicaremos, se ha ido reduciendo.

El parlamento es bicameral y se funda esencialmente en la Cámara de los Comunes, que se elige cada cinco años, sobre la base de colegios uninominales con sistema mayoritario a una sola vuelta. Originariamente esta Cámara fue la encargada de representar a la

burguesía. La Cámara de los Comunes (House of Commons) se forma por 650 miembros. Los diputados eligen a un presidente (speaker). Los trabajos parlamentarios se desarrollan según las costumbre y reglamentos actualizados (Standing Orders). El speaker distribuye el trabajo entre comisiones permanentes (standing committees) que, no obstante, carecen de previa competencia sectorial. Para discutir el presupuesto y leyes muy importantes subsiste el procedimiento de la "Comisión de toda la Cámara" que en realidad es un expediente que implica la discusión con la presencia potencial de todos los diputados, pero simplificando los complejos procedimientos ordinarios previstos por el reglamento parlamentario para los trabajos en pleno.

La Cámara de los Comunes, por ser sus miembros electos por el pueblo, constituye el elemento dominante del parlamento inglés, su representación es todavía, aristocrática, aunque en menor proporción que en otras épocas, lo que da lugar a que no corresponda exactamente a la composición social de la nación²⁰².

La función del gobierno en las iniciativas legislativas es relevante ya que los proyectos de ley públicos (*public bills*) son, por lo regular, presentados por los ministros con el apoyo del gabinete y raramente por los parlamentarios sin responsabilidad de gobierno (Private Member's Bill) en cuanto que el procedimiento parlamentario dificulta muchísimo esta facultad.

²⁰²Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. cit., p. 204.

La Cámara de los Lores es la segunda del Parlamento, originalmente asumió la representación de la aristocracia y la nobleza y aún esta formada por miembros hereditarios y por miembros vitalicios nombrados por el soberano a propuesta del gobierno. Algunos miembros cumplen funciones judiciales (Law Lords) en la medida que un comité de la cámara constituye la más alta jurisdicción de apelación en materia civil y penal hoy regulada por una ley de 1876 y por sus modificaciones. En general, la Cámara desempeña en la actualidad funciones de estudio y debate e irrelevantes atribuciones de control del gobierno. Esta Cámara de Lores se compone en la actualidad de 1200 miembros aproximadamente, sin embargo, debido a su origen, algunos participan ocasionalmente.

Formalmente, la competencia legislativa de la Cámara de los Lores para aprobar las leyes es equivalente a la Cámara de los Comunes.

Es importante mencionar que la iniciativa de las leyes del presupuesto y fiscales corresponde sólo a la Cámara de los Comunes y es necesario el asentimiento de la Cámara de los Lores para aprobar las leyes que a juicio del speaker de la Cámara de los Comunes conciernen a tasas o cuestiones conexas (Money Bills) de suerte que son votadas por una sola cámara.

En las demás leyes el asentimiento a los proyectos votados por la Cámara de los Comunes siempre se da, aun sin la sanción de la Cámara de los Lores.

4.5.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

En el marco de una forma de gobierno tradicional de monarquía parlamentaria, Gran Bretaña es el ejemplo clásico del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales²⁰³. La Cámara de los Comunes se constituye de 651 representantes electos en distritos uninominales en votación a una sola vuelta y bajo el principio de mayoría simple. Esta mayoría relativa es parte componente y condición funcional de un sistema que se ha elevado a modelo de la forma parlamentaria de gobierno. El sistema electoral, el sistema bipartidista, la formación de mayorías partidistas, la alternancia en el ejercicio de las funciones de gobierno son algunos de los componentes del sistema británico.

Esta concepción se encuentra avalada por algunos autores destacándose Dieter Nohlen y S.E. Finer²⁰⁴ que considera que el sistema británico es un sistema bipartidista ya que entre 1945 y 1974 dos grandes partidos son los que se han disputado todas las elecciones. Cabe hacer mención que para Finer en este sistema el ganador se lleva todo, gracias a una mayoría de escaños en la Cámara de los Comunes, el partido ganador controla las decisiones de este cuerpo colegiado y el líder del partido mayoritario se convierte en el primer ministro, quien escoge a personalidades dentro de su partido para encabezar los ministerios y grandes departamentos del gobierno.

²⁰³Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. cit., p. 154.

²⁰⁴ Finer S.E. *La política de adversarios y la reforma electoral*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1988 p. 15.

Mientras este equipo ministerial sea capaz de conservar y mantener la confianza y apoyo de sus colegas miembros del Parlamento podrá legislar en la forma que desee²⁰⁵.

Este sistema no sólo coloca a un partido a cargo del gobierno e impide al otro cualquier participación en la toma de decisiones sino que también garantiza que el equipo ministerial y el resto de los miembros del partido mayoritario se mantengan unidos, ya que de lo contrario el gobierno perdería la mayoría y el partido siguiente más fuerte sería llamado a formar un nuevo ministerio - ahora de minoría- y tendría que convocar a elecciones generales y en ellas este partido, por lo pronto minoritario, enfrentaría a las dos facciones del que fuera antes mayoritario, lo cual sería una garantía de triunfo para el partido que permaneció unido, recordando el caso del Partido Laborista en 1931²⁰⁶.

Históricamente, la división de circunscripciones en el país para la realización de procesos electorales con anterioridad a 1832, era en circunscripciones binominales. Con la reforma de este año, 1832, se supuso un nuevo reparto parcial de los escaños de la Cámara de los Comunes en favor de las regiones urbanas e industriales, la eliminación de la representación territorial y una cuidadosa extensión del sufragio a las capas burguesas, se crearon circunscripciones pequeñas de diversas magnitudes. Paralelamente a las circunscripciones uninominales, continuó existiendo la mayoría de las circunscripciones binominales. De igual forma, existían algunas trinominales y la ciudad

²⁰⁵ *Finer, S.E. Op. cit., p. 15.*

²⁰⁶ *Ibidem. p. 13.*

de Londres tenía una circunscripción tetranominal. En las circunscripciones con más de dos escaños, el elector tenía, desde 1867, un voto menos que escaños por adjudicar (voto limitado). A partir de la reforma de 1884-1885, la tercera Reform Act, implantó el predominio de las circunscripciones uninominales y sólo quedaron 25 circunscripciones plurinominales. El voto limitado quedó abolido.

En 1918 se implantó el sufragio universal masculino con voto plural para los propietarios de casas, tierras, y negocios y para los titulados universitarios, en virtud de esto sólo quedaron 13 circunscripciones binominales además de las circunscripciones universitarias. En 1950 se estableció la circunscripción uninominal con carácter general para todo el país. Como criterio para la distribución de las circunscripciones se utilizó primeramente una cuota nacional referida no a la población sino al número de electores en la circunscripción. Todas las circunscripciones debían tener el mismo número de electores, existiendo en la actualidad 630 y únicamente se permiten variaciones del 25 por ciento frente a la cuota, esto es, frente al valor medio de la cifra de electores referida a la totalidad del país. Existe una Boundary Commission que se encarga de la distribución de estas circunscripciones y a partir de 1970, se ha realizado una reforma de acuerdo a las recomendaciones de esta comisión. En la actualidad, la extensión del sufragio es de carácter universal, a los mayores de 18 años.

La duración máxima del parlamento no puede exceder de 5 años, sin embargo este término puede ser flexible y compete exclusivamente al Primer Ministro la facultad de convocar a elecciones.

Un aspecto importante es el financiamiento a los partidos políticos, que por ser sujetos de Derecho privado únicamente el financiamiento para sus actividades políticas y electorales es de carácter privado, no existe financiamiento público. Sin embargo existe una asistencia financiera muy limitada para los partidos de oposición representados en el parlamento. Este financiamiento electoral privado establece un tope impuesto a los gastos de campanas electorales de los candidatos vigente desde el siglo pasado. Sin embargo, a partir de 1918, las campanas genéricas, a nivel central, no están sujetas a restricciones. "Dícese que los candidatos no traspasan los límites fijados debido a la gratuidad de la propaganda por televisión a los partidos, a nivel central, desde 1951. Así, pues, el grueso del gasto lo realizan los partidos y éstos no están sometidos a ninguna limitación²⁰⁷. Los candidatos o sus representantes deben nombrar a un agente electoral, que se constituye como una figura jurídica especial de la legislación electoral británica o pueden actuar como sus propios agentes. Desde 1918, la Ley prohibió cualquier tipo de gastos a favor de un candidato, no autorizados por escrito por éste o por su agente electoral, sin embargo, dejó planteada la posibilidad de hacerlos a nivel central para llevar a cabo campanas de tipo genérico, no sujetas a restricciones económicas. En virtud de las inconsistencias de este

²⁰⁷ Alemán Velasco, Miguel. Op. cit. p. 61.

sistema de financiamiento, se presentó el informe Houghton en 1975, que formuló en términos generales las siguientes recomendaciones:

- introducir un sistema de financiamiento público a los partidos políticos bajo la forma de un subsidio anual, cuyos fondos serían pagados a la organización central de los partidos políticos, más un reembolso limitado de gastos electorales a nivel local;
- para recibir el financiamiento público, los partidos tendrían que haber ahorrado depósitos de la elección previa en por lo menos seis distritos electorales, o haber tenido al menos dos candidatos electos, o un candidato electo y al menos 150,000 votos. El monto del financiamiento sería calculado sobre la base de 4 peniques por voto en promedio²⁰⁸. A pesar de estas recomendaciones la mayoría conservadora en el parlamento no apoyó la aplicación de las recomendaciones de este informe.

El sistema inglés de partidos está tradicionalmente dominado por dos de ellos, aunque existen otros con relieve. Primero fueron los Whigs y los Tories y luego los sustituyeron conservadores y liberales. Desde el comienzo de este siglo entraron en escena los laboristas, quienes marginaron a los liberales. Actualmente los conservadores y los laboristas alternan en las funciones del gobierno y de la oposición. El sistema de partidos puede clasificarse como predominantemente bipartidista.

La Constitución prevé alternancia de dos sistemas mayoritarios, ya que el líder del partido de oposición goza del reconocimiento formal

²⁰⁸ IBID., p. 63.

de la legislación estatal y está destinado a ser elegido primer ministro, mientras que el gabinete ministerial se constituirá con ministros que antes fueron colaboradores del líder de la oposición. Es importante señalar que el partido de oposición inglesa encabeza el Shadow Cabinet o Gabinete en la sombra que preside el líder de la oposición parlamentaria a quien se considera en la práctica política, órgano de gobierno de la oposición. Al líder de la oposición se le considera Shadow Primer Minister o Primer Ministro en la Sombra ya que concentra los máximos poderes de formación del gabinete en la sombra. El gabinete gubernamental y toda la estructura del Government tienden a ser una fiel reproducción del gabinete en la sombra de todo el Government de la oposición.

Como deficiencias y puntos de debate de este sistema electoral, Dieter Nohlen²⁰⁹ apunta que más de 25 por ciento de los electores no da su voto a ninguno de los dos partidos grandes. La exclusión de este 25 por ciento del electorado, a causa del sistema electoral va más allá de los límites tolerables para una representación justa; de igual forma se argumenta que este sistema tiene como deficiencia que el 40 por ciento de los electores puede imponerse al restante 60 por ciento, esto no solamente supone distorsión de la representación, sino también un menoscabo de los derechos civiles elementales.

Otro factor de deficiencia y debate es el hecho que el sistema electoral británico favorece a los terceros partidos regionalmente concentrados y además la estructura geográfica-electoral de Gran

²⁰⁹Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. cit. , p. 171.

Bretaña va minando en forma creciente la capacidad de constituir mayorías del sistema electoral, ya que beneficia el efecto desproporcional del sistema electoral de conservadores y laboristas a costa de los pequeños partidos con electorados geográficamente dispersos; sin embargo, el partido más fuerte tiene sólo una ventaja moderada frente al segundo partido mas fuerte. Asimismo cabe mencionar que existe enorme descontento hacia este sistema electoral ya que estadísticamente uno de cuatro electores no vota por los partidos favorecidos por el sistema electoral.

Es importante mencionar aquí a Finer S.E. que considera que el sistema electoral británico es un sistema plural de mayoría simple uninominal, o mas coloquialmente, el sistema del "que primero llega a la meta" ya que el candidato que obtiene el mayor número de votos, por pequeña que sea la fracción frente a los que le siguen en la circunscripción uninominal, logra el escaño²¹⁰. Este sistema produce efectos de discriminación de aquellos partidos, como el Liberal, cuyo electorado se halla más o menos proporcionalmente distribuido entre las circunscripciones, de tal suerte que, a pesar de reunir casi un quinto de la votación total, se encuentra siempre en las circunscripciones muy por debajo de los dos partidos principales²¹¹.

También cabe mencionar que en la medida en que las elecciones tienden a ser disputadas casi exclusivamente por los partidos Conservador y Laborista, el sistema plural trae como consecuencia el

²¹⁰ Finer, S.E. Op. cit. , p. 16.

²¹¹ *Ibidem*, p. 17.

exagerar la representación en términos de escaños en favor del partido triunfador, en comparación con el porcentaje que obtiene en la votación total.

En síntesis, se puede afirmar que a pesar de que Gran Bretaña se clasifica como una democracia europea occidental, la sociedad civil inglesa aboga por una reforma electoral que compense el considerable efecto desproporcional del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales y que por un cambio pequeño en la dirección del voto produce como resultado de la misma desproporción entre sufragios logrados y escaños conquistados la salida del partido en el gobierno y su sustitución por el oponente (Ver anexo F).

CAPÍTULO 5

DERECHO ELECTORAL MEXICANO

SUMARIO:

Sección "A" ANTECEDENTES HISTÓRICOS

- 5.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS**
- 5.1.1 DERECHO ELECTORAL PREHISPÁNICO**
- 5.1.1.1 PUEBLO AZTECA**
- 5.1.1.2 PUEBLO MAYA**
- 5.1.2 CONQUISTA POR LOS ESPAÑOLES**
- 5.1.3 DERECHO ELECTORAL COLONIAL**
- 5.1.4 LEGISLACIÓN ELECTORAL DE 1812 A 1821**
- 5.1.4.1 CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ**
- 5.1.4.2 CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN**
- 5.1.4.3 CONVOCATORIA A CORTES DEL 17 DE NOVIEMBRE DE 1821**
- 5.1.5 LEGISLACIÓN ELECTORAL DE 1823 A 1854**
- 5.1.5.1 LEY PARA NOMBRAR DIPUTADOS CONSTITUYENTES**
- 5.1.5.2 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824**
- 5.1.5.3 REGLAS PARA LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS Y DE AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS DE LA REPÚBLICA DEL 12 DE JULIO DE 1830**

- 5.1.5.4 LEY SOBRE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS PARA EL CONGRESO GENERAL Y DE LOS INDIVIDUOS QUE COMPONGAN LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES
- 5.1.5.5 CONVOCATORIA PARA LAS ELECCIONES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE
- 5.1.5.6 BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA
- 5.1.6 LEGISLACIÓN ELECTORAL DE 1854 A 1874
 - 5.1.6.1 ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA
 - 5.1.6.2 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857
 - 5.1.6.3 LEY ORGÁNICA DEL 12 DE FEBRERO DE 1857—
 - 5.1.6.4 DECRETO DEL 5 DE MAYO DE 1871
 - 5.1.6.5 REFORMA ELECTORAL DEL 8 DE MAYO DE 1871
 - 5.1.6.6 DECRETO SOBRE LA ELECCIÓN DE SENADORES DE 15 DE DICIEMBRE DE 1874
- 5.1.7 LEGISLACIÓN ELECTORAL DEL PORFIRIATO
 - 5.1.7.1 REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 5 DE MAYO DE 1878
 - 5.1.7.2 DECRETO QUE REFORMA LA LEY ELECTORAL DE 12 DE FEBRERO DE 1857
 - 5.1.7.3 REFORMAS DE 21 DE OCTUBRE DE 1887
 - 5.1.7.4 REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 20 DE DICIEMBRE DE 1890
 - 5.1.7.5 LEY ELECTORAL DE 18 DE DICIEMBRE DE 1901
- 5.1.8 LEGISLACIÓN ELECTORAL EN LA REVOLUCIÓN
 - 5.1.8.1 LEY ELECTORAL DE 19 DE DICIEMBRE DE 1911

- 5.1.8.2 **DECRETO QUE REFORMA LA LEY ELECTORAL DE 1911**
- 5.1.8.3 **LEY ELECTORAL PARA LA FORMACIÓN DEL CONGRESO CONSTITUYENTE**
- 5.1.8.4 **LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917**
- 5.1.8.5 **LEY ELECTORAL DEL 2 DE JULIO DE 1918**
- 5.1.9 **LEGISLACIÓN ELECTORAL DE MÉXICO MODERNO**
- 5.1.9.1 **LEY ELECTORAL FEDERAL DE 17 DE ENERO DE 1946**
- 5.1.9.2 **LEY ELECTORAL FEDERAL DE 4 DE DICIEMBRE DE 1951**
- 5.1.9.3 **LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1973**
- 5.1.9.4 **LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES Y PROCESOS ELECTORALES DE 1977**
- 5.1.9.5 **CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987**
- 5.1.9.6 **CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1990**
- "Sección B" MARCO TEÓRICO POLÍTICO JURÍDICO**
- 5.2 **MARCO TEÓRICO POLÍTICO**
- 5.2.1 **ANÁLISIS JURÍDICO**
- 5.2.1.1 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE MÉXICO**
- 5.2.1.2 **CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**
- 5.2.1.3 **INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**
- 5.2.1.4 **TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL**
- 5.2.1.5 **RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**
- 5.2.2 **CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL**

SECCIÓN "A" ANTECEDENTES HISTÓRICOS

5.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

5.1.1 DERECHO ELECTORAL PREHISPÁNICO

Antes de la llegada de los españoles, en el territorio que hoy es conocido como México tuvieron asentamiento diversos pueblos, caracterizados con economía, organización social y política, creencias religiosas y modos de vida basados en la agricultura, especialmente del maíz.

Como primeros antecedentes podemos citar que entre los siglos III y I a.C. la cultura Olmeca era ya una avanzada civilización, formada posiblemente en la costa del Golfo de México y que, posteriormente se extendió por la meseta central del territorio.

Otros pueblos con civilizaciones llamadas clásicas radicaron principalmente en: Yucatán, la meseta central (Teotihuacán), Oaxaca y la costa del Golfo de México (El Tajín). Su desarrollo transcurrió entre los siglos I y IX, excepto el de Oaxaca que se prolongó hasta el siglo XIV. Esas civilizaciones se manifestaron con ciudades de planta regular, esculturas, pinturas, construcciones colosales, escritura y cronología que revelan sociedades complejamente organizadas. En

el siglo IX, los toltecas pueblos de lengua náhuatl, llegaron al centro de México.

Este pueblo asimiló los rasgos esenciales de las culturas precedentes y convirtió a la ciudad de Tula en el foco cultural de los siglos IX y X. A pesar de ello Tula sucumbió aproximadamente en el siglo XI y el vacío fue aprovechado por los Chichimecas, semibárbaros provenientes del Norte que se instalaron en la meseta y adoptaron el modo de vida de las poblaciones sedentarias.

Durante los siglos XIII y XIV, las ciudades más importantes fueron Texcoco, Chalco, Culhuacán y Azcapotzalco. La tribu de los Mexica, fue la última en llegar al centro de México, y consiguió fundar una ciudad, México-Tenochtitlán, en 1325. Cincuenta años después estableció una dinastía.

A principios del siglo XV, la efímera hegemonía de Azcapotzalco fue arruinada por los mexicas y por los texcocanos. Entonces se organizó la liga de tres ciudades compuesta por México, Texcoco y Tlacopac bajo la tutela principal de México. Esa liga, en menos de un siglo, extendió su dominación de un océano a otro. Tenochtitlán, se convirtió en una gran ciudad, capital de vasta confederación de ciudades que se mantenían autónomas pero sometidas a tributación y a política exterior común. Sin embargo, la extrema complejidad étnica, el excesivo autoritarismo de la capital, los escasos intereses y sentimientos comunes fueron rasgos esenciales para que el dominio mexica fuera fácilmente conquistado por los españoles, quienes

encontraron una valiosa ayuda en pueblos como los totonaca y tlaxcalteca, que esperaban beneficiarse con la ruina de los mexicas.

De entre los pueblos de esa etapa precolonial, trataremos brevemente de los aztecas o mexicas y de los mayas, pueblos que por su importancia y organización político-social dejaron importantes vestigios de sus respectivas culturas, y en algunos casos de legislación electoral.

5.1.1.1 Pueblo Azteca

Uno de los problemas que mas interés simboliza para la Historia de México consiste en precisar el grado de evolución política y social alcanzado por el pueblo azteca. En virtud del enfoque arraigado del sistema feudal que dominaba en todos los pueblos de Europa, para muchos cronistas y conquistadores españoles, la organización social y política de los aztecas era basada en un régimen feudal. Esta afirmación anterior ha provocado posturas a favor y en contra, sin embargo cabe destacar que el análisis de la organización política de los mexicas no refleja los elementos para atribuir un régimen democrático o popular, muy por el contrario, la estructura social y política de los mexicas no refleja los elementos para atribuir un régimen democrático o popular, muy por el contrario, la estructura social y política de los mexicas se basaba en un régimen tributario con una reconocida

supremacía y autoridad del *tlatecuhtli* o rey en quien residía esencialmente el gobierno y el poder de mando²¹².

Organización Política y Social

Antes de establecerse en Tenochtitlán, los aztecas estaban divididos en 10 clanes, mandados por 4 jefes²¹³. Los clanes se fundan exclusivamente en el parentesco, suponen una organización totémica primitiva, y corresponden a la organización de los pueblos que se inician apenas en el proceso de su evolución social. Después de la fundación de la ciudad, los viejos clanes se transformaron en veinte grupos locales (*calpulli*), residentes en cuatro barrios.

Los *calpullis* son, ante todo, agrupaciones orgánicas basadas en la posesión de un territorio y tienen un carácter más complejo que el de los clanes²¹⁴. Sus funciones son múltiples, pues realizan finalidades económicas, religiosas, políticas, etc. que sólo pueden tener lugar en sociedades que han alcanzado un grado superior al estado tribal²¹⁵. Cada *calpulli*, estaba representado por un *Tlatoani*, que en número de veinte formaban el *Tlatocan* o consejo de estado, a quien competían la guerra, los tratados de paz y la persecución de los delitos. El *calpulli* se concebía como una unidad de organización social de la sociedad

²¹² Moreno, Manuel M. *La organización política y social de los aztecas*. Edit. Instituto Nacional de Antropología e Historia. México, 1962, p. 13.

²¹³ Clavijero, Francisco Javier. *Historia Antigua de México*. Edit. Trillas. México, 1970, p. 190.

²¹⁴ Moreno, Manuel M. Op. cit., p. 38.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 38.

mexica²¹⁶. Es menester señalar que muy lejos estaba la organización interior del *calpulli* de tener un carácter democrático, ya que la elección de su líder no podía recaer en cualquier persona sino que debía ser muy "principal y hábil"²¹⁷. Por encima del *Tlatocan* existía un comité de 4 miembros, encargado de elegir al rey o *Tlacatecutli*, entre la familia del rey muerto. El poder estuvo siempre vinculado a la genealogía. Sólo los descendientes de la casa gobernante podían ser soberanos. Junto al rey se encontraba el *Cihuacóatl*, que asumía las funciones sacerdotales, en decadencia ante el creciente poderío del monarca. La estructura de la sociedad azteca era clasista, con predominio de quienes realizaban funciones militares. La nobleza se transmitía por herencia. La clase de hombres libres, los *macehualli*, era la más numerosa, ya que ella incluía comerciantes, artesanos, cultores del arte plumario, orfebres, talladores de piedra, etc. Como se observa, no existía ordenamiento escrito que determinara de qué manera se podía llegar a ser gobernante.

El derecho a ser gobernante no lo daba el consenso ni la voluntad de la mayoría de la población sino un derecho de sangre por el cual sólo los miembros de la familia real podían aspirar a ser gobernantes.

5.1.1.2 Pueblo Maya

²¹⁶ *Ibidem*, p. 87.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 87.

Los mayas parecen haber tenido en una época un gobierno descentralizado, esto es, un territorio dividido en estados independientes, aunque en los últimos tiempos hubo caciques independientes. El *Halach Vinic* era el jefe político supremo, con todas las facultades y cargo hereditario. Ese jefe supremo era asesorado por un consejo, que eran los *ahcuho cabooh*, quienes podían elegir al jefe militar supremo, el *Nacom*. La sociedad maya estuvo dividida en clases, la nobleza o *almehenoob*, a la cual pertenecían sacerdotes, gobernantes, jefes guerreros y comerciantes, y el pueblo o *ah chembal vinicoob*, constituido por artesanos y labriegos. Finalmente los esclavos o *pentacoob* eran la población destinada al sacrificio, ya que la sociedad maya no se basaba en la esclavitud.

De lo dicho podemos deducir que nuestros principales pueblos pre-coloniales, carecían de estructura y leyes electorales de carácter democrático ya que en esas culturas el derecho a ser gobernante lo otorgaban la genealogía o la sangre y no la voluntad de la mayoría de la población.

5.1.2 CONQUISTA POR LOS ESPAÑOLES

En los inicios del siglo XVI, las noticias sobre la existencia de un gran imperio, dadas a conocer por las expediciones de Hernández de Córdoba (1517) y Juan de Grijalva, decidieron a Hernán Cortés a emprender la conquista de México. Para ello formó una expedición de 11 naves y 600 hombres que partió de Cuba en 1519. Después de

desembarcar en la isla de Cozumel, Cortés llegó a la región de Tabasco, derrotando allí a algunos indígenas. Los aztecas que constituían el imperio dominante, al conocer la llegada de hombres blancos, enviaron a ellos una embajada, invitándoles a desistir de su avance; pero Cortés, después de fundar Veracruz, se dirigió a la capital azteca. En su marcha consiguió la alianza de los totonacas y los tlaxcaltecas desbarató en Cholula una conjura azteca y finalmente entró en Tenochtitlán en noviembre de 1519. Se entrevistó con el emperador Moctezuma, a quien mantuvo como rehén para seguridad de los españoles. Las mejores armas y complejas estrategias militares con que contaban los españoles, aunadas a la superstición de los miembros de la nobleza azteca que confundieron la llegada de Cortés con el regreso de Quetzalcóatl (regreso del líder blanco y caída del imperio azteca anunciado por una leyenda), aceleraron la derrota del pueblo azteca.

La matanza de que fueron víctimas los principales miembros de la nobleza azteca, llevada a cabo por Pedro de Alvarado en el templo mayor, cuando Cortés se dirigía a Veracruz a enfrentar las tropas del gobernador de Cuba, Pánfilo Narváez, provocó la rebelión azteca, no sólo contra los españoles, sino también contra Moctezuma, quien fue sustituido por Cuitláhuac y posteriormente por Cuauhtémoc.

Una ofensiva azteca cercó a los españoles y les obligó a emprender desastrosa retirada en 1520. Esa derrota los obligó a refugiarse en Tlaxcala, donde reorganizaron su ejército emprendiendo

brutal ofensiva contra Tenochtitlán, que fue conquistada en agosto de 1521.

La conquista realizada por los españoles a los mexicas produjo el establecimiento de un ordenamiento jurídico de absoluta lealtad y dependencia a la Corona Española. Cabe destacar la inexistencia del Derecho Electoral en virtud que los gobernantes de la Nueva España, los Virreyes, eran españoles y su designación se debía a la Corona de España y no a la voluntad de los ciudadanos de la colonia.

5.1.3 DERECHO ELECTORAL COLONIAL

Tras la destrucción del imperio azteca fueron enviadas varias expediciones que completaron la sumisión del país. En 1522 Cortés fue nombrado gobernador y capitán general. En 1527 se creó la Audiencia, que ejerció la máxima autoridad hasta la creación del Virreinato de la Nueva España. El primer virrey, Antonio de Mendoza (1535-1550), procedió a organizar el gobierno e intentó, sin éxito, mejorar la situación de los indios con la aplicación de las Leyes Nuevas (1542), enfrentándose por ello a los encomenderos.

Durante el período de Luis de Velasco (1550-65) se fundó la Real y Pontificia Universidad de México (1551) y se favoreció la exploración del océano Pacífico. Sin embargo, entre los siglos XVI y XVII, el fenómeno más trascendente fue la acusada despoblación del país. La población precolonial que según algunos cálculos se había elevado

hasta 25 millones, se redujo a poco más de un millón en 1605. Las guerras de conquista y los desórdenes económicos y sociales, un suelo esquilado y erosionado y una población en el límite de subsistencia, indefensa ante las enfermedades europeas o propias del país, fueron entre otras, las principales causas de la exorbitante reducción poblacional que repercutió sobre la estructura económica y social del virreinato y provocó el desarrollo de la ganadería y de la agricultura extensiva, sobre todo en el norte y en las regiones costeras, donde pronto se concedieron propiedades de miles de hectáreas a los colonos españoles. En el centro y en el sur, más poblados, se desarrollaron explotaciones agrícolas menores, dedicadas al cultivo de trigo y de caña de azúcar (ingenios), con empleo de esclavos negros.

El comercio con la metrópoli se realizó sobre la base de la exportación de metales preciosos, cuya explotación se inició poco después de la conquista. Además de metales preciosos se exportaban a España maderas tintóreas, palo de brasil, campeche y lanas, recibiendo a cambio mercurio, paños y artículos de lujo.

En el siglo XVII, se unió a la disminución de la población indígena (por pestes) la decadencia de la explotación de las minas y la dificultad de comunicación con la metrópoli, debida a las piraterías inglesa y holandesa. A raíz de esos sucesos, se fijaron los rasgos de las grandes haciendas o dominios: acaparamiento de las funciones de justicia y policías locales, vida de tipo patriarcal. Pero los beneficios de los hacendados son pequeños por las dificultades para transportar y el

escaso rendimiento de los suelos. Muchos de ellos hipotecan sus tierras a la iglesia que se enriquece.

En el siglo XVIII, la coyuntura fue más favorable, ya que las minas cedidas por la corona española a los particulares aumentaron su producción, la población del virreinato aumentó a 5.3 millones de habitantes en 1800, la agricultura floreció exportándose harina a Las Antillas y la Luisiana y maderas tintóreas a Europa. La liberalización del comercio estimuló el desarrollo de la actividad económica de la burguesía. Sin embargo esa prosperidad no alcanzó a todas las capas sociales. Los beneficiarios principales eran los 100,000 españoles que habitaban México, especialmente los de origen peninsular y los criollos (hijos de españoles nacidos en México) que, a pesar de sus privilegios, se encontraban en segundo plano político, en relación con los españoles.

Los españoles disponían del gobierno y controlaban el comercio de la colonia; los criollos eran latifundistas, propietarios de algunas concesiones mineras y algunos puestos de la milicia. Los criollos, por ser el sector más culto de la población, se encontraban descontentos con sus *status*, social y económico, y opuestos a la penetración española en virtud de lo cual acogieron las ideas de la Revolución Francesa, y encabezaron en los primeros momentos la lucha por la Independencia de México, apoyados en las clases populares (indios, mestizos y mulatos), que formaban la inmensa mayoría de la población. Podemos concluir afirmando la inexistencia de un auténtico Derecho Electoral en los tres siglos de dominación española, los cuales se

rigieron, en términos generales por una monarquía que operaba desde España y representada por un Virrey que no ofrecía mayores beneficios sino a los propios españoles dejando en un segundo término a los criollos o españoles nacidos en América. En el ocaso del período colonial, se instauró la Constitución de Cádiz que ofrecía mayor representación política a las colonias frente al Imperio Español.

5.1.4 LEGISLACIÓN ELECTORAL DE 1812 A 1821

5.1.4. 1 Constitución de Cádiz

En la etapa colonial, el principal antecedente de la legislación electoral está en la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812 por las Cortes del Imperio Español en las que estuvieron representadas las colonias. En su texto se estableció que el proceso electoral se desarrollará en tres fases: juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia²¹⁸. La parroquia era una circunscripción religioso-administrativa. Para la elección del elector parroquial, presididos los ciudadanos por el párroco del lugar, después de haber asistido a misa, se reunían en el lugar designado para la votación. En primer término se elegía un presidente, un secretario y dos escrutadores quienes encabezaban el acto. Posteriormente por cada elector correspondiente a la parroquia (200 habitantes por elector) eran elegidos once compromisarios. Los

²¹⁸García Orozco, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*. Edit. Adeo Editores. México, 1990, p.4.

ciudadanos manifestaban oralmente por quien votaban, lo que anotaba el secretario. A su vez, electos los compromisarios, en reunión aparte, elegían al elector o electores parroquiales, que formarían posteriormente, las juntas de partido. Reunidos los electores parroquiales en las cabeceras de los partidos, constituían las juntas electorales de partido²¹⁹. De acuerdo con el número de Diputados que correspondían a cada provincia, en las juntas electorales de partido era electo el triple de electores de partido (ejemplo dos diputados, seis electores), quienes integrarían las juntas de provincia.

Esa elección era secreta, a pluralidad absoluta de votos y a segunda vuelta. Al igual que para las elecciones de parroquia, se acudía antes y después de la elección a ceremonias religiosas. Para la elección de diputados, los electores de partido se reunían en la capital de la provincia, (las diputaciones eran por provincia), y elegían por mayoría absoluta y a segunda vuelta al Diputado o a los Diputados que les correspondían. Los Diputados a Cortes eran electos cada dos años y correspondía uno por cada setenta mil habitantes o por fracción mayor de treinta y cinco mil. En caso de que el número de habitantes de una provincia fuera menor, se uniría a la provincia vecina.²²⁰ Para ser electo Diputado eran necesario ser ciudadano del Imperio Español, tener veinticinco años cumplidos, estar en ejercicio de sus derechos, ser nativo de la provincia o residir en ella con siete años de anterioridad y tener renta anual proporcionada, procedente de bienes propios.

²¹⁹García Orozco, Antonio, Op. cit., p. 4.

²²⁰Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit., p. 220.

Reunidas las Cortes, eran designadas dos comisiones para calificar las elecciones: una de cinco individuos que revisaba los expedientes electorales e informaba a la asamblea de la legitimidad de los poderes otorgados a los presuntos diputados y otra de tres que hacía lo mismo respecto a la primera. La mesa directiva de casilla tiene desde entonces los elementos básicos. Sus miembros, nominal y cuantitativamente, siguen siendo los mismos. Se tiene en embrión el primer organismo electoral²²¹. No había padrón de electores, ni organismos que regularan el proceso electoral, en consecuencia se desconocía quiénes podían votar.

Aprovechando la invasión de la metrópoli por las tropas francesas y la subsiguiente crisis de autoridad, los criollos decidieron proclamar la Independencia de México en un movimiento encabezando por el cura Miguel Hidalgo, párroco de Dolores, el 16 de septiembre de 1810. Hidalgo, con la colaboración de Allende y Aldama, logró la sublevación con las promesas de repartir tierras y abolir tributos (1810) y obtuvo algunos triunfos militares; sin embargo, su ejército era heterogéneo e indisciplinado, y sufrió varias derrotas hasta que fue fusilado en 1811. La rebelión tomó un carácter eminentemente popular, dirigida por López Rayón y, sobre todo, por el cura Morelos, bajo cuyos auspicios se reunió el Congreso de Anáhuac en el año de 1813, y expidió el Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana en donde se consignan avances en relación a la Constitución de Cádiz²²². El aspecto más sobresaliente de la Constitución de Cádiz, en cuanto a

²²¹García Orozco, Antonio. Op. cit., p. 4.

²²²Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit., p. 220.

elecciones se refiere, estriba en su espíritu progresista, ya que estableció el principio de sufragio universal y no exigió capacidad económica o rentística para los representantes populares, sino sapiencia y probidad²²³.

5.1.4.2 Constitución de Apatzingán

Los avances en materia electoral de la Constitución de Apatzingán en relación con la Constitución de Cádiz radican en la incorporación que tuvo la primera del espíritu progresista de José María Morelos plasmada en los Sentimientos de la Nación que estableció entre sus principios fundamentales que el pueblo era el depositario de la soberanía, dividiendo los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.²²⁴

El Congreso de Anáhuac, proclamó el 22 de octubre de 1814 el mencionado Decreto constitucional en el pueblo de Apatzingán, promulgándose la Constitución de Apatzingán que fungió como el primer intento de organización política de los insurgentes. Inspirada en la Constitución Francesa de 1793, estableció el derecho al sufragio para la elección de diputados sin distinción de clases a todos los ciudadanos en quienes concurrieran los requisitos que marcaba la ley, esto es que hubieran cumplido 18 años o menor si eran casados y

²²³ *Ibidem*, p. 220.

²²⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México*. Edit. Porrúa, S.A. México, 1971, p. 29.

acreditaran su adhesión a la causa de la independencia, asimismo que no hubieran sido procesados criminalmente por el gobierno revolucionario ni que tuvieran alguna infamia²²⁵.

La Constitución de Apatzingán refleja el sentimiento revolucionario de los mexicanos de ese tiempo y su vocación de pensamiento liberal²²⁶.

El proceso electoral establecido por la Constitución de Apatzingán muestra rasgos muy similares a la Constitución de Cádiz, pues la terminología es igual: Juntas Electorales de Parroquia, Juntas Electorales de Partido y Juntas Electorales de Provincia²²⁷. Como diferencias destacan la elección de un Diputado por cada provincia, sin considerar el número de habitantes, se elegiría un elector por parroquia y no por cada 200 habitantes; asimismo las elecciones de partido se daban por mayoría relativa y no absoluta.

5.1.4.3 Convocatoria a Cortes del 17 de noviembre de 1821

A pesar del establecimiento de la Constitución de Apatzingán, el ejército realista, comandado por Iturbide, venció a Morelos en 1815. Hasta entonces la aristocracia criolla había estado de parte del gobierno español, pero al triunfar en la metrópoli la revolución liberal (1820), creyó amenazados sus intereses y decidió apoyar a los

²²⁵Tena Ramírez, Felipe. Op. cit., p. 33.

²²⁶García Orozco, Antonio. Op. cit., p. 4.

²²⁷Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit, p. 222.

insurgentes. Iturbide pactó con Guerrero en el Plan de Iguala, dando lugar al establecimiento de un gobierno monárquico independiente que avanzó victorioso a la capital, obligando al virrey O' Donojú a ratificar el Tratado de Iguala. En ese año se formó la Soberana Junta Provisional Gubernativa, que convocó a elecciones para Diputados al Congreso el 17 de noviembre de 1821. El procedimiento electoral que se estableció fue que los ayuntamientos erigirían a los electores de partido, los cuales se reunirían en la cabecera de su respectivo partido y nombrarían un elector de provincia. A su vez, los electores de provincia se reunirían en su capital para elegir a los Diputados al Congreso²²⁸.

La guerra independentista deterioró la economía de México y dejó sin resolver la oposición entre aristocracia y clase media, evidenciada en los debates para la formación del Congreso Constituyente. En él la clase media tuvo mayoría; pero no pudo impedir que sus oponentes proclamaran emperador a Iturbide (1822), con el apoyo popular. Defensor de los privilegios del alto clero, de la nobleza y el ejército, Iturbide acalló a la oposición del Congreso sustituyéndolo por una Junta Instituyente pero fue derrocado por el general Santa Anna, quien proclamó la república en 1823.

5.1.5 LEGISLACIÓN ELECTORAL DE 1823 A 1854

En los veinticinco años que corren de 1822 adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron, como

²²⁸Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit., p. 254.

obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos²²⁹.

La independencia lograda por México le otorgo una autonomía en su doble sentido: el rompimiento con España pero, también, la libertad, la autodeterminación para constituirse como nación. Desde luego la primera cuestión por resolver fue la relativa a la "forma de Gobierno" que habría de adoptar el naciente joven país. Decidirse por tan trascendente materia no era mera cuestión de gabinete; significaba continuar la tradición centralista hispánica o seguir el nuevo sistema federalista norteamericano. No sólo era escoger ideología política, implicaba repetir la historia o forjar una nueva²³⁰.

5.1.5.1 Ley para nombrar Diputados Constituyentes

Este ordenamiento fue expedido el 17 de junio de 1823 y dio origen al primer Congreso Constituyente de la Nación Mexicana. Es menester señalar que las anteriores convocatorias a Cortes, las

²²⁹ Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. Edit. Porrúa, S.A. 7a. Edición, México, 1990, p. 3.

²³⁰ Rabasa, Emilio O. *El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857*. Edit. Porrúa S.A., México, 1991, p. 8.

diputaciones se daban por sectores sociales: mineros, comerciantes, industriales, etc.²³¹.

La Ley de Elecciones para la Formación del Constituyente de 1824, de 17 de junio de 1823, continúa, con escasas variantes, el mismo procedimiento que las Constituciones de Cádiz y Apatzingán. Las juntas primarias, correspondientes a las juntas electorales de parroquia, las integraban los ciudadanos en ejercicio de sus derechos y vecinos del ayuntamiento respectivo. Por cada 500 habitantes y por municipios se elegía a los electores primarios²³². Esa ley mantenía la misma estructura que las anteriormente vistas. Hay variación en los nombres de las juntas: ahora son primarias, secundarias y de provincia; el voto en su primera fase era universal, uninominal y mayoritario simple y en la segunda y tercera, secreto, por mayoría absoluta de votos y a segunda vuelta. Todavía no había padrón electoral. A través de los censos se determinaba cuantitativamente los diputados que correspondían a cada provincia, pero no existía instrumento administrativo que determinara quiénes podían ejercer el derecho de voto. El proceso electoral continuaba bajo la responsabilidad de los poderes locales.

La falta de comunicaciones hacía imposible la función de un organismo electoral a nivel nacional²³³.

²³¹García Orozco, Antonio. Op. cit., p.4.

²³²Ibidem, p. 4.

²³³Ibidem, p. 5.

5.1.5.2 La Constitución Federal de 1824

Con el derrocamiento de Iturbide se separaron las provincias centroamericanas. Se encargó del gobierno un triunvirato que convocó un Congreso Constituyente, que elaboró una Constitución Federal en 1824.

Los constituyentes de 1823-24 resolvieron la disputa entre centralismo y federalismo estableciendo la República Federal Representativa y Popular y promulgando la Constitución en 1824. Esa Constitución estableció un gobierno en que el Poder Legislativo se depositaba en dos cámaras: Diputados y de Senadores. Los diputados eran designados por electores, en tanto que fueron designados dos Senadores por cada Estado. El Presidente y el Vicepresidente de la República eran elegidos por las legislaturas de los estados. La Cámara de Diputados se conformó con representantes elegidos en su totalidad por los ciudadanos de los estados, para períodos de dos años²³⁴. Asimismo, la Constitución de 1824 estableció que en virtud de no existir legislación electoral federal se facultaba a los estados a legislar sobre la materia. El acta y la Constitución de 1824 estuvieron en vigor, al menos teóricamente, hasta 1835.

5.1.5.3 Reglas para las elecciones de Diputados y de Ayuntamiento del Distrito Federal y Territorios de la República, del 12 de julio de 1830

²³⁴Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit., p. 225.

Guadalupe Victoria fue elegido presidente para el período 1824-29, y se dieron las bases para un nuevo ordenamiento electoral que sería la Ley para Elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República del 12 de julio de 1830, legislación que contiene algunos nuevos elementos como que en las elecciones primarias en cada junta electoral integrada con los habitantes de una manzana en el distrito o sección, y en los territorios con los habitantes de dos manzanas, se elegía un elector primario. Cuando la población en el distrito era dispersa, esto es, sin manzana, se formaban secciones que no tuvieran más de 800 habitantes ni menos de 400. Las secciones en los territorios oscilaban entre 2,000 y 1,000 habitantes. Un mes antes de la elección, el ayuntamiento designaba un "comisionado" por manzana o sección, a fin de que empadronara a los que tenían derecho a votar y entregara a cada ciudadano una boleta que utilizaba en el momento de la elección como credencial de identificación y boleta electoral. Ese empadronamiento debería quedar terminado, según la ley, 8 días antes de la elección.

La elección se iniciaba a las nueve de la mañana. Para votar, los ciudadanos entregaban su boleta al secretario, quien conjuntamente con los demás miembros de la mesa, la confrontaba con el padrón. A continuación el votante pronunciaba en voz alta el nombre del candidato por quien sufragaba y el secretario lo anotaba al reverso de la boleta. No se podía votar fuera de la manzana o sección de su vecindad.

A las 14 horas que concluía la votación se hacía el recuento y se declaraba elector primario al que hubiera obtenido el mayor número de votos; en caso de empate decidía la suerte²³⁵. Un presidente y los secretarios firmarían el acta y ésta se enviaba al gobernador del Distrito Federal o al Jefe Político del territorio quienes las deberían pasar a juntas secundarias. A los electores se les daba la comunicación en un oficio que les servía de credencial.

Para ser sujeto a sufragio se requería: ser ciudadano mexicano, vecino del lugar con un año de anterioridad, tener veintiún años cumplidos o dieciocho siendo casado, tener oficio o industria honesta para subsistir. Para ser elector se requería, además de lo anterior, tener 25 años.

Esta ley estableció el primer padrón electoral y determinaba con precisión quienes tenían derecho de voto activo.

5.1.5.4 Ley sobre elección de Diputados para el Congreso General y de los individuos que compongan las Juntas Departamentales

La principal característica de la República hasta el Plan de Ayutla de 1855 fue su constante inestabilidad política. Durante esta etapa fueron emitidos numerosos ordenamientos jurídicos que respondían a intereses de los grupos en lucha por el poder: liberales (clase media, partidarios de la República Federal) y conservadores (alto clero,

²³⁵Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit., p. 226.

peninsulares y capas privilegiadas, partidarios de República Centralista). El 30 de noviembre de 1836 fue promulgada la Ley sobre Elección de Diputados para el Congreso General y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales.

Esa ley con influencia del pensamiento conservador, estableció Supremo Poder Conservador, un Supremo Poder Ejecutivo, un Congreso General compuesto por dos cámaras, una de Diputados y una de Senadores y un Supremo Poder Judicial además de las Juntas Departamentales²³⁶. En materia electoral, esa ley dispuso que los titulares de esos poderes elegidos por los ciudadanos (en elección de segundo grado) fueron los Diputados y miembros de las Juntas Departamentales. Para la elección de Presidente: la Suprema Corte, la Cámara de Senadores y el Presidente de la República en junta de ministros, elegían cada quien una terna que enviaban a la Cámara de Diputados. De esas ternas la Cámara de Diputados elegía una, que enviaba a las Juntas Departamentales a efecto de que éstas eligieran al jefe del Ejecutivo. Los resultados de las votaciones se remitían a la Cámara de Diputados, quien declaraba electo Presidente al que hubiera alcanzado mayoría simple.

Para la elección del Supremo Poder Conservador se estableció que cada Junta Departamental eligiera con mayoría absoluta de votos el número de ciudadanos que hicieran falta. Las listas eran enviadas a la Cámara de Diputados, donde se elegía por mayoría absoluta la terna o ternas, que eran enviadas a la Cámara de Senadores, la que elegía a

²³⁶Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit, p. 228.

los ciudadanos que deberían formar el Supremo Poder Conservador que se componía de cinco miembros y duraba dos años en el cargo. El voto fue censitario. Para entregar la boleta se exigió, entre otros requisitos, que el ciudadano tuviera renta anual de por lo menos 100 pesos. El registro de electores ya no se hizo por manzanas sino por secciones; la mesa directiva de casilla tomó el nombre de Junta Electoral, hubo una nueva junta, la Junta Provisional. Asimismo, se incluyó en la Constitución la obligación de empadronarse, los electores primarios retomaron el nombre de compromisarios. Es importante señalar que en contraposición con la Constitución de 1824, la facultad de organizar y legislar procesos electorales era del gobierno del centro y no de los estados, sin embargo la realización de las elecciones seguía, en lo básico, dirigida por los ayuntamientos.

5.1.5.5 Convocatoria para las elecciones de un Congreso Constituyente

El 10 de diciembre del año 1841, Antonio López de Santa Anna, apoyado en el Plan de Tacubaya, lanzó una convocatoria para elegir Congreso Constituyente. Dicha convocatoria siguió la Ley del 30 de noviembre de 1836, reglamentaria de las Siete Leyes Constitucionales. Varió sólo la base numérica para la elección de Diputados que fue de 70,000 habitantes por Diputado o fracción que pasara de 35,000.

5.1.5.6 Bases Orgánicas de la República Mexicana

Las Bases Orgánicas del 14 de junio de 1843, así como el Decreto que Declara la Forma y Días en que Deben Verificarse las Elecciones para el Futuro Congreso, del 19 de junio del mismo año, no aportó algo significativo al derecho electoral de la época²³⁷. Las Bases Orgánicas difieren, por lo que a formas electorales respecta, de las Siete Leyes constitucionales, en la elección del jefe del Ejecutivo, gobernadores y Senadores. Ese ordenamiento dispuso que las dos terceras partes de los Senadores fueran elegidos por las asambleas departamentales y la otra tercera parte por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Las Asambleas Departamentales elegían a los Senadores que les correspondían; desapareció el Supremo Poder Conservador y en su lugar fue instituido el Consejo de Gobierno, designado por el Ejecutivo.

Entre 1847 y 1857, fueron promulgadas varias leyes sin ninguna aportación relevante al Derecho Electoral mexicano entre las cuales destacan: Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación; Ley sobre Elecciones de Ayuntamientos, del 19 de mayo de 1849, Bases para las elecciones del Presidente de la República y Senadores, promulgada el 13 de abril de 1850; la Convocatoria a un Congreso Extraordinario para formar la Constitución, del 19 de enero de 1853. Esas elecciones se debieron realizar conforme a las reglas del decreto del 10 de diciembre de 1841, estableció esa convocatoria que el Congreso no podía durar más de un

²³⁷García Orozco, Antonio. Op. cit., p. 7.

año y sus funciones serían las de reformar la Constitución, conservando la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

5.1.6 LEGISLACIÓN ELECTORAL DE 1854 A 1874

La situación política y económica del país dejaba mucho que desear, ya que debido a las pugnas entre liberales y conservadores se facilitó la influencia estadounidense que en su afán de expansión, presionó, atacó e invadió a la República Mexicana que no pudo defenderse ni conservar la integridad territorial. La anexión de Texas por Estados Unidos llevó a una guerra posterior que provocó la caída de los mexicanos y la cesión de la mitad de su territorio que incluía a Nuevo México, Alta California y Arizona a cambio de una indemnización de 18 millones de pesos establecida en el Tratado de Guadalupe-Hidalgo. Esa derrota provocó pesimismo en los liberales que se convirtió en decisión de romper el orden socio-económico virreinal. Así después de proclamar el Plan de Ayutla en 1855, consiguieron derrocar a Santa Anna y procedieron a la Reforma de México, mediante una serie de ordenamientos legales destacando entre otros el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana y la Constitución Federal de 1857.

5.1.6.1 Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana

Este ordenamiento fue expedido por el Presidente Comonfort el 15 de mayo de 1856 y constituye un anticipo de la Constitución ofrecida por el grupo triunfante. Se estableció en beneficio del Derecho Electoral que el sufragio universal se ejerciera desde los 18 años, la obligación de inscribirse en el padrón de la municipalidad, votar en las elecciones y desempeñar los cargos de elección popular y la exclusión de los eclesiásticos seculares de la participación electoral²³⁸.

5.1.6.2 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

La Constitución, finalmente aprobada, de 1857, constó de 128 artículos albergados en ocho títulos, con varias secciones y párrafos y solo un transitorio²³⁹.

El solo esquema de la Constitución comprendía, en forma sumaria, todos los elementos, o su mayor parte, del constitucionalismo liberal avanzado del siglo XIX. La Constitución era breve, sobria y tendía a ser conciliatoria. En relación con sus predecesoras, presentó muy importantes reformas, algunas verdaderas novedades; otras merced a un tratamiento más moderno de viejas instituciones. Por todo ello, habrá de calificarse como progresista²⁴⁰.

²³⁸ Cit. por Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. Op. cit., p. 232.

²³⁹ Tomado de Rabasa, Emilio O. Op. cit., p. 137.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 137.

Es menester mencionar que la Constitución de 1857 se originó bajo sucesos notables, por no decir excepcionales ya que surge entre dos hechos violatorios de nuestra soberanía e igualmente abominables: la invasión norteamericana de 1847 y la intervención francesa de 1862. Es consecuencia de una Revolución -la de Ayutla- y generadora de otra -la Guerra de los Tres Años—. El presidente que la jura, Comonfort, es el mismo que, también como presidente, la abjura. Intencionada para lograr la unidad nacional, produce la ruptura del país, sin embargo, durante sus sesenta años de existencia formal (1857-1917), perdura a través de una revolución, una intervención, una dictadura y una nueva revolución. En tanto que muchos de sus principios y disposiciones son mantenidos por la Constitución de 1917, puede afirmarse que en su esencia, esta vigente hasta nuestros días²⁴¹.

En el aspecto electoral, la Constitución Federal de 1857 resaltó el sufragio universal, el sistema de elección indirecta en primer grado y el escrutinio secreto.

El Poder Legislativo se depositaba en una asamblea denominada "Congreso de la Unión" y se formaba por representantes elegidos por los ciudadanos en forma indirecta en primer grado²⁴². Se estableció la edad de 25 años como mínimo para poder ser elegido representante y la proporción de uno por cada 40,000 habitantes.

²⁴¹ Ideas tomadas de Rabasa, Emilio O. Op. cit., pp. 150-151.

²⁴² Berlin Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit., p. 233.

La elección del Presidente de la República, era también indirecta en primer grado y por escrutinio secreto, asimismo se establecía que la edad mínima para ser Presidente era de 25 años, ser ciudadano mexicano por nacimiento, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de la elección.

El Poder Judicial Federal se conformaba por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y de Distrito. La elección de los miembros del Poder Judicial, se realizaba en primer grado indirecto y duraba 6 años en el cargo. Se requería tener 35 años, ser instruido en la Ciencia del Derecho y ser ciudadano mexicano por nacimiento²⁴³.

5.1.6.3 Ley Orgánica del 12 de febrero de 1857

Para el ejercicio electoral pleno de los derechos electorales plasmados en la Constitución Federal de 1857, fue promulgada la Ley Orgánica Electoral, en 1857, que nació del pensamiento liberal de los hombres de la Reforma, e incorporó los distritos electorales, que comprendían 40,000 habitantes o fracción superior a 20,000, asimismo el voto fue universal y la elección indirecta en primer grado. Fueron suprimidas las juntas departamentales que elegían Presidente de la República y cámara de Senadores y fueron los propios electores quienes hicieron tales elecciones. En el proceso electoral, el día de la elección, el comisionado para instalar la mesa designaba entre los siete primeros ciudadanos que se presentaran a votar, un presidente, dos secretarios y dos escrutadores, en caso de que pasada la hora para

²⁴³ *Ibidem*, p. 234.

que se iniciara la elección no se presentaran al menos los dos ciudadanos que se requerían para instalar la mesa, se llamaba a los vecinos más próximos para que se instalara, si aún así no se integraba se retiraba y daba parte al Ayuntamiento respectivo. Las Juntas Electorales de Distrito se constituían por los electores reunidos en la cabecera del distrito. Se elegían dos comisiones revisoras: una de cinco miembros que deberían dictaminar sobre las elecciones de los electores y otra de tres que calificaba la elección de los cinco anteriores. La elección de Diputados se hacía por mayoría absoluta de votos y por escrutinio secreto. Se elaborada un acta de la Junta y se enviaba copia al gobierno del estado y al Congreso de la Unión.

Al día siguiente de que los electores elegían Diputados, el Congreso de la Unión se constituía en Colegio Electoral y siguiendo el mismo procedimiento, elegía por voto secreto al Presidente de la República. Después y en la misma forma, elegía al Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Si alguno de los candidatos obtenía la mayoría absoluta de votos era declarado electo. En caso de no haber mayoría absoluta, el Congreso, como Colegio Electoral, elegía alguno de los dos que hubieran obtenido mayor cantidad de votos²⁴⁴.

La ley comentada que dio origen a los distritos electorales, dispuso que se integraran con base en la organización federal de los estados, territorios y el Distrito Federal. Asimismo, la organización de los procesos electorales quedó a cargo de los gobiernos de los estados y de las autoridades municipales. El Registro de Electores se

²⁴⁴Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit., p. 234.

conservó conforme a las leyes electorales reglamentarias de la Constitución de 1824. Subsiste la obligación de los ayuntamientos de nombrar a los comisionados que elaboraran el padrón electoral en cada sección.

5.1.6.4 Decreto del 5 de mayo de 1869

Este ordenamiento jurídico reformó el artículo 16 constitucional de manera que no pudieran ser electos Diputados quienes hubieran servido al Imperio.

5.1.6.5 Reforma Electoral del 8 de mayo de 1871

La reforma del 8 de mayo de 1871 reformaba a la Ley Orgánica Electoral de 1857 en los siguientes puntos:

- 1) el Presidente de la Junta Electoral de Distrito no sería la primera autoridad política local, sino el ciudadano que resultara electo por mayoría de votos entre los miembros del ayuntamiento;
- 2) los presidentes de casilla en lugar de enviar los expedientes electorales a los presidentes municipales, los enviarían a los respectivos secretarios de los ayuntamientos.
- 3) se estableció que el Congreso de la Unión, fijara el número de Diputados correspondiente a cada estado, también se estableció que

en caso de que los candidatos no alcanzaran mayoría de votos de los electores, el Congreso, constituido en Colegio Electoral, elegiría por mayoría absoluta de los Diputados presentes, Presidente de la República o de la Suprema Corte de Justicia.

Durante ese período y con la consolidación de Benito Juárez en el poder y el derrocamiento del efímero emperador Maximiliano, el presidente Juárez impulsó el desarrollo de construcciones ferroviarias y la instrucción pública (1867, enseñanza primaria obligatoria; 1868, fundación de la Escuela Nacional Preparatoria) y procedió a la desamortización de los bienes del clero y de las comunidades religiosas, si bien subsistieron los grandes latifundios laicos. A su muerte, en 1872, ocupó la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada, hasta que fue derribado por la oposición conservadora encabezada por el general Porfirio Díaz Mori, en 1876.

En materia electoral , el 23 de octubre de 1872, fue elaborado un decreto que reformó el artículo 34 de la ley de 1857.

En ese decreto se amplió la prohibición para ser candidatos a Diputados, además del Presidente de la República, a los secretarios del despacho, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los funcionarios federales en el distrito de su jurisdicción, se incluyó a los jueces de distrito y de circuito, los jefes de Hacienda Federal, los comandantes militares, los gobernadores, los secretarios de gobierno, los jefes políticos, los prefectos, los subprefectos, los jefes de fuerzas militares cuando estuvieran en el ejercicio de su mando, los

magistrados de tribunales superiores y los jueces de Primera Instancia en las demarcaciones donde ejercieran sus cargos²⁴⁵.

5.1.6.6 Decreto sobre la elección de Senadores de 15 de diciembre de 1874

El Presidente Lerdo de Tejada introdujo una reforma constitucional el 13 de noviembre de 1874 mediante la cual fue reinstaurado el Senado. El procedimiento para elegirlos era similar al establecido para los Diputados, excepto que los expedientes se debían remitir a la legislatura estatal, ésta hacía el cómputo y declaraba electores a quienes obtuvieran mayoría absoluta. Posteriormente se enviaba copia del acta de cómputo a la Comisión Permanente y, finalmente, el propio Senado calificaba sus elecciones.

5.1.7 LEGISLACIÓN ELECTORAL DEL PORFIRIATO

Desde 1876 hasta 1911, Porfirio Díaz gobernó dictatorialmente el país. y su régimen se manifestó como fruto de un pronunciamiento militar y el control político y económico del régimen descansó en los

²⁴⁵Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit., p. 236.

sectores más conservadores: iglesia, militares, caciques y caudillos²⁴⁶. El personal político-administrativo era seleccionado por el dictador. Igual control que en la actividad administrativa federal, ejercía en la local y en el Congreso. "En todos los rangos de la escala político-administrativa encontramos elementos determinantes: amistad, paisanaje, así como intereses económicos y lazos familiares"²⁴⁷. Esos factores dieron estabilidad interna; sin embargo, a pesar del control político, de la conciliación con el clero y el desarrollo económico como elementos que hacían pensar en la permanencia del régimen, el desprecio a la constitución ocasionaría una demanda cada vez más violenta de libertades democráticas, no reelección, participación política y mejores condiciones de vida para toda la población y no sólo para las élites.

5.1.7.1 Reformas a la Constitución Federal de 5 de mayo de 1878

El 5 de mayo de 1878, Díaz realizó reformas para la reelección no inmediata. Se reformó el artículo 78 estableciéndose que el Presidente no podría ser reelecto para el período inmediato, ni ocupar la Presidencia por ningún motivo sin hasta pasados 4 años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. En el artículo 109 se dio la misma posibilidad a los gobiernos de los estados.

²⁴⁶Casasola, Gustavo. *Historia de la Revolución Mexicana*. Edit. Trillas. México, 1972., p. 30.

²⁴⁷Casasola, Gustavo. *Op. cit.*, p. 10.

5.1.7.2 Decreto que reforma la Ley Electoral de 12 de febrero de 1857

El 16 de diciembre de 1882, este decreto suprimió la facultad de las Juntas Electorales para elegir al Presidente de la Suprema Corte de Justicia y estableció que esa facultad quedara en manos de los propios magistrados debiendo elegir entre ellos al Presidente y al Vicepresidente por mayoría absoluta.

5.1.7.3 Reformas de 21 de octubre de 1887

El 21 de octubre de 1887, Díaz modificó el artículo 78 constitucional con el propósito de ser reelecto una vez más, y el texto plasmado en el artículo de referencia mencionaba que la reelección solo se aprobaba por una vez pero quedaría inhábil para una nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido 4 años.

5.1.7.4 Reforma Constitucional del 20 de diciembre de 1890

La aspiración de continuidad del Presidente Díaz se plasmó en la reforma constitucional del 20 de diciembre de 1890, que estableció en el citado artículo la reelección indefinida.

5.1.7.5 Ley Electoral de 18 de diciembre de 1901

En general, esta ley es similar a la de 12 de febrero de 1857 exceptuando dos modalidades: la primera se refiere al incremento a 60,000 habitantes para la conformación de un distrito electoral y la segunda se refiere al ámbito de atribuciones de los Colegios electorales que señalaban que "cada Colegio Electoral nombrará el día señalado un Diputado propietario y un suplente y elegirá en seguida un Senador propietario y un suplente, unos y otros con los requisitos que exige la Constitución Federal".

En resumen, la etapa del Presidente Díaz significó, para el desarrollo del Derecho Electoral una etapa de oscurantismo, ya que, a excepción del período en que accedió al poder el Presidente Manuel González, en todo momento la fuerte figura de Díaz inhibió la práctica de las elecciones al favorecer la designación de los altos funcionarios y miembros de las cámaras por razones de parentesco, amiguismo e intereses políticos grupales que fortalecieron la práctica del caciquismo político propiciada desde la cúpula del poder.

5.1.8 LEGISLACIÓN ELECTORAL EN LA REVOLUCIÓN

La pacificación aparente del país mantenida durante el período de Díaz repercutía en la consolidación de políticas liberales que permitieron y el desarrollo de extensa red ferroviaria y de la minería, la diversificación de cultivos agrícolas y el descubrimiento de yacimientos petrolíferos, lo cual atrajo inversión de grandes capitales extranjeros. En conjunto el país conoció una época de prosperidad; sin embargo, la inequitativa distribución de la riqueza, aunada a la excesiva

concentración de tierras en algunos ricos hacendados terratenientes, provocó malestar en todos los medios: en los indígenas por el desprecio a su existencia; en los campesinos por la concentración de la propiedad de la tierra; en los trabajadores por la falta de garantías y mejoras, en los liberales porque consideraron que la tolerancia al clero es traición al movimiento de Reforma y en los políticos porque querían un sistema que les permitiera ascender.

El cambio de las condiciones de vida política, económica y social del pueblo era una exigencia que no podía ser postergada porque asfixiaba a la República al evitar el ejercicio libre de los derechos democráticos que habría de traer como consecuencia el estallido social.

Antes de iniciarse el movimiento revolucionario destacaron 2 planes:

- 1) El Programa del Partido Liberal
- 2) El Plan de San Luis.

El programa del Partido Liberal encerraba todas las reivindicaciones que marcarían el contenido de la lucha armada que se iniciaría posteriormente y, en materia electoral proclamaba:

- Reducción del periodo presidencial a cuatro años,

- Suspensión de la reelección para el Presidente y los gobernadores de los estados, permitiendo un nuevo desempeño del cargo pasados dos períodos constitucionales,
- Inhabilitación del vicepresidente para desempeñar funciones legislativas,
- La necesidad de que todo partido exponga en forma clara y precisa sus ideales y cuál es el programa que se propone llevar a la práctica.

El contenido en general de este Plan influenciaría de manera definitiva en la elaboración de la Constitución de 1917.

Por otro lado, el Plan de San Luis encierra un contenido más político, y objetivamente, carecía de los planteamientos del Programa del Partido Liberal. Este Plan tiene su trascendencia únicamente en la declaración ilegal de la reelección de Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados y Ministros de la Suprema Corte, el desconocimiento del Gobierno del General Díaz y el arribo de Madero como Presidente Provisional.

5.1.8.1 Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911

El Plan de San Luis triunfó y se convocaron elecciones donde resultaron electos Francisco I. Madero como Presidente y José María Pino Suárez como Vicepresidente. Durante su mandato, el Presidente

Madero promulga la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, que se caracteriza por incorporar importantes cambios en el sistema electoral, aunque no llegó a transformar la estructura fundamental ya establecida. Se incorporan como nuevas figuras el Censo Electoral, voto secreto y la reglamentación de los Partidos Políticos. Las elecciones seguían siendo indirectas en primer grado pero con variantes respecto a la Ley Orgánica Electoral de 1857. Esta Ley constaba de 117 artículos divididos en ocho capítulos. El capítulo primero establece cuatro tipos de elecciones:

- a) Elecciones ordinarias.- Son las correspondientes a los Poderes Federales. Se verificaban en los años terminados en cero o cifra par. Estas elecciones se realizaban en dos rondas.
- b) Elecciones primarias.- Son las que se realizan en primer término el último día de junio.
- c) Elecciones definitivas.- Son las que se llevarían a cabo el primer domingo de julio del año en que debiera hacerse la renovación, y se fuese necesario el lunes inmediato.
- d) Elecciones extraordinarias: las convocadas por el Congreso, por la Cámara respectiva o por la Comisión Permanente, según los casos, cuando hubiese vacante que cubrir o por cualquier motivo que no se hubieran efectuado oportunamente las elecciones ordinarias.

El Capítulo II destacaba la división territorial en base al censo, la República se dividiría cada dos años en Distritos Electorales y en Colegios Municipales sufragáneos.

El Capítulo III establecía los requisitos para ser elector, entre los que figuraban, el saber leer y escribir, estar empadronado, no ser ministro o sacerdote de algún culto, etc..

Cabe señalar que se contemplaba un Colegio Electoral que podía dar nulidad o validez a la designación del elector.

Asimismo, se contemplaban los mecanismos para la elección de Senadores, Presidente y Vicepresidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las fases jerárquicas de la elección eran: sección, colegio municipal sufragáneo y distrito federal. Dentro de la normatividad imperante en la operación del censo electoral se establecía que cada dos años se dividía el país en distritos electorales y en colegios municipales sufragáneos. El distrito comprendía 60,000 personas o fracción superior a 20,000. Esta división era realizada por los gobernadores de los Estados y las primeras autoridades políticas del distrito y territorios.

Los presidentes de ayuntamientos, dividían a los municipios en secciones de 500 a 2,000 habitantes. Por cada 500 habitantes se elegía un elector. El padrón era encargado al presidente municipal, conjuntamente con 2 candidatos que con el hubieren competido por la presidencia o por los dos ex-presidentes municipales quienes, hacían el censo por secciones y constituían la junta revisora del padrón electoral. Asimismo, como acto previo a la elección, los partidos políticos

registraban sus candidatos a electores ante el presidente municipal, a quien entregaban también las cédulas, boletas electorales, elaboradas por cada partido.

Las cédulas contenían el nombre del candidato a elector, el nombre del candidato a Diputado por quien se comprometía a votar el elector y el partido a quien pertenecían. La Secretaría de Gobernación designaba el modelo a que deberían ajustarse las cédulas y registraba los colores de los partidos.

El día de la elección, a las nueve de la mañana, el instalador acompañado de los escrutadores declaraba abierta la casilla. Si no se presentaba el instalador propietario, lo sustituía el suplente, en ausencia de este, ocupaba el lugar uno de los escrutadores; a falta de escrutadores, los representantes de los partidos, pero si tampoco había representantes, se hacían designaciones entre los ciudadanos empadronados. La casilla permanecía abierta de las nueve a las doce horas y de las tres a las cinco de la tarde. Los votantes recibían un ejemplar de las cédulas de cada partido y, además, unas en blanco por si votaba por candidatos no registrados.

Después de cerrada la votación, el instalador y los escrutadores hacían el cómputo total de la elección y declaraban electo al que lograba mayor número de votos. Una copia del acta se remitía, junto con las cédulas y las protestas presentadas, a la autoridad municipal, quedándole al instalador otro tanto. Los representantes de los partidos tenían derecho a que se les entregara copia del acta.

Posteriormente el Presidente Municipal instalaba el colegio y los presidía hasta que se designaba la mesa directiva a quien entregaba los expedientes electorales y se retiraba. El colegio elegía dos comisiones de 3 miembros, para que dictaminarían sobre las elecciones de los electores. El colegio decidía aquí sobre la nulidad o validez de una elección. A los ocho días de los dictámenes, se reunía el colegio para elegir Diputados.

Los colegios elegían a los Diputados y enviaban los expedientes a las cabeceras de distritos, donde se declaraba Diputado al que lograba mayoría simple.

En cuanto a la creación de un partido político, se establece que debe constituirse en una asamblea de por lo menos 100 ciudadanos, en la que se hubiera aprobado un programa político y de gobierno, asimismo se debía elegir una junta que tuviera la representación y que dicha asamblea fuera protocolizada por notario público.

5.1.8.2 Decreto que reforma la Ley Electoral de 1911

La inestabilidad política existente, la diversidad de grupos que aspiraban al poder y la convocatoria a nuevas elecciones motivaron

que la Ley Electoral de 1911 fuera reformada el 22 de mayo de 1912, fecha en que promulga un decreto que establece modificaciones presentando como innovación el establecimiento por primera vez de elección directa de Diputados y Senadores. La elección del Presidente y Vicepresidente y ministros de la Suprema Corte permanece indirecta²⁴⁸. De igual forma se incluye el calendario electoral en el que se llevaría a cabo las siguientes elecciones.

Al asumir la presidencia, Madero dejó intactas las fuerzas porfiristas, y por su fama de hombre leal, nombró al General Victoriano Huerta como Jefe de operaciones en el norte, para llevar a cabo una campaña en contra de las fuerzas sublevadas de Pascual Orozco, Huerta llevó a cabo con éxito la campaña y esto le valió el ascenso a divisionario y su concentración en la Ciudad de México. En la madrugada del 9 de Febrero de 1913, se llevó a cabo una rebelión encabezada por los generales Bernardo Reyes y Manuel Mondragón, que se apoderó de la ciudadela y asalto el Palacio Nacional, poco después rescatado por el general Lauro Villar que resultó herido en el encuentro. La lealtad probada de Huerta aunada a la ingenuidad y desesperación de Madera propiciaron el nombramiento de Huerta como comandante militar.

Reforzados los contingentes del gobierno, se volvió más severo el asedio a la ciudadela, librándose violentos combates en las calles bajo el fuego de incesantes bombardeos.

²⁴⁸García Orozco, Antonio. Op. cit., p. 11.

El embajador de Estados Unidos, Henri Lane Wilson, invocando la protección de sus nacionales y de los demás extranjeros, solicitó la presencia de barcos norteamericanos de guerra en los puertos mexicanos de ambos litorales y más tarde convocó al cuerpo diplomático para pedir sus renuncias al Presidente Madero y al Vicepresidente Pino Suárez, cosa que estos rechazaron. Ante esta situación, Huerta esperó pacientemente por una semana a que llegaran a la ciudad los refuerzos militares con el objeto de poderlos manejar conjuntamente en el momento decisivo, se puso en contacto con el embajador norteamericano para conocer su actitud personal y la del cuerpo diplomático, asimismo atemorizó a la población con el continuo cañoneo de los edificios particulares y el nutrido matraqueo de ametralladoras y fusiles y cuando considero que el gobierno ya está desmoralizado, decidió dar el golpe de estado.

A la una de la tarde del 18 de febrero, un piquete del 29 batallón, previa sangrienta refriega, hizo prisioneros en el Palacio Nacional a Madero, Pino Suárez y su séquito. Huerta comunicó al embajador Wilson este hecho y el 21 de febrero ya se encontraba integrado el nuevo gabinete bajo la dirección del nuevo Presidente de México: Victoriano Huerta.

Los errores estratégicos realizados por Madero, esto es, que sostuvo la misma estructura política, administrativa y militar, propiciaron este golpe de estado y su asesinato junto con el de Pino Suárez el 22 de febrero de 1913.

Posteriormente surge el Plan de Ayala que no tiene ninguna aportación de tipo electoral, el cual es elaborado por Emiliano Zapata y llama a los campesinos a tomar las armas por las injusticias cometidas en materia agraria.

5.1.8.3 Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente

El país vivía circunstancias de inestabilidad política; era necesario el surgimiento de un nuevo ordenamiento jurídico básico, esto es una nueva Constitución política.

En esta medida y al acceder al poder el general Venustiano Carranza se expidió el 20 de septiembre de 1916 la "Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente" mediante la cual se elegirían a los Diputados que integrarían al Congreso Constituyente. Entre las innovaciones de esta nueva ley destacan:

- Establecimiento de la forma en que deberían de ser instaladas las casillas electorales y la manera de emitir el voto.
- Garantizaba el secreto al anonimato.
- Prohibía la presencia del ejército durante las elecciones y
- Reglamentaba las causales de nulidad de las elecciones, así como el derecho de todo mexicano para reclamar la nulidad de una elección de Diputado al Congreso Constituyente.

5.1.8.4 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La necesidad de formalizar los principios y objetivos de la Revolución obligaron a replantear el marco jurídico dentro del cual se debía desenvolver el nuevo estado.

Venustiano Carranza convoca al Congreso Constituyente el 14 de septiembre de 1916 viéndose cristalizado este esfuerzo el 5 de febrero de 1917 con la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Constitución actualmente se encuentra en vigor en la República Mexicana. En el aspecto electoral, este supremo ordenamiento jurídico elevó al sufragio a la categoría de universal, como derecho y deber de los ciudadanos. El artículo 35 estableció como prerrogativa del ciudadano, el votar en las elecciones populares y en el 36 en su fracción tercera estipuló que era una obligación votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le correspondiera. Como uno de sus aspectos sobresalientes en materia electoral, la Constitución estableció categóricamente el sistema de elección directa para los Diputados, los Senadores y Presidente de la República, remitiendo para su reglamentación a los términos que dispondría la ley electoral.

En su artículo 51 se estableció la calidad representativa de los miembros de la Cámara de Diputados, que serían electos como representantes de la nación cada 2 años por los ciudadanos mexicanos. Asimismo, se establece que serían electos un Diputado y un suplente por cada 60,000 habitantes o por una fracción que pasara de 20,000 teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y de cada estado y territorio.

Asimismo establece que el período de duración del Presidente será de 4 años y no podrá ser reelecto.

5.1.8.5 Ley Electoral del 2 de julio de 1918

La aparente estabilidad política existente aunada al nuevo marco jurídico ya establecido con la nueva constitución motivaron que el 2 de julio de 1918 se promulgara la "Ley para la elección de poderes federales" que contaba con 11 capítulos y regulaba principalmente a la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo de la unión; la división territorial; el censo para las elecciones y listas electorales; la preparación de las elecciones de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y de Presidente de la República; de los electores y elegibles; de la elección de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; de las elecciones de Presidente de la República; de la Junta computadora de los Distritos; de la nulidad de las elecciones; de los partidos políticos y finalmente de las disposiciones penales. Se hablaba en ella de la necesidad de organizar listas electorales

permanentes, en tal virtud se integrarían consejos de listas electorales, de distritos electorales y de municipios.

El sufragio universal quedó establecido en el artículo 37 que daba el voto a todos los varones de 18 años si eran casados y de 21 si eran solteros, que estuvieran en ejercicio de sus derechos políticos e inscritos en los registros de la municipalidad. De manera general no hubo grandes reformas de fondo en relación a la Ley Electoral de 1911.

A pesar de lo anterior, esta ley fue inoperante en virtud de que dejó de hecho en manos del Estado el papel decisivo del proceso electoral²⁴⁹.

La ley de Carranza revela un ánimo civilista y el propósito de erradicar la lucha de caudillos²⁵⁰.

En 1920, el Gobierno de Venustiano Carranza fue derrocado y el asesinado, por un levantamiento armado producto del Plan de Aguaprieta, lo que originó que un poderoso grupo político ascendiera al poder y permaneciera largo tiempo ahí: el grupo Sonorense. Los generales Adolfo de la Huerta, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles fueron victoriosos en esta lucha.

Con el arribo al poder de un nuevo grupo, se conformó la necesidad de una readecuación a la legislación electoral existente. El

²⁴⁹Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit., p. 248.

²⁵⁰Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit., p. 248.

7 de julio de 1920, el Presidente Adolfo de la Huerta elabora un decreto por el cual reforma a la Ley Electoral de 1918, en éste se establece la existencia de una credencial de elector para acreditar el derecho al voto en la elección de Diputados, Senadores y presidente y la obligación de instalar las casillas electorales en las fechas y lugares correspondientes. Posteriormente surgieron diversas leyes en materia electoral destacándose la del 24 de diciembre de 1921 y la del 24 de noviembre de 1931, las cuales no tuvieron mayores aportaciones que contribuir al fortalecimiento del padrón electoral. La expedición de estas leyes obedeció a un lapso de inestabilidad política.

La lucha de las facciones y la conformación de un estado fuerte eran predominantes, surgieron grupos y facciones, la política interna se manejaba con cautela, hasta que surge el gobierno de Álvaro Obregón, del grupo sonoreense, que gobernó como un caudillo y su personalidad proyectaba seguridad para el pueblo.

Muere asesinado Obregón y surge el maximato con la figura primordial de Plutarco Elías Calles, quien continuó la orientación política de su antecesor y extremó las medidas antirreligiosas, provocando con ello la reacción de los sectores conservadores de la iglesia católica, que se organizaron como fuerza armada, llamada de los cristeros.

Los presidentes que se sucedieron hasta 1934, siguieron una política inspirado en los principios de la Revolución y se apoyo en el Partido Nacional Revolucionario, que gozaba del respaldo de obreros y

campesinos y aglutinó las facciones encabezadas por caudillos disidentes.

A finales de la década 1920-30, el "callismo" no tenía más objetivo que la modernización de México, es decir, el desarrollo capitalista del país, y para ello le era menester la consolidación del aparato estatal de acuerdo con los modelos europeos y norteamericanos, que tan favorablemente habían impresionado a Calles, y a este fin el grupo gobernante debía luchar contra los principales obstáculos que se habían presentado tradicionalmente²⁵¹.

El Partido Nacional Revolucionario respondió a la necesidad de aglutinar el vasto movimiento de todas las organizaciones políticas que se reclamaban de la Revolución²⁵².

La conformación de este partido condujo a la integración de una gran formación política de todos aquellos que habían participado en el movimiento armado, esto es; de un partido de "la revolución" cuya implantación debía permitir que se desarrollaran condiciones favorables a la consolidación del aparato estatal²⁵³. El PNR reunió a la mayor parte de los partidos nacionales, regionales y locales en una sola organización y sometió tanto a militares como a civiles las decisiones del centro, el grupo callista, que quería asegurarse del poder e imponer

²⁵¹Garrido, Luis Javier. *El Partido de la Revolución Institucionalizada*. Edit. Siglo XXI. México, 1986, p.87.

²⁵²Garrido, Luis Javier. *Op. cit.*, p. 88.

²⁵³*Ibíd.*, p. 88.

la política económica y política de su propio grupo y que en el pasado no habían podido aplicar.

En las elecciones de 1934 resultó vencedor el general Lázaro Cárdenas, que acabó con la influencia de Calles a quien desterró del país.

El Presidente Cárdenas desarrolló una política inspirada en los principios de la Revolución y se apoyó en el PNR; cabe señalar que las nuevas circunstancias del país como la Segunda Guerra Mundial, la repartición de tierras y consolidación económica nacional no provocaron un cambio radical en las leyes electorales, ya que se buscaba ante todo la consolidación del estado en el ámbito político y económico.

El establecimiento de regímenes sexenales, aunados a la creciente participación de partidos políticos en la disputa por el poder (movimientos almazanistas y henriquistas) motivaron a que se expidiera una nueva ley con un mayor sentido democrático.

En síntesis es importante mencionar que de 1917 a 1940, México experimenta la organización del régimen populista, inventado y desarrollado como ideología y como estilo político durante la lucha armada, y su transformación en un complejo político y social en el que las relaciones capitalistas se desarrollan sobre la base de la conciliación de las diversas clases sociales y del sometimiento de las

mismas al Estado de Ejecutivo fuerte²⁵⁴. El Estado cobra una importancia de primera magnitud, ya que se fortalece su función como rector del sistema económico y realizador de las reformas sociales. Los poderes extraordinarios conferidos al Ejecutivo convertían al Presidente de la República en la figura central de todo el organismo político y social²⁵⁵.

El desarrollo del Derecho Electoral mexicano se ve condicionado a la consolidación del proyecto estatal y al fortalecimiento de la institución presidencial.

5.1.9 LEGISLACIÓN ELECTORAL DE MÉXICO MODERNO

5.1.9.1 Ley Electoral Federal del 17 de enero de 1946

El establecimiento del primer gobierno civil post-revolucionario simboliza la entrada al México contemporáneo y la consolidación del estado fuerte.

El 17 de enero de 1946 se promulga la "Ley Electoral Federal" que se constituye como el mejor documento realizado en su época ya que establece que la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral quedan bajo la responsabilidad del gobierno federal. Se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las comisiones locales

²⁵⁴ Córdova, Arnaldo. *La Ideología de la Revolución Mexicana*. Edit. Era. México, 1973, p. 262.

²⁵⁵ Córdova, Arnaldo. *Op. cit.*, p. 262.

electorales, los comités distritales electorales y el consejo del padrón electoral. El cambio que se opera en la legislación electoral representa una importante modificación estructural de los ordenamientos anteriores.

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral se integraba por dos comisionados del ejecutivo, el secretario de gobernación, un miembro del gabinete y miembros del poder legislativo, un Senador, un Diputado y dos de los partidos políticos de mayor relevancia. Asimismo, esta ley concibe la creación de el registro de electores con la responsabilidad del padrón, este organismo se integraba por el director general de estadística, el director general de correos y el director general de población. Los candidatos a Diputados se registraban en el comité distrital respectivo. Los candidatos a Senadores en las comisiones locales electorales y los candidatos a Presidente de la República ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

Los candidatos tenían derecho a acreditar representantes generales y especiales. Para la instalación de las casillas bastaba con que estuviera el presidente para que pudiera instalarse. En su ausencia, la casilla se instalaba con el auxilio del comité distrital.

En lo relativo a los partidos políticos, la "Ley Federal Electoral" se establecía como requisito un número no menor de 30,000 afiliados distribuidos en las dos terceras partes de las entidades federativas, sin que en ningún caso fuera menor de 1,000 el número de afiliados en cada una. Asimismo se establecía la obligación de celebrar una

asamblea en cada entidad en que tuvieran afiliados, ante un notario público que comprobaría la identidad y el número mínimo exigido por la ley.

El gobierno del Presidente Miguel Alemán, de origen civil, se caracterizó por el aprovechamiento de las condiciones de estabilidad establecidas por los tratados de Bretton Woods, iniciando el "desarrollo estabilizador" que consolidó al estado fuerte en México y contribuyó al desarrollo político y económico sustentado y estable del país.

5.1.9.2 Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951

El 4 de diciembre de 1951 se promulgó una nueva "Ley Electoral Federal", en términos generales incorporó modificaciones formales e introdujo algunas nuevas disposiciones, particularmente en lo que respecta a la efectividad del sufragio, base del régimen representativo, democrático y federal y la responsabilidad compartida para la vigilancia del proceso electoral del estado, de los partidos políticos y de los ciudadanos²⁵⁶. La citada ley se conformaba de 12 capítulos, que comprendían: renovación de los poderes legislativo y ejecutivo de la unión; de los organismos electorales; de los partidos políticos; del registro nacional de electores; del derecho al voto; de la preparación de elecciones; de la elección que comprendía; de las garantías y recursos; de la calificación de las elecciones y finalmente de las sanciones.

²⁵⁶Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit., p. 251.

El registro nacional de electores substituye al consejo del padrón electoral y se establece como una institución de servicio público con funciones permanentes, encargada de mantener al corriente el registro de los estados, de expedir las credenciales de electores y de proporcionar a los organismos electorales el padrón electoral. El registro depende de la Comisión Federal Electoral y ésta dicta medidas conducentes para su organización y funcionamiento.

Esta nueva ley incluye nuevas modificaciones sin embargo no incorpora modificación de fondo, es por esto, que no aporta un desarrollo al Derecho Electoral en México.

Las elecciones federales de 1952, presentaron características especiales incorporándose los cambios introducidos por la "Ley Electoral Federal" de 1951; sin embargo estos cambios no fueron substanciales provocando importantes cambios en el sistema político imperante.

Es importante hacer mención que durante este lapso se produjeron importantes escisiones en el partido dominante terminándose finalmente con el ciclo de la oposición caudillista, que se significó por las siguientes características:

- a) candidaturas que representaban el producto de fracturas y defecciones en el grupo dominante posrevolucionario;
- b) candidaturas personalistas;

c) inexistencia de una organización independiente institucionalizada que destacara y sobreviviera al caudillo²⁵⁷.

En respuesta a los diversos planteamientos formulados por diversas organizaciones feministas para establecer un voto igualitario, en 1953 se modificó el texto constitucional y se precisó la igualdad política de los nacionales de ambos sexos. Esta reforma revistió gran importancia ya que se hizo justicia a la mujer la cual ha sido, es y seguirá siendo copartícipe del destino del país, y por otra parte, la adopción de esta medida significó duplicar la dimensión del cuerpo electoral²⁵⁸.

La reforma a la ley de 1954 facilitó la eliminación de la federación de partidos del pueblo y en general el registro de nuevos partidos, ya que elevó el requisito del mínimo de afiliados a 75 mil²⁵⁹.

Asimismo se faculta al registro federal de electores para hacer la división seccional y la obligación de entregar las listas electorales directamente a las comisiones locales y comités electorales distritales.

Consolidado el "desarrollo estabilizador" en el país, surge una creciente fortaleza del aparato estatal, lo que consolida la economía y contribuye a un mayor crecimiento económico sostenido, lo cual estimula a consolidar una mayor participación política de la ciudadanía.

²⁵⁷Orozco Gómez, Javier. *El Derecho Electoral Mexicano*. Edit. Pomúa, S.A. México, 1993, p.2.

²⁵⁸Patiño Camarena, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994, p. 67.

²⁵⁹Orozco Gómez, Javier. Op. cit., p. 2.

En 1963 se incorpora una reforma que establece el sistema de diputados de partido, complementario de nuestro sistema mayoritario y la credencial permanente de elector. La reforma a la Constitución en su artículo 54 consistió en otorgar cinco Diputados a todo aquel partido que obtuviera el 2.5% de la votación y otro Diputado más por cada 0.5% adicional, hasta un máximo de 20 diputados de partido, descontando los que se hubieran obtenido en los distritos por mayoría²⁶⁰. Asimismo, se autorizó la exención de impuestos a los partidos políticos y sanciones a los Diputados que habiendo sido electos no se presentaren al desempeño de sus funciones.

La creciente participación de la juventud en materia política se hace notar y empieza a propiciar cambios en los ordenamientos jurídicos existentes.

El 18 de diciembre de 1969 se publica un decreto por el cual se reforma a la Constitución y otorga el derecho de voto a los jóvenes de 18 años.

Asimismo en materia electoral se dan lineamientos para perfeccionar el proceso electoral en su aspecto operativo y a fortalecer el registro nacional de electores. De igual forma se disminuye a 65,000 el mínimo de miembros para constituir un partido político.

²⁶⁰Orozco Gómez, Javier. Op. cit., p. 3.

Hacia 1972, ante la debilidad de los partidos de la oposición que no habían podido consolidar verdaderos partidos políticos, se le introducen reformas al sistema de Diputados de partidos consistente en el otorgamiento de 5 Diputados a cada partido que hubiera obtenido un 1.5% de la votación nacional y aumentando al máximo de Diputados que cada partido pudiera obtener a 25. Se disminuyó el mínimo de votación para acceder al sistema de Diputados de partido de 2.5% a 1.5% y se aumentó al máximo de Diputados de partidos de 20 a 25²⁶¹.

5.1.9.3 Ley Federal Electoral de 1973

La creciente participación de la sociedad civil en los procesos electorales motivó que el 5 de enero de 1973 se promulgara la "Ley Federal Electoral" la cual constaba de 204 artículos, divididos en 7 títulos, cada uno de los cuales se dividía en capítulos y algunos en secciones.

En el título primero se reglamenta el derecho al voto activo y pasivo, de la naturaleza y objetivos de la legislación. Asimismo se establecía como responsabilidad de todos los ciudadanos, de los partidos integrados por aquellos y del estado, como forma de organización política de la nación, el velar corresponsablemente por el ejercicio del sufragio y su efectividad en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral²⁶².

²⁶¹Ibidem, p. 3.

²⁶²Bertín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit., p. 254.

Se establecía asimismo que el sistema electoral sería de mayoría, con una Cámara de Diputados electos por votación directa, mayoritaria, relativa y uninominal por distritos electorales y complementada por Diputados de partido (representación proporcional). Asimismo establecía que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el distrito federal, electos por votación directa y mayoritaria relativa en sus respectivas entidades. En lo referente a las elecciones, las ordinarias se celebrarían en los términos tradicionales, las extraordinarias se llevarían a cabo en los términos prescritos en la convocatoria que expidiera el Congreso de la Unión o la Cámara respectiva, siempre de acuerdo con la ley.

Esta ley reflejaba lo que afirmaba la Constitución en el sentido que el voto es universal, directo y secreto para todos los cargos de elección popular y constituye un derecho y una obligación del ciudadano. De igual forma se establecieron las prerrogativas de los partidos políticos, como son: exención de impuestos del timbre en los contratos de arrendamientos, compraventa y donación, los relacionados con las rifas y sorteos así como el uso de franquicias postales o telegráficas que fueran necesarias para el cumplimiento de sus fines específicos y el acceso a la radio y televisión durante los períodos de campaña con reglas específicas.

Se establece como organizador de las elecciones la comisión electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales

electorales y las mesas directivas de casilla. Se delimita asimismo al registro nacional de electores como una institución con función permanente dependiente de la Comisión Federal Electoral encargado de efectuar el padrón electoral.

En el capítulo sexto del título quinto se reglamentaba el procedimiento a que debían sujetarse la Cámara de Diputados y la de Senadores para la calificación de las elecciones y la declaratoria correspondiente, tanto en el caso de Diputados y Senadores como para Presidente de la República, caso en el cual, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, erigida en colegio electoral, calificaría y haría el cómputo total de votos emitidos en el país.

5.1.9.4 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales

En la década de los setenta surgen en el país grupos guerrilleros que amenazan no sólo a la estabilidad del régimen sino también a la paz social y las garantías sociales. Surge entonces la necesidad de encauzar a todas las corrientes críticas del sistema fuera de estos grupos guerrilleros, es por esto que el 28 de diciembre de 1977 se expidió la "Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales", que aunada a las reformas constitucionales, buscó fortalecer a los partidos políticos, elevarlos al nivel de entidades de interés público y dotarlos de finalidades amplias y ambiciosas.

La citada ley estableció la creación de un sistema mixto de votación, se mantuvo la elección de 300 Diputados según el principio de mayoría relativa y se introdujo la elección de 100 Diputados por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas por circunscripciones plurinominales.

Los cambios introductorios al orden jurídico fundamental son: consagración del régimen de partidos (Art. 41, párrafos 2 al 6); establecimiento de las bases para el funcionamiento de un nuevo sistema electoral de predominancia mayoritario y representación proporcional, en el ámbito federal con proyecciones a lo estatal y municipal (art. 52, 53, 54 y 55 fracc. III párrafo 3); asimismo se establecieron formas de democracia semidirecta para el Distrito Federal (Art. 73 Fracc. VI, párrafo 2); ampliación de facultades a la Suprema Corte para intervenir en materia electoral (art. 60 párrafos 3 a 5 y 97, párrafos 3 y 4)²⁶³.

Es importante hacer mención que se confirma el sistema representativo al asentar que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión²⁶⁴.

5.1.9.5 Código Federal Electoral de 1987

²⁶³Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit., p. 268.

²⁶⁴Orozco Gómez, Javier. Op. cit., p. 36.

La apertura política y democrática existente en la década de los ochenta a nivel mundial, aunada a la creciente participación de los partidos políticos motivó que en México se promulgara en febrero de 1987 un nuevo ordenamiento jurídico electoral, el "Código Federal Electoral", que se componía de ocho libros, y sostiene en términos generales los principios democráticos de la "Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales". Este ordenamiento jurídico establecía en el título cuarto las prerrogativas de los partidos políticos destacando entre otras:

- acceso permanente a la radio y la televisión,
- gozar del régimen fiscal del código;
- participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades;
- disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

En términos generales, el "Código Federal Electoral" no incorpora innovaciones trascendentales a la "Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales".

5.1.9.6 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990

La crisis económica existente, las continuas devaluaciones de nuestra moneda y la creciente inflación durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, provocaron un evidente malestar

dentro de la sociedad civil que provocó una creciente presencia de la oposición durante el proceso federal electoral de 1988, ocasionando la dudosa legitimidad y cuestionamiento del triunfo del Presidente Salinas de Gortari. En virtud de lo anterior, el Presidente Salinas enfrentó el reto de modernizar los ordenamientos jurídico-electorales existentes y así responder a las demandas democráticas de la sociedad.

El 15 de agosto de 1990 se promulga el "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales" que se integra de 8 libros y 372 artículos. Este ordenamiento es modificado el 3 de enero de 1991 en 4 de sus artículos y de manera drástica en 1994. Cabe hacer mención que durante 1996 se debaten cambios entre los diferentes partidos políticos sobre el contenido del "COFIPE" a fin de garantizar condiciones de competencia electoral más justas y equitativas de acuerdo a las demandas de la sociedad civil.

Dentro de las principales innovaciones que contiene con respecto al código anterior destacamos la función estatal de organizar las elecciones se realice a través de un organismo público, al que se le dota de personalidad jurídica y patrimonios propios (Instituto Federal Electoral); que dicho organismo sea autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; que sus principios sean la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad o profesionalismo y que cuente en su estructura con órganos ejecutivos y técnicos y su órgano supremo se integre por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión.

El "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales" también establece un sistema de medios de impugnación de los que conozcan el organismo público de referencia y un tribunal autónomo, en cuanto órgano jurisdiccional en materia electoral (Tribunal Federal Electoral).

En resumen se pueden establecer 5 grandes etapas dentro de la legislación electoral mexicana: la primera que abarca los primeros antecedentes de nuestros principales pueblos precoloniales y durante la colonia española que sirvió como orígenes históricos del mestizaje de una cultura y el alumbramiento de una nueva nación. La segunda que comprende desde la Independencia de nuestro país hasta la Revolución Mexicana de 1910, que se caracteriza por la formación del estado-nación y por la presencia aislada de diversas formaciones políticas con derechos restringidos y representatividad escasa.

La tercera abarca desde 1912 hasta 1977 y tiene como principales referencias la formación en 1929 del partido dominante, el PNR, actualmente Partido Revolucionario Institucional (PRI), la elaboración de leyes electorales caracterizadas por el control gubernamental absoluto de las diversas etapas de los procesos comiciales y por las crecientes protestas de los partidos de oposición al fraude electoral y padrón electoral favorable al partido en el poder, el PRI.

La cuarta etapa corre de 1978 a 1988 donde se cuentan como rasgos distintivos un proceso de apertura política, derivado de la crisis económica interna, de la enorme deuda pública, de la corriente democratizadora en el mundo y se refleja en la elaboración de 2 legislaciones electorales que recogen el malestar de la sociedad civil y los partidos de oposición e incorporan algunos instrumentos de vigilancia del padrón electoral y de fiscalización formal de los partidos políticos sobre las diversas etapas del proceso electoral.

La quinta etapa inicia de 1988 a la fecha y puede denominarse como un proceso de reajustes y acomodados entre la transición democrática y el autoritarismo que existe en nuestro país, derivado de la dudosa legitimidad con que accedió al poder el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

En el transcurso de los siguientes incisos procederemos al análisis del "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales" en vigor, su fundamento constitucional y enumeraremos las principales características del sistema electoral mexicano.

SECCIÓN "B" MARCO TEÓRICO POLÍTICO JURÍDICO

5.2 MARCO TEÓRICO POLÍTICO

La formación del marco teórico político se realizará mediante el análisis jurídico de la Constitución de 1917 y el "Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales”, tomando en cuenta su última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 1994 y finalmente el análisis del sistema electoral mexicano y sus principales características, aunadas a un breve estudio del sistema político y sistema de partidos.

5.2.1 ANÁLISIS JURÍDICO

5.2.1.1 Constitución Política de México

Después de la celebración de las elecciones presidenciales de 1988, la reforma política se convirtió en un asunto permanente y de vital interés dentro de la agenda nacional. En virtud de lo anterior, las instituciones políticas y electorales en el país fueron debatidas por diversos actores políticos y civiles del país hasta lograr el establecimiento de un nuevo ordenamiento jurídico electoral simbolizado por el “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales” que ha sufrido en su cuerpo original 2 reformas: en 1993 y la más reciente en 1994, todo esto con el fin de actualizar la legislación electoral a las circunstancias democráticas de la sociedad civil mexicana.

Dentro del marco constitucional, podemos mencionar que la Constitución vigente es la de 1917, la cual cuenta con inspiración liberal

norteamericana y francesa y establece en su artículo 39 que "la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Asimismo el artículo 40 establece que la forma de gobierno será en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación.

El artículo 43 constitucional establece que las partes integrantes de la federación son 31 estados libres y soberanos y un Distrito Federal.

El artículo 49 de la Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Asimismo establece que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión. El artículo 50 establece que el poder legislativo se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación electos en su totalidad cada 3 años, por cada Diputado se elegirá un suplente. El artículo 52 establece que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa,

mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

La distribución de estos distritos electorales uninominales se hace tomando en cuenta el último censo general de la población.

Asimismo se establece que para ser Diputado se requieren los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos; tener 21 años cumplidos el día de la elección; ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de 6 meses anteriores a la fecha de ella; no estar en servicio activo en el ejército federal; ni tener mando en la policía o gendarmería rural, no ser secretario o subsecretario de Estado ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; no ser ministro de algún culto religioso.

El artículo 56 constitucional establece que la Cámara de Senadores se compondrá de 3 miembros por estado, dos de ellos nombrados por ocupar la mayoría en elección directa y uno de ellos representando a la primera minoría de la oposición. Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado excepto el de la edad que será la de 30 años cumplidos el día de la elección.

Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. El artículo 73 constitucional establece que el Congreso tiene entre otras facultades las siguientes: admitir nuevos Estados a la unión federal; cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del D.F.; citar a los servidores públicos a comparecer de acuerdo a la materia de su competencia; etc.

Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra: dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior; nombrar a los empleados de su secretaria y hacer el reglamento interior de la misma y expedir convocatoria para las elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

El Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Para ser Presidente se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección, haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección; no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; no ser secretario o subsecretario de estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador

general de la república ni gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto 6 meses antes del día de la elección.

El Presidente durará en su encargo 6 años y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Como principales facultades del presidente podemos mencionar:

- promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- nombrar, con la aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de Hacienda;
- disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;
- dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado, etc.

El artículo 90 de la Constitución establece que la administración pública federal será centralizada conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos.

Asimismo el artículo 91 establece que para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos.

Es importante señalar que los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos.

El Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará en pleno o en salas. En los términos que la ley disponga las sesiones del pleno y de las salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

Los Ministros de la Suprema corte durarán en su encargo quince años, y al término de este período, tendrán derecho a un haber por retiro. Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino (Art. 94 constitucional). Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la nación se requiere:

- ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedida por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- gozar de buena reputación;
- haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación y;
- no haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República, Senador, Diputado, Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente someterá una terna a consideración del Senado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto

de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes dentro del improrrogable plazo de 30 días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupara el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En relación a los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, estos serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Estos durarán en su cargo 6 años, al término de los cuales si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

El artículo 100 de la Constitución establece que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que establezcan las leyes.

El consejo se integrará por siete miembros de los cuales uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Estos 3 últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas.

Salvo el presidente del Consejo, los demás consejeros durarán cinco años en su cargo, serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y Remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

El Poder Judicial de la Federación, entre otras atribuciones cuenta con la de dirimir, las controversias, que por razón de la competencia, se susciten entre los tribunales de la federación, entre estos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

Dentro de la Constitución en su artículo 115 se establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, que será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.

Cabe señalar aquí que los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato.

El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un sólo individuo.

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

- los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de 6 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, tampoco podrán ser electos para un período inmediato, sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección;

- los Diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato, su número será proporcional al de habitantes del Estado;
- el poder judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas. La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y leyes orgánicas de los estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los estados.

Como limitaciones a los estados, la Constitución Federal establece en su artículo 117, entre otras:

- Celebrar alianzas, tratados o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras;
- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, etc.

También la Constitución limita a los estados de la federación para tener tropa permanente, buques de guerra y declarar la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora.

Al respecto, la Constitución establece en su artículo 119 la obligación de los poderes de la Unión de proteger a los estados contra toda invasión exterior.

En materia electoral, el sustento básico de la legislación electoral mexicana se encuentra sustentado en los siguientes artículos constitucionales:

1) Artículo 26 constitucional.- establece que el "Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiración y demandas de las sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo, habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades

federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de la planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley”.

En base al artículo anterior se puede reflejar la prioridad tipificada dentro de su Constitución, del gobierno mexicano por la democracia, la cual se establece como un valor nacional indiscutible para el desarrollo integral de nuestro país.

Dentro de este apartado no podemos omitir lo establecido en el artículo tercero de la Constitución Política que establece que la educación que imparta el estado-federación, estados y municipios será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

2) Artículo 34 constitucional.- Señala que son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan los siguientes requisitos:

- haber cumplido 18 años y
- tener un modo honesto de vivir.

3) Artículo 35 constitucional.- Señala que son prerrogativas del ciudadano:

- votar en las elecciones populares;

- poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- tomar las armas en el ejército o guardia nacional para la defensa de la República y de sus instituciones en los términos que prescriben las leyes y
- ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Es importante hacer mención que el artículo 38 de la Constitución establece que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, durante la extinción de una pena corporal, por vagancia o ebriedad consuetudinaria, así como por estar prófugo de la justicia.

Asimismo es importante señalar que dentro de las obligaciones de los ciudadanos mexicanos se encuentra la tipificada en el artículo 36 constitucional fracción I que señala que son obligaciones del ciudadano de la República "inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el registro nacional de ciudadanos en los términos que determinen las leyes".

El registro nacional de ciudadano es un organismo que representa una enorme importancia para la democracia.

La idea de crear este registro nacional de ciudadanos, es contar con un documento fiel del número de mexicanos que cubriendo los requisitos del artículo 34 constitucional, adquieren la ciudadanía²⁶⁵.

4) Artículo 41 constitucional.- Este artículo es el que directamente da origen y fundamenta al "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". El citado artículo en principio establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión; asimismo delimita que los partidos políticos son entidades de interés público y que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

El artículo de referencia también establece que "la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración concurren los poderes ejecutivo y legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad,

²⁶⁵Orozco Gomez, Javier. Op. cit., p. 106.

independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia". Más adelante el propio artículo establece la creación de un organismo de impartición de justicia electoral.

A la letra dice: " El tribunal federal electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial garantizarán su debida integración".

En síntesis, el artículo 41 fundamenta que la regulación electoral corresponde al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5.2.1.2 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

El sustento básico del "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales" es la Constitución Política de México. Como primera observación, la organización de las elecciones pasó a ser de una simple responsabilidad del gobierno federal a una función estatal que ejercerían los poderes legislativo y ejecutivo de la unión con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos. Es importante señalar que este nuevo ordenamiento da lugar al nacimiento de un organismo público (Instituto Federal Electoral) dotado de

personalidad jurídica y patrimonios propios, mediante el cual, se llevaría a cabo la función de organizar las elecciones.

El “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales” se encarga de reglamentar las normas constitucionales relativas a:

- los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;
- la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos;
- la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y
- el sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales.

El artículo 2 del COFIPE señala que para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas por la Constitución y este ordenamiento contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.

5.2.1.3 Instituto Federal Electoral

De acuerdo al COFIPE, la organización electoral mexicana descansa en los siguientes organismos en orden jerárquico descendente:

- Instituto Federal Electoral;
- Juntas Locales Electivas;
- Juntas Distritales Ejecutivas; y

- Mesas Directivas de Casilla.

El Instituto Federal Electoral tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional conforme a la siguiente estructura:

- 32 delegaciones, una en cada entidad federativa;
- 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal; y
- oficinas municipales, en los lugares en que la Junta General Ejecutiva determine su instalación.

Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:

- El Consejo General.
- La Junta General Ejecutiva.
- La Dirección General.

El Instituto Federal Electoral tiene como máximo organismo de dirección al Consejo General. El Consejo General se encuentra integrado por un consejero del poder ejecutivo, cuatro consejeros del poder legislativo, seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos.

Los consejeros son electos tomando en cuenta el poder federal o grupos de los que emanan:

- el consejero del poder ejecutivo es el secretario de gobernación quien funge como Presidente del Consejo;

- los consejeros del poder legislativo son dos Diputados y dos Senadores, cabe hacer mención que su selección será basada en que en cada Cámara la mayoría propondrá uno de esos consejeros y el otro es propuesto por la primera minoría, cabe hacer mención que tanto para los consejeros que representan al poder ejecutivo como al legislativo se establecen los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- b) Estar inscrito en el registro federal de electores y contar con credencial para votar.
- c) Tener mas de 30 años de edad el día de la designación.
- d) Poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente y tener conocimientos en la materia político-electoral.
- e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.
- f) Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de 6 meses.
- g) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político.
- h) No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación.
- i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Dirección Nacional o estatal en algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación.

- Los consejeros ciudadanos son electos por propuesta de cada grupo parlamentario que tiene derecho a presentar hasta cuatro candidatos. La Comisión correspondiente de la Cámara de Diputados integra una lista de candidatos hasta por el doble de números a elegir, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios. De la lista presentada por la Comisión correspondiente, la Cámara de Diputados elige a los consejeros ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Las propuestas de consejeros son votadas de manera individual y sucesiva. Si realizadas al menos tres rondas de votación no se cubriera la totalidad de consejeros a elegir, la Comisión correspondiente debe presentar una nueva lista hasta por el doble de los consejeros faltantes.

Por último, los partidos políticos designan un representante con voz, pero sin voto.

Entre las atribuciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral destacan:

- vigilar la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos del instituto y conocer de los informes específicos que estime necesario solicitarles;
- resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos así como la pérdida del mismo;

- resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos;
- vigilar que las actividades y las prerrogativas de los partidos políticos se lleven a cabo conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales;
- dictar los lineamientos relativos al registro federal de electores;
- ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, así como el número de Diputados de representación proporcional que serán electores en cada una;
- 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;
- determinar el tope máximo de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en la elección de Presidente de la República y de Diputados federales,
- efectuar 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 Diputados por este principio, determinar la asignación de Diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, y
- aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto Federal Electoral que le proponga el Presidente del propio Consejo.

Con la reforma de 1993, la designación del secretario general pasó a manos de la mayoría del consejo general; por su parte, los directores ejecutivos deben ser designados por dos terceras partes del consejo general. Ambos nombramientos surgen de las propuestas formuladas por el Director General (Art. 82, Párrafo 1, Inciso d, COFIPE).

La estructura del Instituto Federal Electoral tiene varios tipos de órganos:

- a) dirección;
- b) ejecutivos;
- c) técnicos;
- d) vigilancia;

los cuales conforman una estructura nacional que opera a lo largo de todo el país. Esta estructura abarca a los órganos centrales que se constituyen por consejo general que es el máximo órgano y que describimos los párrafos anteriores, la junta general ejecutiva y la dirección general. Asimismo cuenta con 32 delegaciones, una por cada entidad federativa y en el Distrito Federal, 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal y oficinas municipales donde se determine su ubicación y mesas directivas de casilla en cada sección electoral.

La Junta General Ejecutiva será presidida por el director general del Instituto y los directores ejecutivos de registro federal de electores, prerrogativas y partidos políticos, de organización electoral, del servicio

profesional electoral, de capacitación electoral y educación cívica y de administración.

Esta Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes.

La Dirección General del Instituto Federal Electoral se integra por el director general que se encarga de la administración y desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos a su cargo. Es función del director general asistir a las sesiones del consejo general junto con el secretario general del instituto contando con voz pero sin voto.—

Para ser director general del Instituto Federal Electoral se requiere:

- ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos;
- no tener mas de sesenta y cinco años de edad ni menos de treinta, el día de la designación;
- poseer el día de la designación con antigüedad mínima de cinco años, grado académico de nivel profesional y los conocimientos que le permitan el desempeño de sus funciones;
- gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno;
- haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;

- no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
- no tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos tres años anteriores a la designación y
- no desempeñar ni haber desempeñado cargo de Dirección Nacional o Estatal en algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación (artículo 88 COFIPE).

En los estados de la República, el Instituto Federal Electoral contará con delegaciones que se integrarán por consejos locales, que funcionarán durante el proceso electoral y se integrarán por vocales de la junta local ejecutiva, contando con voto sólo el vocal ejecutivo y el vocal secretario; 6 consejeros ciudadanos e integrantes de los partidos políticos.

En el ámbito distrital, los Consejos Distritales se integrarán por los vocales de la junta distrital, vocales de la junta distrital, contando con voto sólo dos vocales, el ejecutivo y el secretario; 6 consejeros ciudadanos e integrantes de los partidos políticos. Es importante hacer mención que la reforma de 1994 que incorporó estos cambios tuvo como principal prioridad el consolidar la imparcialidad establecida en la Constitución.

Cabe destacar que fue eliminada la presencia obligatoria de los presidentes de los consejos locales y distritales para poder iniciar sesión. En este sentido, la reforma estableció que el Presidente puede ser suplido por el secretario en su ausencia; y a su vez el secretario

puede ser suplido por algún miembro del servicio profesional electoral designado por los propios consejos (art. 104, Párrafo 3, y art. 115, Párrafo 3 COFIPE).

Las mesas directivas de casilla habían generado un intenso debate debido a los procedimientos de selección de los ciudadanos funcionarios de casilla, en torno básicamente a su eficacia para garantizar su imparcialidad. La reforma electoral de 1990 incorporó un avance democrático al establecer un sistema de insaculación (sorteo) computarizado de los electores incluidos en el listado nominal.

Atendiendo a las demandas de la sociedad, el procedimiento de integración de las mesas directivas de casilla fue reformado para dar paso a la doble insaculación de ciudadanos (art. 193, COFIPE). Se lleva al cabo una vez que los ciudadanos hayan acreditado los cursos de capacitación y se realiza en los consejos distritales (art. 193, párrafo 1, inciso d COFIPE).

Es importante mencionar que se determinó por acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral que dicha insaculación tendría como criterio básico el sorteo de algunas letras del alfabeto.

Además, aunado a ello, el acuerdo estableció que los cargos de la casilla serían asignados en función del grado académico que tuvieran los insaculados. Asimismo se estableció la facultad de los partidos políticos para registrar a sus representantes con su propia documentación (art. 201, COFIPE).

Como órganos de vigilancia, el "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales" contempla a las comisiones de vigilancia que se integran por 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 presidentes de las respectivas comisiones, un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales y un secretario designado por el respectivo presidente, entre los miembros del servicio profesional electoral con funciones en el área registral.

La comisión nacional de vigilancia contará además, con la participación de un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Las funciones del Instituto Federal Electoral van en relación con sus fines que son el organizar en su totalidad el proceso federal electoral, 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 sus 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 coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

El desempeño de estas funciones lo hará a través de sus órganos centrales, estatales y distritales.

5.2.1.4 Tribunal Federal Electoral

Como órgano de impartición de la justicia electoral se establece al tribunal federal electoral. Por tribunal entendemos "el órgano del estado encargado de velar por la garantía del orden jurisdiccional, juzgando cualquier alteración del mismo, con arreglo a un código de normas preexistentes o produciendo su propio derecho"²⁶⁶.

El Tribunal Federal Electoral es el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral y tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad (art. 264, COFIPE). Asimismo, tiene a su cargo la determinación y aplicación de sanciones administrativas a los partidos políticos.

En cuanto a la estructura de este tribunal en la reforma de 1990, se estableció que este tribunal se integraría por una sala central con sede en el Distrito Federal y cuatro salas regionales cuyas sedes serán, respectivamente las de las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales. Las cabeceras estarán ubicadas en Jalapa, Veracruz; Guadalajara, Jalisco; Toluca, Estado de México y Durango.

²⁶⁶Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española Real Academia Española. Edit. Espasa Calpe. Madrid, España, 1984, p. 150.

Fungirá como presidente de cada sala regional el magistrado que designe el pleno de la Sala Central para cada proceso electoral ordinario.

Estos magistrados deberán contar con lo siguiente:

- ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- no tener más de sesenta y cinco años de edad ni menos de treinta y cinco, el día de la elección;
- poseer el día de la elección, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello;
- gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilita para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y
- haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en el servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.

Cabe hacer mención que a diferencia de los magistrados de la sala central del tribunal federal electoral, que son profesionales de tiempo completo, los de las salas regionales regularmente desempeñan otras actividades. Sin embargo su desempeño que es durante los procesos electorales federales, debe ser debidamente retribuido y tiene

derecho además a gozar de licencia en sus respectivos trabajos o empleos.

También están los jueces instructores que tendrán a su cargo el iniciar los trámites de los recursos de apelación y de inconformidad, determinar la acumulación de los expedientes, requiriendo a quienes interpongan los recursos los documentos concernientes para ponerlos en estado de resolución. Cada sala del tribunal contará por lo menos con cinco jueces instructores.

La sala central del Tribunal Federal Electoral contará con un secretario general, un secretario administrativo y un secretario de estudio y cuenta por cada magistrado, en las salas regionales habrá por lo menos dos secretarios de estudio y cuenta por cada magistrado.

También se contará con actuarios dotados de fe pública respecto de las diligencias y notificaciones que practiquen.

La reforma electoral de 1993 reflejó una profunda transformación en relación con el tribunal federal electoral. En este sentido, los cambios principales que dicho organismo vivió con la reforma se pueden enfocar a 4 puntos:

- 1) Naturaleza jurídica.
- 2) Funciones.
- 3) Integración.
- 4) Estructura.

La naturaleza jurídica delimitaba en el marco constitucional cierta competencia y atribuciones (artículo 41 párrafo 13 Constitución), sin embargo, se establece como un órgano autónomo que funge como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Se establece como autoridad máxima en la resolución de controversias que se presenten entre los organismos electorales y los partidos políticos.

Las funciones del Tribunal Federal Electoral se caracterizaban por la emisión de resoluciones en una sola instancia, y además las resoluciones hechas con posterioridad a la jornada electoral podían ser revisadas por los colegios electorales, en la etapa de autocalificación electoral. A partir de la reforma de 1993, se establece que las resoluciones del Tribunal Federal Electoral son definitivas e inatacables, asimismo se reafirma su condición jurídica de máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Cabe hacer mención que el tribunal federal electoral puede expedir su propio reglamento interior para su mejor funcionamiento y regulación interna (art. 41, párrafo 14 Constitución).

La integración del Tribunal Federal Electoral quedó establecida en la reforma electoral de 1993 donde se incorporó al poder judicial para integrar este tribunal (art. 41 párrafo 13 Constitución). Se creó una nueva sala del Tribunal Federal Electoral denominada Sala de Segunda Instancia con el objeto de resolver las impugnaciones en

primera instancia ante el tribunal contra la declaración de validez, el otorgamiento de constancias y la asignación de Diputados hechas por los consejos del Instituto Federal Electoral respectivos para efectos de la calificación electoral (art. 60 párrafo 3 Constitución). En este sentido la resolución de esta sala es definitiva e inatacable. Esta sala se encuentra integrada por cuatro miembros del poder judicial propuestos por la Suprema Corte y electos por la Cámara de Diputados por mayoría calificada, o en su defecto por mayoría simple y es presidida por el Presidente del Tribunal Federal Electoral. (art. 41, párrafo 16 Constitución).

La estructura del Tribunal Federal Electoral también se vio ajustada con la reforma electoral de 1993. El pleno del Tribunal Federal Electoral está integrado por los magistrados propietarios de las salas y sus atribuciones principales son elegir al presidente del tribunal, designar a su secretario general y resolver las controversias laborales de su personal y el del instituto y aprobar el reglamento interior del propio tribunal (art. 265 COFIPE).

Asimismo se estableció la existencia de las coordinaciones del Tribunal Federal Electoral así como la del centro de capacitación judicial electoral (art. 281 y 282 COFIPE).

Es importante mencionar que con la reforma electoral de 1993, existen ahora dos nuevas causales de nulidad de una elección:

- la inelegibilidad de los candidatos (art. 288 y 289 COFIPE) y

- si se cometen violaciones a la ley en forma generalizadas y se demuestra que hayan sido determinantes para el resultado de la elección (art. 290, Párrafo 2 COFIPE).

Anteriormente a la reforma de 1993, existían 3 recursos a presentarse: aclaración, revisión y apelación; ahora, se incorporaron nuevos recursos de impugnación relacionados directamente con el padrón electoral y con la calificación de la elección de Diputados y Senadores.

Por otra parte, en relación a los recursos a presentar, se ampliaron las causales para presentar los recursos de apelación e inconformidad que ya existían, ya que el recurso de apelación puede ser presentado por los ciudadanos en caso de que su solicitud en relación con las irregularidades sobre su inclusión en el padrón electoral no haya sido atendida a tiempo por la autoridad competente (art. 295 Párrafo I COFIPE).

Este citado artículo también contempla que pueden presentar el recurso de apelación los partidos políticos en contra de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, el dictamen sobre financiamiento y finalmente, sobre el informe que presente la dirección ejecutiva del registro federal de electores en materia del padrón electoral.

Además fue creado un nuevo recurso de segunda instancia relacionado directamente con la calificación electoral, denominado recurso de reconsideración.

No podemos dejar de mencionar el importante establecimiento, con la reforma de 1993, de dos instancias de impugnación ante el tribunal federal electoral para la calificación de Diputados y Senadores. La primera instancia se ejerce mediante la presentación del recurso de inconformidad en contra de la declaración de validez de la elección o por error aritmético en los cómputos celebrados (art. 295, párrafo 1 COFIPE); dicho recurso se resuelve por la sala central o regionales del tribunal federal electoral según sea el caso.

Si la resolución del recurso de inconformidad no satisface los intereses del partido político, se concede una segunda instancia, para lo cual se creó el recurso de reconsideración, que es resuelto precisamente por la sala de segunda instancia del tribunal federal electoral. Dicho recurso puede ser presentado en contra de las resoluciones de fondo del recurso de inconformidades anteriormente presentado si no se tomaron en cuenta las causales de nulidad presentadas o se anulara indebidamente una elección (art. 323 COFIPE).

Por último, y para concluir esta etapa de recursos, el recurso de reconsideración tendrá como efectos la anulación de la elección, la renovación de su anulación, el otorgamiento del triunfo a un candidato distinto o la diferente asignación de curules de representación proporcional, si ese hubiera sido el motivo de la impugnación (art. 316 párrafo 3 COFIPE). La resolución es definitiva e inatacable.

Considero relevante hacer mención que en la reforma de 1993 se extendieron plazos en materia procesal electoral. En relación a estos plazos, fueron ampliados los existentes para interponer el recurso de inconformidad y para notificar sus resoluciones. El plazo se amplió de 3 a 4 días en el recurso de inconformidad y de uno a dos días para notificar resoluciones.

Sobre las causales de improcedencia, la reforma electoral de 1993 en el artículo 313, párrafo 1 y párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el secretario puede desechar los recursos que sean evidentemente frívolos y los que no sean interpuestos por escrito.

El artículo 314 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales establece la figura del sobreseimiento de los recursos en la materia. Los casos que pueden dar lugar a su materialización son:

- el desistimiento expreso;
- el fallecimiento del promovente o su suspensión de los derechos políticos;
- la modificación del acto o resolución impugnados, y
- el hecho de que sobrevenga alguna causal de improcedencia.

El artículo 325 del COFIPE establece también medidas de apremio como apercibimiento, amonestación, multa equivalente a 100 salarios mínimos vigentes en el D.F. y uso de la fuerza pública.

El artículo 327 del COFIPE establece presentar pruebas documentales, técnicas, presuncionales con declaraciones ante fedatario público y la instrumental de actuaciones. Sin embargo la única prueba considerada como plena sigue siendo la documental pública.

El artículo 337 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece los principios básicos de jurisprudencia electoral. Esta jurisprudencia electoral se define como el conjunto de criterios fijados por las salas de segunda instancia y central del Tribunal Federal Electoral. Dichos criterios surgen del sustentamiento de tres resoluciones en el mismo sentido, prevaleciendo el criterio de segunda instancia sobre el de la sala central.

En cuanto a las sanciones, los artículos 342 y 343 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen tipos de causales y sanciones administrativas. En cuanto a las sanciones, encontramos básicamente 3: incumplimiento de alguna norma del código, incumplimiento de las resoluciones dictadas por los órganos correspondientes y violaciones en materia de financiamiento. Las sanciones se establecen de acuerdo a la causal de incumplimiento y se destacan:

- multa de 50 a 5000 veces el salario mínimo vigente en el D.F.;
- reducción del 50% del monto del financiamiento público;
- supresión total del financiamiento público;
- suspensión del registro, y

- pérdida del registro.

Dentro de las funciones relevantes del Tribunal Federal Electoral, es importante mencionar que destacan:

- Resolver los recursos que se interpongan en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos electorales que correspondan a la circunscripción plurinominal.
- Definir los criterios de interpretación normativa que deben sostener las salas del tribunal.
- Elaborar el proyecto de presupuesto del tribunal en los términos de la ley.
- Vigilar que las salas del tribunal cuenten con los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para su buen funcionamiento.
- Conducirse en todo momento con imparcialidad y aplicar irrestrictamente el principio de legalidad en todas las diligencias y actuaciones en que intervengan en el desempeño de sus funciones.

5.2.1.5 Régimen jurídico de los partidos políticos

Constitucionalmente los partidos políticos cuentan con las siguientes atribuciones:

- 1) Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- 2) Contribuir a la integración de la representación nacional.
- 3) Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que los partidarios postulan.

El artículo 22 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que un partido político es la organización o agrupación política que pretende participar en las elecciones federales y que cuenta con un registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral.

La denominación de partido político nacional se reserva únicamente a las organizaciones políticas con registro definitivo.

El artículo 23 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que es el Instituto el encargado de vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley.

Los requisitos con que debe contar un partido político para ser registrado como tal son:

- 1) Formular una declaración de principios y en congruencia con ellos su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.
- 2) Contar con 3,000 afiliados en cada una, cuando menos de las entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, cuando menos, en

cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales, en ningún caso el número podrá ser inferior a 65000. Esta medida tiene por objeto garantizar la auténtica representatividad del partido político y su Constitución como corriente de opinión organizada.

Dentro de su régimen jurídico existen lineamientos fundamentales como:

- Clara observancia de la Constitución y respeto a las leyes e institución que de ella emanan.
- Están obligados a no aceptar pacto o acuerdos que los sujete o subordine a cualquier organización internacional o los haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros, así como solicitar o en su caso rechazar toda clase de apoyo económico, político y propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de cultos o de cualquier religión o secta.
- Tienen la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

Los estatutos deben contener el nombre del propio partido, el emblema y el color o los colores que los caractericen y diferencien de otros partidos políticos; dichos elementos deben estar exentos de alusiones religiosas o racionales. También se establecerán los procedimientos para la afiliación libre y pacífica de los miembros, los derechos y obligaciones de estos, los métodos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos con sus funciones, facultades y obligaciones; las normas para la postulación de sus

candidatos y la plataforma electoral que en cada elección deben sostener y difundir los candidatos.

Asimismo también cuentan con las sanciones aplicables a los miembros infractores (art. 27 COFIPE).

Como prerrogativas a los partidos políticos nacionales tenemos: acceso en forma permanente a la radio y televisión, disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias, gozar de régimen fiscal especial que se establece en la ley y participar en el financiamiento público correspondiente para sus actividades.

El Estado democrático y moderno es perfectamente consciente de que su destino esta estrechamente vinculado con la suerte de los partidos y por eso ha considerado que intervenir para reglamentar su financiamiento, privado y público, es una imperiosa necesidad de la democracia. Si los partidos son instrumentos indispensables para expresar la voluntad ciudadana y coadyuvar a dirigir los asuntos de estado, su financiamiento compete a lo que podría llamarse espíritu democrático²⁶⁷. El financiamiento de los partidos políticos evidencia la necesaria intervención del Estado para reducir las efectivas desigualdades existentes y la eliminación de prácticas corruptas de financiamiento con el objeto de garantizar las mejores condiciones para

²⁶⁷Alemán Velasco, Miguel. *Las Finanzas de la Política*. cit., p. 35.

la realización de un proceso democrático²⁶⁸. El financiamiento de partidos políticos involucra 3 clasificaciones:

1. financiamiento privado;
2. financiamiento público;
3. financiamiento mixto.

El financiamiento privado es aquel que proviene de los miembros del propio partido y de los particulares generalmente de los grupos empresariales y de los detentadores del poder económico, quienes por sutiles y discretas vías de financiamiento se aprovechan de las organizaciones partidistas para hacer valer sus tendencias hegemónicas políticas en la sociedad global en que actúan²⁶⁹.

El financiamiento público es el que realiza el Estado con cargos a los fondos públicos por considerar que estos organismos son en la actualidad elementos indispensables para el buen funcionamiento de un régimen democrático por constituir éstos el puente entre la sociedad y el Estado, entre los ciudadanos y aquellos que los representan en el gobierno²⁷⁰.

El financiamiento mixto es el resultado de la existencia tanto del financiamiento privado como del financiamiento público, en virtud de que la tendencia de los sistemas políticos contemporáneos va siendo la

²⁶⁸ Diccionario Latinoamericano de Derecho Electoral, letra F aportación realizada sobre financiamiento de partidos políticos por el Dr. Francisco Berlín Valenzuela. Edit. Ariel. México, 1995, p. 306.

²⁶⁹ Diccionario Latinoamericano de Derecho Electoral. Op. cit., p. 309.

²⁷⁰ Diccionario Latinoamericano de Derecho Electoral. Op. cit., p. 312.

de integrarlos para lograr una complementación de ambos financiamientos a fin de que los partidos puedan cumplir suficiente y adecuadamente sus funciones²⁷¹.

Tomando en consideración las prerrogativas que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece a los partidos políticos en materia de radio y televisión, es importante señalar que los órganos que coordinan esto son la dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos y la comisión de radiodifusión del Instituto Federal Electoral con el objeto de coadyuvar a la difusión equitativa de los principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales de todos los partidos políticos. Del tiempo total que le corresponde al gobierno en las frecuencias de radio y televisión, cada partido político disfruta de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación²⁷². La duración de las transmisiones es incrementada en periodos electorales, para cada partido político, en forma proporcional a su fuerza electoral. Los partidos políticos tienen derecho, además del tiempo regular mensual antes mencionado, a participar conjuntamente en un programa especial que establece y coordina la dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos, para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes. Al respecto me limitaré a comentar que a pesar de la apertura existente, la disposición referente a la transmisión de los programas de acción de los partidos políticos de acuerdo a "su fuerza electoral" acarrea enormes desventajas en la práctica para los partidos políticos de menor

²⁷¹ Ibidem, p. 318.

²⁷² Alemán Velasco, Miguel. Op. cit., p. 145.

fuerza y arraigo electoral ya que la sociedad civil no puede conocer en profundidad los programas de acción de estos partidos políticos ni la oferta política de sus candidatos. Esto se destacó de manera evidente durante el proceso federal electoral de 1994.

Además del financiamiento privado, reconocido expresamente por el código electoral de 1986, y ratificado por el nuevo de 1990, aparecen en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales cuatro formas distintas de financiamiento público:

- a) por actividad electoral;
- b) por actividades generales como entidades de interés público;
- c) por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos; y
- d) por actividades específicas como entidades de interés público.

Los partidos políticos en México adicionalmente a los ingresos que perciben por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tienen derecho al financiamiento público de sus actividades.

En cuanto a la actividad electoral, el organismo federal electoral determina el costo mínimo de una campaña para Diputado y el de una para Senador. Cada una de estas cantidades es multiplicada respectivamente por el número de candidatos propietarios a Diputados y Senadores registrados. Para este cálculo sólo se toman en cuenta los candidatos de los partidos políticos que han conservado su registro. La cifra total obtenida por Diputados se divide entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor unitario por

voto. A cada partido se le asigna la cantidad que resulta de multiplicar el valor unitario obtenido por el número de votos válidos que alcanza en la elección de Diputados por mayoría relativa. La cifra total obtenida por Senadores, a su vez, se divide entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor unitario por voto.

A cada partido político se le asigna la cantidad que resulta de multiplicar el valor unitario obtenido por el número de votos válidos que alcanza en la elección de Senadores. Los partidos políticos reciben el monto de su financiamiento en los tres años siguientes a la elección. En el primero reciben 20% del total, en el segundo 30%, y en el último, 50%.

Los partidos políticos tienen derecho a un monto adicional equivalente al 10% de la cantidad total que resulte según la fórmula de financiamiento público por actividad electoral. Este monto es distribuido por partes iguales a cada partido político para apoyar sus actividades generales.

También cabe mencionar que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de los partidos políticos una cantidad equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas perciben en el año inmediato anterior los Diputados y Senadores de su grupo parlamentario.

Cabe señalar que no tienen derecho a financiamiento público los partidos políticos que no obtienen el 1.5% de la votación emitida,

independientemente de que sus candidatos ganen elecciones para Diputados de mayoría relativa o Senador. Este financiamiento se determina por el Instituto Federal Electoral.

En la Reforma Electoral de 1993, se modificó el sistema de integración del Senado otorgándose 3 lugares por mayoría relativa y un lugar a la primera minoría por entidad federativa y en el Distrito Federal.

Ante esta creciente apertura y con el objeto de lograr mayor credibilidad en los procesos electorales, el gobierno asumió prohibir a las entidades de la administración pública, empresas mercantiles, asociaciones religiosas y personas y organismos extranjeros, participar en el financiamiento de los partidos políticos. Asimismo se aumentaron las modalidades del financiamiento público de los partidos y se reglamentaron en general las fuentes de financiamiento privado²⁷³.

En virtud de lo anterior se reglamentaron diversas modalidades: financiamiento público para el desarrollo de los partidos políticos consiste en un monto adicional equivalente al 5% del financiamiento público por actividad electoral. Si el partido político que tiene derecho a esta última forma de financiamiento obtuvo la votación por el mismo, se le incrementa el monto que le corresponde hasta en un tanto más. Ningún partido puede recibir más de la quinta parte del porcentaje aludido, ni por más de tres años. Se distribuye anualmente por partes iguales entre los partidos políticos que conservan su registro y cuya votación en la elección anterior de Diputados de mayoría relativa queda

²⁷³Alemán Velasco, Miguel. Op. cit., p. 151.

comprendida entre el 1% y el 5% inclusive, del total de la votación emitida para esa elección, y para los que obtienen su registro definitivo o condicionado, con fecha posterior a la última elección. La cantidad a repartir es entregada en ministraciones de acuerdo al calendario presupuestal que se aprueba anualmente.

En cuanto al financiamiento privado, este adquiere las modalidades de acuerdo al financiamiento de militantes que se conforma de las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de los militantes de los partidos políticos, aportaciones de sus organizaciones sociales y cuotas voluntarias y personales que los candidatos aportan exclusivamente para sus campañas. El financiamiento de simpatizantes se conforma por las aportaciones o donativos, en dinero o especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, salvo las prohibidas por la ley. Las aportaciones en dinero que realiza cada persona física o moral pueden realizarse en parcialidades, pero tiene un límite anual, en las primeras al 1% y en las segundas al 5% del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año que corresponde²⁷⁴.

Las aportaciones en bienes muebles o inmuebles deben destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político beneficiado con la aportación.

²⁷⁴Alemán Velasco, Miguel. Op. cit., p. 152.

Cabe hacer mención que la reforma electoral de 1993 también contempla el autofinanciamiento, constituido por los ingresos que los partidos obtienen por sus actividades promocionales, como conferencias, espectáculos, juegos, sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar para obtener fondos.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales también contempla el financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos que son manejados a través de operaciones bancarias y financieras por el órgano responsable del financiamiento de cada partido político, con excepción de las acciones bursátiles que quedan prohibidas.

Dentro de las limitaciones al financiamiento se establece la prohibición del financiamiento, aportaciones o donativos a los partidos políticos por sí o por interpósita persona de:

- los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la federación y de los estados y ayuntamientos;
- 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 del 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.

Por último, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece topes a los gastos de propaganda en las campañas, así como de prensa, radio y televisión. Se obliga a los partidos políticos a contar con un órgano interno especializado encargado de obtener y administrar sus recursos generales y de campaña así como de presentar a la autoridad electoral informes de los gastos de las campañas.

Como se ha analizado en los párrafos anteriores, es necesario resaltar la enorme apertura política registrada en los últimos seis años reflejada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, la sociedad civil mexicana demanda mayores cambios para obtener mayor equidad y justicia en los procesos electores. En el capítulo siete se analizara la reciente reforma electoral de 1996 a la Constitución Política y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5.2.2 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

Como se ha podido apreciar y en virtud de las consecuencias derivadas de un análisis histórico, antes de poder determinar y clasificar al sistema electoral mexicano, es necesario hacer mención de importantes factores que conforman la complejidad del mismo.

5.2.2.1 Antecedentes históricos

Para lograr consolidar la Revolución Mexicana y establecer una relativa estabilidad política entre las diferentes facciones en búsqueda del poder estatal, los líderes políticos en México, a finales de la década de los treinta en este siglo, establecieron el sistema político corporativista que sigue vigente como base para la dominación de un sólo partido en México.

Los sistemas políticos corporativistas, en general, estructuran la participación y la representación de las clases sociales de forma hierática y, así, forman el sistema básico gubernamental en la mayoría de los países de América Latina. El sistema corporativista mexicano fue el primero en organizarse alrededor de las federaciones que representaban a los trabajadores y a los campesinos, ambos bien organizados y que eran conocidos como la Confederación de los Trabajadores Mexicanos (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC), respectivamente. A través de esta estructura política, los campesinos y los trabajadores organizados fueron los principales socios en la coalición dirigente que sostuvo el gobierno unipartidista del PRI, no solamente porque habiendo tomado el papel importante durante la Revolución, sino también porque tenían el potencial para detener el curso de la rápida industrialización y del desarrollo que eran entonces apoyados por los dirigentes del entonces PNR (Partido Nacional Revolucionario) antecedente del PRI.

Posteriormente en 1943, los dirigentes del PRM (Partido de la Revolución Mexicana, antecedente inmediato del PRI), también establecieron con la representación de una tercera federación conocida como la Confederación Nacional de las Organizaciones Populares (CNOP). La CNOP representa formalmente la llamada "clase media popular" de la nación.

Incluye sectores tan diversos como, por ejemplo, los vendedores ambulantes, los médicos, los maestros, los pequeños comerciantes y los burócratas estatales que habían quedado excluidos de la política hasta este momento ya que no estaban considerados en la estructura formal del partido. —

Debido a la concentración de las clases medias populares en la ciudad de México, la CNOP funcionó primariamente como un vehículo político para los habitantes de la ciudad de México para poder presentar sus demandas específicamente urbanas. La preocupación de la CNOP por los asuntos urbanos era reforzada por el hecho de que los miembros de la CNOP no se consideraban como parte de la clase trabajadora y, entonces, raramente se encontraban organizados en torno a cuestiones de empleo o de lugares de trabajo, o por lo menos, no con la misma amplitud que lo hacían los miembros de las confederaciones de trabajadores y de campesinos.

La consolidación de la CNOP dentro del PRI, tuvo el potencial de afectar las dinámicas políticas hacia el interior, particularmente desde que las decisiones políticas de muy alto nivel tenían que ser tomadas

considerando a los tres sectores representantes de diferentes clases sociales dentro del mismo partido, la CTM, la CNC y la recién creada CNOP.

Sin embargo, debido a la prosperidad económica que parecía alcanzable gracias a que el país había empezado su industrialización en substitución de las importaciones, la diversidad de clases y de intereses sociales representadas por estas tres confederaciones no había creado ningún problema serio y aún cuando los trabajadores o los campesinos se movilizaban tras demandas salariales o de la reforma agraria o de otras demandas, tal como lo hicieron frecuentemente durante la existencia de federaciones representativas aseguraba que las soluciones negociadas fueran elaboradas bajo las directivas del partido en forma pacífica y consensual. Como principal constante durante las primeras décadas del gobierno unipartidista, la agitación social o la oposición popular fue relativamente mínima.

A pesar de esto, esta relativa estabilidad política reposaba en la estructura social y de clases inequitativas que existía en México en los cuarenta y los cincuenta. Esta estratificación evitó que estos 3 diferentes sectores corporativistas entraran en conflicto entre sí, sin embargo el sector obrero crecía más rápidamente y se consolidaba más. Los campesinos entraban en los cincuenta en claro declive económico que acompañaba las reformas agrarias mal implantadas que empobrecían a los sectores rurales teniendo estos que emigrar a las ciudades para buscar trabajo en el creciente sector industrial. Es menester hacer mención que la CNOP, particularmente en su primera

década de existencia, actúa más como plataforma de lanzamiento de la participación de la clase media de los burócratas en el partido que como sector representante de demandas de su sector electoral específico.

Las condiciones empezaron a cambiar gradualmente en la década de los sesenta con la incorporación de nuevas fuerzas sociales, junto con sus problemas, ya que estaban desprendiendo de la urbanización y de la burocratización gradual que acompañaron a la estrategia de la industrialización implantada por el PRI en alianza con las organizaciones obreras y empresariales, particularmente durante el mandato del presidente Miguel Alemán (1946-52). La ciudad de México creció rápidamente ya que las poblaciones rurales eran empujados al trabajo industrial en las ciudades y sacados de sus tierras en el campo. Al mismo tiempo, las clases medias urbanas y el sector informal urbano crecía rápidamente en respuesta a la creciente economía urbana y a la intervención del Estado, cada vez más importante. Estas tendencias comenzaron a generar nuevos problemas para el PRI, particularmente en la Ciudad de México, donde la parte más importante de la clase media y del sector obrero residía.

La estabilidad de este período se consolida a pesar de que en lo económico el reparto del ingreso en el país es de los más injustos en el Continente Americano y de que existe una gran marginalidad para la acción política, si entendemos a ésta como la posibilidad que un individuo, grupo, capa, sector o clase tiene de influir para que la toma

de decisión importante o trascendente del mecanismo formal o real de dominación beneficie en forma directa o indirecta sus intereses.²⁷⁵

Mientras la población de la capital crecía aceleradamente, sus servicios urbanos no sostenían el desorden existente, la creación de asentamientos humanos irregulares y la pobreza urbana.

Este fenómeno provocó el crecimiento de la CNOP, sin embargo en virtud de su debilidad organizacional, no pudo canalizar adecuadamente las demandas existentes y comenzaron a generarse problemas hacia el interior del PRI. Debido a la poca atención que fue canalizada hacia esta organización (CNOP) por parte de la cúpula del PRI, las clases medias y populares fueron creciendo afuera de las estructuras del partido con una enorme insatisfacción.

Hacia los años sesenta, el PRI ignoró muchas de las demandas de las clases urbanas medias y populares, mientras invertía sin medida en la infraestructura industrial, desarrollo de bienes raíces y otros proyectos como zonas habitacionales y transporte urbano. Estos proyectos fueron intentados para controlar las presiones del sector privado y satisfacer las necesidades básicas de la población urbana, sin embargo, los habitantes de la sociedad eran desplazados, excepto cuando coincidían con los objetivos de una urbanización e industrialización rápida, consolidaron una nueva oposición popular a las tendencias de las políticas urbanas del gobierno. Esto generó la

²⁷⁵ Molina Piñeiro, Luis. *Estructuras del poder y reglas del juego político en México*. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1988, anexo I.

disminución de la fuerza de la CNOP al caer el interés de las clases urbanas y medias por participar en la CNOP y en las demás estructuras del partido. Esto se refleja en la elección de Díaz Ordáz como presidente que sobrevino en medio de problemas urbanos crecientes y de un conflicto interno naciente en torno a la orientación nacional de crecimiento urbano e industrial²⁷⁶.

La mayoría de las fuerzas empresariales y obreras tenían poder dentro del PRI trataban de facilitar una rápida modernización económica de México.

Los conflictos dentro del partido se multiplicaron en los sesenta, ocasionando movimientos sociales en la ciudad de México que contribuyeron a cambios en sus titulares administrativos. Sin embargo, una vez que el apoyo del sector obrero y los grandes negociantes se consolidó, se instrumentaron costosas políticas de crecimiento intensivo en la ciudad de México hasta 1970, incluyéndose la construcción de un sistema de transporte metro altamente costoso para revitalizar y fomentar el crecimiento futuro de la ciudad.

El Presidente Díaz Ordáz, asimismo, abrió la economía mexicana a inversiones extranjeras, provocando desventajas a los pequeños y grandes negocios de la ciudad de México. Como resultado, las políticas económicas nacionales y urbanas de Díaz Ordáz incrementaron profundas desigualdades en la ciudad de México y en el país en su conjunto. Esto exacerbó los movimientos sociales,

²⁷⁶Portes, A. *La Polarización de clase y el espacio en las ciudades contemporáneas de América Latina*. Edit. Canek.. Estados Unidos, 1994, pp. 11-138.

incremento la insatisfacción tradicional de la pequeña burguesía de las ciudades y tuvo su punto máximo de ruptura en el movimiento estudiantil de 1968, donde algunos habitantes de clase media y de bajos recursos, así como los estudiantes con tendencias "socialistas" se movilizaron en contra de las políticas gubernamentales siendo reprimidos brutalmente por el gobierno.

Es menester señalar que a fines de los sesenta y concretamente con el movimiento estudiantil de 1968, el país se ha embarcado en todo un proceso de transformación de las relaciones entre la sociedad civil y el poder político²⁷⁷. El movimiento estudiantil tuvo el gran mérito de articular y atraer a la superficie social la imperiosa e inaplazable necesidad de cambio político que en México, ya se requería para garantizar y ampliar el desarrollo social²⁷⁸.

La entrada al poder del Presidente Echeverría buscó primeramente recuperar la declinante legitimidad del PRI y restaura el apoyo político por parte de las clases populares y medias urbanas, así como de las poblaciones rurales que habían quedado fuera del panorama político durante muchos años.

Esta estrategia populista de desarrollo nacional de Echeverría generó una fuerte oposición por parte de grandes industriales, de las compañías extranjeras, de los banqueros y de otras fuerzas que controlaban un poder económico substancial.

²⁷⁷ Rabasa Gamboa, Emilio. *De súbditos a ciudadanos*. Edit. por Grupo Editorial Miguel Porrúa y la UNAM. México, 1994, pp. 12 y 13.

²⁷⁸ Rabasa, Emilio O. Op. cit., p. 13.

Derivado de esta lucha del Presidente Echeverría contra estas fuerzas dentro del PRI, se generaron mayores conflictos hacia el interior del partido sobre como controlar políticamente y acomodar a la población las nuevas propuestas de política urbana. Esta apertura aunado al surgimiento de grupos terroristas en el país provocaron la primera gran apertura democrática en el ordenamiento jurídico-electoral en 1977, con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, generando con el tiempo una mayor apertura democrática hasta el surgimiento del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que representa un gran avance en la democratización del sistema político mexicano, que todavía, en la actualidad, no ha terminado.

5.2.2.2 Sistema Electoral

Una evaluación del desarrollo político mexicano de los últimos decenios a grandes rasgos, debe destacar dos tendencias generales: por un lado, una apertura del sistema de partidos, desde una situación de partido único hacia un multipartidismo²⁷⁹. A pesar de la afirmación anterior, para Javier Orozco Gómez²⁸⁰ el sistema electoral mexicano se sitúa dentro de la clasificación de sistema de partido hegemónico o dominante, en el cual existen varios partidos conteniendo por el poder. Este sistema de partido hegemónico no impide que existieren otros

²⁷⁹Nohlen, Dieter. *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre Reforma Electoral*. cit., p. 133.

²⁸⁰Orozco Gómez, Javier. *Op. cit.*, p. 162.

partidos, sin embargo no representaban una fuerza opositora real²⁸¹. La comprensión de las características del sistema de partido dominante en México, nos permite explicarnos algunas cuestiones que de otra manera resultarían difíciles de entender. El PRI, como partido dominante que es, funciona como una gran maquinaria política que tiene la misión de lograr la mayor legitimación para los gobiernos a los que sirve, a través de procesos electorales en los que participan numerosos sectores de la población, generando de esta manera acciones politizadoras para obtener una amplia votación y seguir manteniéndose en el poder²⁸². Su acción política debe estar encaminada a facilitar al gobierno la instrumentación de sus programas. Sin embargo, como todo sistema de partido dominante, su existencia es siempre perentoria y su duración depende en última instancia de su propia capacidad para adaptarse al proceso político que su misma existencia va generando²⁸³.

En los últimos años el sistema de partido hegemónico se ha limitado en la cooptación de acceso de numerosos sectores a la integración del poder político, y se han endurecido sus relaciones al interior y las relaciones existentes entre el PRI y el gobierno. Esta crisis que vive en la actualidad este sistema obedece en parte a la determinación gubernamental y partidista de soluciones más en la línea de la administración tecnocrática que de las necesidades políticas; asimismo la misma estabilidad y paz que el sistema ha generado, trae como consecuencia el surgimiento de grupos emergentes, resultado de

281 Ibidem, p. 163.

282 Berlin Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. cit., p. 266.

283 Ibidem, p. 266.

la acción modernizadora de los programas revolucionarios del régimen político, haciendo patente la existencia de la sociedad plural²⁸⁴.

Derivado de los constantes cambios a la Constitución y legislación electoral, se han ido reconociendo diversas tendencias ideológicas y partidos políticos que en la actualidad pueden participar en las elecciones. Sin embargo, a pesar de esta apertura reciente propiciada en la Reforma Electoral de 1977; ante el agotamiento del modelo populista implantado durante la década de los setenta y la creciente insatisfacción dentro de la población urbana de las clases populares y medias en desacuerdo con las políticas tradicionales del partido dominante, el PRI (Partido Revolucionario Institucional), en la década de los ochenta comenzó a surgir un fuerte oposición al PRI, justamente cuando los movimientos sociales alcanzaban su apogeo en la ciudad de México y la sociedad civil sufría las consecuencias de la situación económica deteriorada.

El PRI obtuvo "solamente" durante las elecciones de julio de 1985 para los representantes en el Congreso nacional de la ciudad de México el 42.75% de los votos locales expedidos, 6% menos que en 1979.

El abstencionismo alcanzó la cifra récord de casi 50% en algunos distritos de la ciudad.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 267.

Es obvio que en el discurso político se destaca la tendencia general hacia mayor participación, pluralismo, mayor representación, etc., sin embargo los resultados electorales no confirmaban este discurso. En base a este abstencionismo se planteó abiertamente la necesidad de reformas electorales con el objeto de establecer reglas más justas y armónicas para los intereses del poder del partido dominante²⁸⁵. El sistema electoral es uno de los mecanismos de control integrativo del sistema político mexicano²⁸⁶.

El sistema electoral mexicano se caracteriza dentro de un marco donde el presidente es elegido por un período de seis años, por mayoría relativa sin ninguna posibilidad de reelección. Las circunscripciones son uninominales dado que la duración del mandato es de 6 años y se efectúa renovación por mitad cada tres años. Decide la mayoría relativa. Desde que se reconoció legalmente a los partidos de oposición y se les concedió una representación, con la consiguiente formación de un sistema electoral de mayoría relativa con representación proporcional.

Este fenómeno se pudo observar en sus primeros rasgos a partir de 1963 donde se fijó que todo partido nacional que alcanzara el 2.5% de los votos a escala nacional, tenía derecho a cinco escaños y a un escaño por cada 0.5% sucesivo de votos hasta un total de 20 escaños.

²⁸⁵Nohlen, Dieter. *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre Reforma Electoral*. cit., p. 134.

²⁸⁶*ibidem*, p. 134.

Esta reforma reconoció el derecho de representación de las minorías políticas más no significa una auténtica representación proporcional²⁸⁷. Después de la reforma electoral de 1977, se introdujo un sistema electoral segmentado, que constaba de dos partes: uno mayoritario y otro proporcional. Esta reforma incluyó el sistema de doble voto. En 300 circunscripciones uninominales se siguió votando con el sistema de mayoría relativa, estableciéndose 100 el número de escaños de representación proporcional. En 1985, se introdujo fuertemente la representación proporcional ubicándose en 200 escaños en la Cámara de Diputados, bajando el umbral de representación a 1.5% y estableciendo una barrera de participación también para los partidos políticos nacionales que obtuvieran 60 ó más Diputados de mayoría (Ver Anexo G). Hacia 1986 se establece un número fijo de cinco circunscripciones electorales de representación proporcional para un total de 200 Diputados con la exclusión del partido dominante (PRI) para los Diputados de partido. Con esto los partidos de oposición aumentan su representación en la Cámara de Diputados a 30%. Para garantizar que el partido con mayor cantidad de votos tenga mayoría absoluta en la Cámara, se le concede acceder al segmento de los Diputados de representación proporcional, poniéndose como máximo el 70% de los escaños.

Por otra parte, la experiencia del resultado electoral de 1988, con el surgimiento de una alianza electoral opositora (Frente Democrático Nacional), cuestionó seriamente el dominio del PRI limitando la

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 135.

postulación de alianza electorales o de candidatos presentados por más de un partido.

En la actualidad, el sistema electoral establece que la Cámara de Diputados se compone por 500 miembros, 300 elegidos en circunscripciones uninominales, llamados Diputados de mayoría y 200 son elegidos en cinco circunscripciones plurinominales mediante listas cerradas y bloqueadas. El elector tiene dos votos, uno para votar por el candidato uninominal (Diputado de mayoría) y el otro para votar por una lista de partido (Diputado de partido). Esta adjudicación de escaños limita a los partidos que no alcanzaron el 1.5% de los votos.

La distribución de los escaños se hace mediante el método del cociente electoral rectificado que corresponde al cociente que resulta de la votación efectiva por el número de escaños de la circunscripción más dos. Cada partido recibe tantos escaños como veces cabe el cociente electoral rectificado en su votación. Los escaños restantes se adjudican primero aplicando el cociente de unidad que se consigue por la división de los votos aún no utilizados por el procedimiento anterior, si aún sobran escaños, se aplica la regla del resto mayor.

En esta última distribución participan sólo los partidos que ya obtuvieron escaño en los dos primeros procedimientos. Este sistema nos permite deducir que se procura la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados para el partido con más votos, limitando al mismo tiempo el dominio de representación de la fuerza mayoritaria.

En la Cámara de Senadores, el sistema recién introducido permite la elección de 3 Senadores por entidad federativa y uno por la primera minoría. El sistema en este caso es una clara reproducción en escala del implantado para la Cámara de Diputados.

A pesar de todas estas aperturas que existen hacia el sistema pluripartidista, el sistema electoral mexicano no es proporcional sino mayoritario²⁸⁸, y actualmente enfrenta el reto de reconocer una posible alternancia de partidos políticos en el poder.

²⁸⁸Nohlen, Dieter. *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre Reforma Electoral*. cit., p. 141.

CAPÍTULO 6

COINCIDENCIAS Y DIFERENCIAS DE DERECHO ELECTORAL EN LOS PAÍSES QUE SE HAN ANALIZADO

SUMARIO:

- 6.1 ELEMENTOS DE ANÁLISIS**
- 6.2 COINCIDENCIAS Y DIFERENCIAS DEL DERECHO ELECTORAL EN LOS PAÍSES ANALIZADOS**
 - 6.2.1 ANTECEDENTES**
 - 6.2.2 PAÍSES CON SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL**
 - 6.2.3 PAÍSES CON SISTEMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO**
 - 6.2.4 PAÍSES CON SISTEMA DE GOBIERNO SEMIPRESIDENCIAL**

6.1 ELEMENTOS DE ANÁLISIS

El análisis de las coincidencias y diferencias de Derecho Electoral en los países estudiados de América y Europa involucra el entendimiento general de los siguientes temas:

1. Sistemas de gobierno imperantes, su clasificación y funcionalidad de acuerdo a las circunstancias históricas correspondientes a cada país.
2. Régimen constitucional vigente
3. Sistemas electorales y sistemas de partido imperantes en cada país.

Tomando como antecedente el análisis presentado en el Capítulo I, se entiende por sistema de gobierno, la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad del estado que se manifiesta en la estructura real del poder político de un país²⁸⁹. Hoy en día existen, entre otros, dos grandes sistemas de gobierno: el parlamentario y el presidencial²⁹⁰. Cada uno de ellos tiene características propias que son las que nos ayudan a definir el sistema de los diversos países, características que cambian y se modifican, se acentúan o se debilitan de acuerdo con el sistema político del país en

²⁸⁹ Carpizo, Jorge. *Op. cit.*, p. 12.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 12.

cuestión²⁹¹. Es importante hacer mención que también existen países que contienen elementos constitutivos tanto del sistema presidencial como del parlamento y su sistema es el semipresidencial que se caracteriza por la reunión de 2 elementos: 1. un presidente de la República elegido por sufragio universal y dotado de importantes poderes propios y 2. un primer ministro y un gobierno responsable ante los diputados²⁹².

El sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y estos son responsables ante el parlamento²⁹³.

En cuanto al sistema parlamentario es menester señalar que históricamente, el parlamento ha sido una institución dotada de gran dinamismo y cuya evolución ha sido constante en diversos países, de ahí que las reglas que han regido sus actividades y funciones han sido expresión del tipo de parlamento que las adopta, así como del sistema político en que ésta ha estado inserto²⁹⁴.

En cuanto al sistema semipresidencial, en términos generales cuenta con elementos tanto del sistema presidencial como del sistema parlamentario y tiene como principal ejemplo el caso de Francia.

291 Ibidem, p. 12.

292 Duverger, Maurice. *Les Régimes semi-présidentiels*. cit. pp. 7-8.

293 Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucionalista*. Edit. Ariel. Barcelona, España, 1962, p. 319.

294 Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. cit., p. 24.

Las características del sistema presidencial, del sistema parlamentario y del sistema semi-presidencial han sido ya analizadas ampliamente en el Capítulo 1.

En cuanto a los sistemas electorales, estos constituyen el marco político constitucional que otorga legalidad a los poderes representativos garantizando la renovación de las élites o dirigencias políticas, encontrándose que dichos sistemas son continuamente reformados a través de métodos autoritarios o democráticos; sin embargo el actor principal en dichos sistemas es el ciudadano al definir quiénes adquieren el poder de decisión mediante la competencia político electoral. Tanto los sistemas electorales como los sistemas de partido han sido abordados ampliamente en el Capítulo 1.

El régimen constitucional de los países analizados se refiere al análisis del conjunto de normas que regulan la actuación de la administración pública y su sometimiento a derecho en el país respectivo. El régimen constitucional involucra la forma de organización del Estado y pugna por el equilibrio y la funcionalidad de los diferentes grupos sociales.

A lo largo de este trabajo se han estudiado diversos regímenes constitucionales en los países analizados.

6.2 COINCIDENCIAS Y DIFERENCIAS DE DERECHO ELECTORAL EN LOS PAÍSES ANALIZADOS.

6.2.1 ANTECEDENTES

En el continente americano y en el continente europeo, como ya se ha analizado en capítulos anteriores existen 3 tipos de sistemas de gobierno: el presidencial, el parlamentario y el semipresidencial. El sistema de gobierno presidencial es común para Argentina, Estados Unidos, México y Venezuela. El sistema de gobierno parlamentario es común para Alemania, Canadá, España y Gran Bretaña. El sistema de gobierno semipresidencial es común para Francia.

6.2.2 PAÍSES CON SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL

A pesar de lo expuesto con anterioridad, el análisis de los sistemas presidencialistas de los países latinoamericanos involucra necesariamente el estudio de las legislaciones electorales de estos países y pone en el centro del debate sobre quienes y como se deben organizar las elecciones. Asimismo es importante señalar que el perfil de estas legislaciones electorales latinoamericanas demuestra el grado de desarrollo político que se vive en cada uno de los países analizados como resultado de su evolución histórica y su voluntad por transformar la vía armada o violenta como origen de acceso al poder en elecciones que buscan ser cada vez más perfectibles, transparentes y creíbles ajustadas a los parámetros internacionales de organización electoral.

Cabe señalar que el grado de imparcialidad e independencia de los organismos electorales latinoamericanos no se ha dado como consecuencia racional del desarrollo político del Estado y la sociedad civil sino en buena medida al grado de presión de grupos de poder y la opinión internacional que influyen en alto grado.

Es importante hacer mención que la tendencia de la composición de los organismos latinoamericanos refleja la pérdida (parcialmente) de la hegemonía y caudillismo que a través de los años ha caracterizado a esta región y se busca abrir mayores espacios y contrapesos a través de los poderes legislativo, judicial y sobre todo los partidos políticos y la sociedad civil con el objeto de lograr una mayor participación de estos en los procesos electorales.

De igual forma la autonomía jurídico-electoral en Latinoamérica no reside en la Constituciones sino que en términos generales se ha delegado a una legislación secundaria, circunstancia que manifiesta las resistencias internas para adoptar reglas de organización electoral permanentes, en virtud de que las reformas y adiciones constitucionales presuponen un grado mayor de consenso de los actores involucrados y en caso de las legislaciones secundarias los requisitos para ser reformadas son menores.

Contrariamente a la tradición presidencialista norteamericana, en Latinoamérica la tradición de los sistemas presidenciales se puede resumir, genéricamente, en la inestabilidad de los gobiernos (con las

salvedades características del caso mexicano y sus diferencias con el subcontinente).

El análisis de la tipología del sistema presidencialista mexicano ha motivado innumerables estudios. Sin embargo, restringiéndonos al plano puramente legal es Giovanni Sartori quien ha definido a las constituciones como estructuras de "premios y castigos" que promueven o desalientan específicos comportamientos.

En *Ingeniería Constitucional Comparada*²⁹⁵, plantea que las leyes fundamentales construyen determinaciones sobre los sistemas políticos al influir decisivamente en la capacidad de un gobierno para hacer efectivas sus decisiones dentro de un marco de orden social.

Giovanni Sartori define a un sistema presidencial a través de tres criterios básicos: el jefe de estado es electo popularmente por un periodo específico; el gobierno no es designado ni desbancado por el voto parlamentario y el nombramiento del gabinete es prerrogativa presidencial; finalmente, el presidente dirige al gobierno que designa. Su característica central es la separación de poderes, que también resulta ser su principal debilidad estructural. Cuando el presidente proviene de un partido distinto al de la mayoría parlamentaria (lo que

²⁹⁵Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional comparada*. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Trad. de Roberto Reyes Mazzoni. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. pp. 20-50. Para el lector interesado en profundizar en esta obra sólo nos limitaremos a presentar trépticamente el esquema de la misma: primeramente, describe los efectos de los métodos electorales (mayoritarios, proporcional y de doble ronda) en el sistema de partidos, posteriormente, enuncia las características básicas de los sistemas presidencial, parlamentario y semipresidencial; y en tercer lugar, expone, junto a los problemas tanto de los sistemas parlamentarios como los presidenciales, una propuesta de ordenamiento constitucional para los países excomunistas así como para Latinoamérica.

se designa comúnmente como "mayoría dividida"), ejecutivo y legislativo creen tener un beneficio en el fracaso de la otra institución, promoviéndose el antagonismo entre ambas. Frente a ello, no existe un mecanismo de defensa similar al de los países con sistemas parlamentarios, en donde se incorpora en una coalición a tantos partidos como sean necesarios para obtener una mayoría legislativa que apoye al gobierno.

En Estados Unidos, como ya ha sido planteado en esta tesis doctoral, se manifiesta como la sede histórica y origen del modelo presidencial, la carencia de principios ideológicos, la indisciplina partidaria y el carácter localista de su política, han resuelto dicho problema mediante la negociación del voto parlamentario individual a cambio de favores hacia los distritos. En América Latina, por el contrario, la importación de "una maquinaria constitucional diseñada para la parálisis gubernamental"²⁹⁶ mantiene a sus presidencialismos "en un perenne e inestable abuso del poder y la falta del mismo"²⁹⁷.

México constituye una excepción en el problema de la incompatibilidad entre Ejecutivo y Legislativo; ello se explica por la tradición histórica de un presidencialismo con características autoritarias -diferenciado de la dictadura por el estricto apego al principio de no reelección- que minimizó el rol del poder legislativo. Actualmente, según Sartori, dichas condiciones transitan hacia "un experimento único de democracia presidencial" basado en "el poder no

²⁹⁶ Sartori, Giovanni. Op. cit., p. 107.

²⁹⁷ Ibidem, p. 110.

dividido": a través de los mecanismos legales se tienden arreglos institucionales y con ello, se reducen las posibilidades de un enfrentamiento entre ejecutivo y parlamento.

Sin embargo, podemos remitirnos aquí al análisis de Paul Brooker quien aborda en la última parte de su libro el análisis del régimen presidencialista mexicano que, de estar basado sólo en el ejército (el revolucionario), evolucionó a otro sostenido por algo mucho más sólido: un partido de Estado: "El partido de Estado mexicano, señala el autor, ha producido un régimen original y todavía de partido de Estado; en ese sistema, quien ocupa la Presidencia es una figura institucionalizada: un líder del régimen que es más que un mero agente del partido. Sin embargo, ese líder controla el puesto del que emana su poder único durante un tiempo relativamente corto"²⁹⁸.

De hecho, enfatiza Sartori, en cualquier sistema presidencial (incluso México), la existencia de un amplio número de partidos hace mayores las probabilidades de que el presidente no cuente con una mayoría parlamentaria, mientras que un esquema bipartidista las reduce al máximo.

Siendo que el método de representación proporcional tiende a aumentar el número de partidos, el método electoral mayoritario es el adecuado para producir un formato bipartidista. Las condiciones que favorecen dicho esquema son: a) un poder presidencial efectivo b) la

²⁹⁸ Brooker, Paul. *Twentieth-Century Dictatorships. The Ideological One Party States*. Edit. University of Chicago Press. Estados Unidos, 1993, p. 231.

existencia de partidos que actúen como principales competidores por la presidencia; c) un vencedor por mayoría absoluta mediante doble ronda electoral y; d) elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas.

Estas condiciones ayudan a satisfacer la "necesidad de mayoría" de los sistemas presidenciales. De no cumplirse, la impotencia presidencial haría evidente la necesidad de un cambio.

Es importante hacer mención que Estados Unidos tiene incorporada en su sistema la institución de rendición de cuentas o *accountability* propia de los países con sistemas democráticos y que consiste en la rendición de cuenta de servidores públicos (electos por el voto o por designación) a efecto de determinar responsabilidades por el desempeño de sus funciones. La incorporación de esta figura en los sistemas presidenciales latinoamericanos aún no se ha llevado a cabo.

Los países con gobiernos presidenciales que han sido analizados presentan algunas diferencias en su sistema de partidos: Argentina tiene un sistema de partidos bipartidista, o sea el predominio de 2 grandes partidos políticos, al igual que Estados Unidos y Venezuela. En México el sistema de partidos es pluripartidista. En cuanto a los sistemas electorales de estos países con forma de gobierno presidencialista existen marcadas coincidencias en los países latinoamericanos analizados (Argentina, México y Venezuela) donde aún se intentan depurar los sistemas de organización electoral, sistemas de derecho electoral y sistemas electorales en contradicción

con Estados Unidos donde existen reglas consolidadas de organización electoral y derecho electoral.

A efecto de ampliar lo anterior, el sistema electoral argentino fue reformado a través de la promulgación de su constitución en 1994; el sistema electoral venezolano, al igual que el sistema electoral mexicano han sido reformados constantemente derivado de las circunstancias históricas cambiantes de su sociedad civil. La constitución venezolana fue reformada en 1985 conllevando a la reestructuración del sistema electoral y en el caso mexicano, a pesar de contar con una constitución desde 1917, como se ha analizado en el capítulo 4, continuamente se han elaborado legislaciones electorales a lo largo de este siglo, teniendo como ordenamiento electoral vigente al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales elaborado en 1990 y modificado recientemente en 1996. En contrario, los Estados Unidos cuentan con una constitución de 1787 y reglas claras de organización electoral, que han subsistido a través de los años.

En cuanto al sistema electoral en si, como se ha visto en los capítulos anteriores, existen algunas coincidencias y diferencias en los países de sistema presidencialista analizados: en las elecciones parlamentarias tanto en Argentina como en Estados Unidos el sistema electoral es de mayoría simple con la única salvedad que en Argentina la Cámara de Diputados se renueva parcialmente cada dos años. En México y en Venezuela las elecciones parlamentarias se rigen bajo el sistema electoral mixto en la Cámara de diputados: en México se eligen 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación

proporcional estableciendo una barrera legal de 1.5% a nivel nacional, mientras que en Venezuela se eligen 105 diputados por mayoría relativa y 21 diputados proporcionales o plurinominales, estableciendo una barrera legal del 3% en la circunscripción. En cuanto a la elección de senadores tanto en México como Venezuela adoptan el sistema electoral de mayoría, distinguiéndose México con un sistema de mayoría y de primera minoría por estados federados mientras que en Venezuela se adopta el sistema de mayoría simple por entidades federativas.

En cuanto al sistema electoral en elección presidencial, como se ha analizado en capítulos anteriores, tanto en México como en Venezuela se opta por un sistema de mayoría relativa, con elección directa, sin vuelta electorales posteriores. Asimismo cabe señalar que en ambos sistemas electorales la mayoría exigida es la mayoría relativa. Como elemento distintivo en cuanto a la duración del mandato en México es por 6 años, mientras que en Venezuela es por 5 años. En Venezuela la reelección del Presidente solo es posible después de 10 años, mientras que en México no es posible la reelección presidencial.

En Argentina el sistema electoral en elección presidencial ha sido reformado con una clara orientación norteamericana. El sistema electoral argentino en elección presidencial es de mayoría absoluta en elección directa con segunda vuelta electoral posterior en caso de que ningún candidato obtenga el 40% de la votación. En este supuesto participan los dos candidatos con más votos. La mayoría exigida es la

mayoría absoluta y se permite la reelección presidencial después de 4 años. La duración del mandato presidencial es de 4 años. Es importante destacar que Argentina es el único país dentro de los países analizados con gobierno presidencial que presenta la segunda vuelta electoral en su sistema electoral.

En Estados Unidos el sistema electoral en elección presidencial es de mayoría simple en elección indirecta; no tiene vueltas electorales posteriores y la mayoría exigida es la mayoría simple. Se permite la reelección presidencial y la duración del mandato presidencial es de 4 años.

En relación al sufragio en estos países analizados, éste es universal, secreto y directo en todos.

A pesar de los avances electorales de las legislaciones latinoamericanas, parte de problemática tiene que ver con la consolidación democrática orientada al mercado.

Esto incluye problemas heredados de los regímenes autoritarios, economías altamente vulnerables pero también problemas propios de democratización. Actualmente, las transiciones políticas latinoamericanas tienen lugar a través de reformas electorales y con el fortalecimiento de las instituciones formalmente democráticas así como de sus economías: aunque algunos países pusieron en marcha la reforma económica antes que la democratización, mientras otros empezaron con una reforma política.

Cabe señalar que la transición democrática se torna problemática precisamente porque los actores políticos relevantes de un país realizan cálculos pragmáticos en torno a los frutos probables de aceptar las incertidumbres inherentes al proceso democrático: el cumplimiento (de las reglas democráticas) depende de la probabilidad de lograr el triunfo dentro del marco de las instituciones democráticas.

Las constituciones democráticas más perdurables son aquellas que surgen de una situación en que se desconoce el equilibrio futuro del poder entre contendientes alternativos del poder político, y donde , cada actor relevante tiene, por lo tanto, un incentivo fuerte para apegarse a las reglas relativamente justas del juego.

En casi todos los países de la región latinoamericana , incluso en los que más han avanzado en la adopción de reformas del mercado, el estado continúa desempeñando funciones que corresponden mejor al sector privado mientras que muestran una incompetencia apabullante en el desempeño de funciones públicas fundamentales.

El proceso de dismantelar el Estado y de limitar el alcance de su intervención está muy lejos de haber concluido y todavía están pendientes muchas mas reformas necesarias para liberalizar los mercados.

No obstante, al mismo tiempo, la más difícil tarea de crear o de rehabilitar las instituciones indispensables del sector público se ha

venido rezagando muy por detrás de las necesidades de la nueva estrategia económica y de los imperativos políticos de las débiles democracias latinoamericanas²⁹⁹.

Si bien las causas de la inestabilidad política de la región son muchas, en los últimos años esa inestabilidad se ha visto exacerbada por la incapacidad del Estado para proveer servicios públicos básicos, junto con los efectos sociales de las altas tasas de inflación y de desempleo, el agudo deterioro de la capacidad del Estado se ha convertido en una potente fuerza desestabilizadora.

Las principales amenazas a la estabilidad económica -una recaída en el desbarajuste fiscal y la insuficiente competitividad internacional- son amplificadas por la insuficiencia en el funcionamiento de las instituciones. En efecto, la lentitud en la creación de los nuevos organismos públicos que son imprescindibles para el funcionamiento para el funcionamiento de una economía abierta de mercado, está socavando los resultados de las reformas económicas.

Es más, a menos que mejore la capacidad administrativa de los gobiernos latinoamericanos, las condiciones sociales empeorarán sin remedio, por mucho dinero que se gaste en los programas sociales.

El importante vuelco que recientemente ha experimentado América Latina no ha dependido del funcionamiento o del desempeño

²⁹⁹ Véase Diamond, Larry . *Democracy in Latin América: Degrees, Illusions and Directions for Consolidación*. Edit. Washington Press. Estados Unidos, 1994.

de los organismos públicos. Mas bien, los cambios fueron esencialmente producidos a través de decisiones del poder ejecutivo que modificaron drásticamente el entorno macroeconómico. Esa etapa ha concluido. La mayor parte de los países entran ahora en una nueva etapa en la que tendrán que reaccionar ante prioridades en circunstancias políticas, institucionales e internacionales que son muy diferentes de las que marcaron el periodo en que se lanzaron las reformas orientadas a estabilizar la economía y liberalizar los mercados.

Aunque puede que la capacidad del Estado haya sido mayor en el pasado durante periodos específicos y en ciertos países, en la mayoría de ellos el estado nunca ha funcionado bien. Los historiadores enfatizan el legado de instituciones, códigos jurídicos y estructuras políticas inadecuadas dejadas por la conquista ibérica y el colonialismo. Los politólogos han señalado que el funcionamiento inadecuado del Estado latinoamericano es el reflejo de una distribución del poder económico y político que sesga la acción pública en favor de los ricos, limita a la clase media y excluye al pobre. Los organismos de gobierno, dominados por pequeños pero influyentes grupos que presentan intereses particulares carecen de la autonomía suficiente para formular e implementar políticas públicas orientadas hacia la mayoría de la población.

Tradicionalmente, los gobiernos de América latina no han tenido la capacidad para evitar que los intereses de pequeños grupos e incluso de familias o individuos prevalecieron sobre el interés colectivo.

La política económica intervencionista dotó a los gobiernos centrales con herramientas políticas que han sido hechas obsoletas por las nuevas políticas económicas más orientadas al mercado. El control del acceso a los préstamos a tasas de interés subsidiadas, a las divisas extranjeras, a los permisos que se concedían al sector privado (para importar, exportar, fijar precios, invertir, etcétera) dieron al Estado enormes poderes. La desregulación, la privatización, la descentralización y la internacionalización de la economía son todas fuerzas que han quitado poder a la rama ejecutiva del gobierno y sobre todo, al presidente.

En los anteriores regímenes económicos y políticos la presidencia gozaba de considerable control e influencia sobre un sector privado que dependía de la buena voluntad del ejecutivo para obtener lucrativos permisos. También tenía gran ascendencia sobre las empresas de prensa, radio y televisión, las cuales no podían sobrevivir sin acceso a las divisas que controlaba el gobierno y sobre los sindicatos, los cuales o bien eran violentamente reprimidos o eran apéndices burocráticos del partido en el poder o del gobierno mismo. El ejecutivo normalmente también controlaba al Banco Central que, en la práctica, funcionaba como otro ministerio más del gobierno así como a los gobiernos regionales y locales a cuyos líderes, en muchos países, el ejecutivo nombrado unilateralmente.

Los mercados de valores, locales o extranjeros, eran irrelevantes y la conducta de los inversionistas no era un indicador al cual los gobiernos solían prestar mucha atención.

Ahora, todo eso ha cambiado. Las limitaciones presupuestarias son extremadamente rígidas, los bancos centrales son independientes, la vida política democrática esta en pleno auge y las legislaturas y las autoridades regionales elegidas reivindican constantemente su autonomía de la misma manera que lo hacen los medios de comunicación y las empresas privadas cuyos resultados económicos ya no dependen de la firma de burócratas gubernamentales. El aislacionismo ha sido reemplazado por la globalización y la integración regional, lo que significa que las decisiones del comercio y la inversión son factores cruciales que determinan los resultados económicos en el país y moldean de manera importante la opinión pública interna. En los años noventa, el poder y la autoridad políticos de los gobiernos centrales de América Latina han disminuido considerablemente.

El poder, la autoridad y la capacidad de los gobiernos guardan una grave desproporción con las responsabilidades que les competen, mientras que casi todas las partes, las experiencias y la frustración popular por los resultados obtenidos por los gobiernos continúan creciendo.

La descentralización política y administrativa ha ido de la mano del movimiento hacia la democracia en América Latina.

La falta de mecanismos confiables y transparentes para distribuir los recursos y responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos regionales inducen a cada gobierno regional a luchar por

maximizar los ingresos que obtiene de la tesorería nacional sin repararen las consecuencias, lo cual genera enormes presiones fiscales que terminan por perjudicar al país como un todo.

Una vez más el problema se exagera por la debilidad administrativa del estado. La menguada capacidad administrativa dificulta la adecuada división de recursos y responsabilidades entre el gobierno central y las provincias y limita también la necesaria coordinación de las acciones de los diferentes entes gubernamentales. El resultado que suele producirse es la asignación de considerables recursos a las provincias sin que los usuarios paguen por el costo de los servicios públicos que reciben. También se ha producido la situación contraria: se han transferido enormes responsabilidades a algunos gobiernos regionales sin dotarlos de los recursos o de la autoridad que hace falta para poderlas atender adecuadamente.

De hecho como ya se ha indicado, resulta cada vez mas claro que la única esperanza de lograr acciones estatales más eficaces en América Latina se encuentra en la descentralización de las decisiones políticas y administrativas, que deberán pasar de las capitales a las administraciones regionales y locales. Sin embargo, para reducir los problemas que plagan esa descentralización, es indispensable lograr la participación activa y generalizada de las comunidades locales.

Es importante señalar que el sistema presidencialista de Estados Unidos, garantiza mayores contrapesos al Poder ejecutivo, como consecuencia del poder constitucional otorgado a su Congreso

Bicameral y la autonomía que tiene en el ejercicio de sus atribuciones el poder judicial; en contraste, los sistemas de gobierno Latinoamericanos, a pesar de las recientes reformas constitucionales, aun no cuentan con contrapesos reales al Poder Ejecutivo.

En América Latina, el presidencialismo como ya se ha analizado con anterioridad constituye una variable significativa, si no es que predominante, en la competencia partidista, de modo tal que también las normas institucionales respecto a ella tienen gran importancia.

6.2.3 PAÍSES CON SISTEMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO

Históricamente a partir de la Revolución Francesa, en Europa se consolidan regímenes parlamentarios, apartándose así de la ruta que adoptó la Revolución Norteamericana. Al efecto, los Estados Unidos aportaron al derecho constitucional el llamado régimen presidencial (como el federalismo).

Para conocer los perfiles de ambos regímenes el método más práctico es contraponerlos, no sin antes advertir que se trata de tipos

teóricos, que no se trasladan en su integridad a la vida constitucional. La relación de pesos y contrapesos entre los dos grandes órganos políticos (el Legislativo y el Ejecutivo) y la distribución del poder entre ellos, es lo que distingue a los dos modelos clásicos. Si ambos regímenes son expresiones del principio democrático de la división de poderes, en el régimen parlamentario el Legislativo es la columna del arreglo institucional y en el presidencial lo es, por el contrario, el Ejecutivo. En el primero, la titularidad del gobierno se confía a la corriente parlamentaria que posee la mayoría; más aún, a quien liderea esa mayoría. Por su parte, en el sistema presidencial, según el modelo norteamericano, el titular del Ejecutivo puede pertenecer o no a la corriente que posee la mayoría en lo Legislativo.

En el parlamentarismo la asamblea legislativa, como consecuencia de que el gobierno emana de la mayoría parlamentaria, puede provocar la caída de éste mediante la emisión de un voto de censura. Puede haber voto de censura cuando el Jefe de gobierno es responsable políticamente frente al Legislativo, en tanto que el Jefe de Estado no es responsable de la marcha administrativa. En el presidencialismo no existe técnicamente el voto de censura, pues sólo puede ser depuesto el Jefe de Estado según el régimen de responsabilidades (por delitos graves). Como correlato a la moción de censura, el Jefe del Estado puede promover la disolución anticipada del Parlamento y adelantar las elecciones para recomponer el Legislativo.

En el régimen parlamentario los ministros reflejan la correlación de fuerzas representadas en el Parlamento -haya o no un partido con

mayoría absoluta, o bien una coalición formal o de facto-, y fungen como parlamentarios, y en el presidencial, por el contrario (salvo el Vicepresidente norteamericano, que por ese carácter tiene a su cargo la misión protocolaria de presidir las sesiones del Senado), existe un estatuto de incompatibilidad. Los ministros, al integrar el gabinete, se convierten en miembros del gobierno, de ahí que también se suele llamar al parlamento *gobierno de gabinete*. En los presidencialismos no hay técnicamente gabinetes, sino meras reuniones de los auxiliares del ejecutivo. Los ministros en el parlamentarismo, en su carácter de integrantes del gobierno, son corresponsables y solidarios de la actuación gubernativa.

Aun cuando el parlamentarismo no excluye a la república, como en el caso de Alemania, surge y alcanza su mejor expresión en las monarquías democráticas. El presidencialismo es, históricamente, un arreglo propio de las repúblicas³⁰⁰.

En virtud que son 4 los países con forma de gobierno parlamentaria que han sido analizados en capítulos anteriores (Alemania, Canadá, España y Gran Bretaña), se abordará el análisis de coincidencias y diferencias de manera general y posteriormente se detallara individualmente por cada país.

En relación al sistema de gobierno, tanto Canadá como España y Gran Bretaña tienen forma de gobierno de monarquía parlamentaria

³⁰⁰ Para ampliar la parte de las reformas electorales habidas en Francia, en la última década, remitirse al libro ya ampliamente comentado de Nolthen, Dieter. *Sistemas Electorales y partidos políticos*. cit. pp. 179-195.

teniendo como característica común la elección del primer ministro o jefe de gobierno por parte del parlamento constituido, mientras que en el caso de Alemania, su organización política es de república representativa, democrática y federal con forma de gobierno parlamentario, esto es que existe un Presidente Federal como Jefe de Estado y un Canciller Federal que es elegido por el Parlamento Federal y funge como Jefe de Gobierno.

En cuanto a las constituciones u ordenamientos jurídicos vigentes existen notorias diferencias en estos países de sistema de gobierno parlamentario, ya que mientras que España se ha caracterizado por la realización continua de constituciones de acuerdo a las circunstancias históricas, teniendo en la actualidad una constitución de 1978 que dispone el sistema electoral actual; en Gran Bretaña la constitución se conforma de diversas reglas, principios y costumbres que no se encuentran integrados en un solo documento sino que ha evolucionado a través de los siglos en actas del Parlamento, Derecho consuetudinario, convenciones constitucionales y leyes parlamentarias que dan origen al sistema electoral. En el caso de Alemania, la Ley Fundamental vigente data de 1949 y fortalece los derechos individuales del hombre y la democracia en virtud de los antecedentes hitlerianos que habían atentado contra los derechos y la dignidad del hombre. En Canadá, como se ha visto en capítulos anteriores, el sistema de gobierno y su constitución y legislación electoral tienen una clara influencia y dependencia de Gran Bretaña aunque con algunos rasgos distintivos.

En relación al sistema electoral y sistema de partidos, Canadá, España y Gran Bretaña se caracterizan por designar al primer ministro o jefe de gobierno a través del parlamento. En el caso de Alemania, el Parlamento Federal designa al Canciller Federal a propuesta del Presidente Federal, tomando en consideración la situación de la mayoría parlamentaria.

El sistema electoral de Alemania es mixto con la elección de 672 diputados electos por mayoría relativa y representación proporcional, en este caso, se elige la mitad de estos diputados en sendos distritos uninominales por mayoría simple y la otra mitad se elige por representación proporcional en circunscripciones equivalentes a los Estados Federados.

En el caso de España, como ya se ha señalado en el capítulo 4, el sistema electoral en elecciones parlamentarias es de mayoría simple en el caso de senadores y representación proporcional en la elección de diputados con una barrera legal del 3% en la circunscripción correspondiente. La elección del jefe de gobierno se lleva a cabo por el parlamento. El sistema electoral canadiense es mayoritario uninominal mientras que en Gran Bretaña predomina el sistema de mayoría relativa por circunscripciones uninominales.

Gran Bretaña representa el modelo clásico de un régimen bipartidista con origen electivo que funciona con mayoría relativa en circunscripciones uninominales; sistema de pluralidad que se puede encontrar a su vez en Estados Unidos de América y Canadá, así como en los propios países que estuvieron bajo dominio británico (India,

Nigeria, Jamaica, Malasia, etc.). Alemania representa el modelo del sistema pluripartidista con representación proporcional personalizada cuya exitosa aplicación ha influido para su incorporación en otros países. En España en contradicción, a partir de la Constitución de 1978, el sistema electoral es proporcional para el congreso de diputados y mayoritario para el senado. El sistema de partidos español ha evolucionado de un pluralismo inestable a un bipartidismo con el predominio de 2 grandes partidos políticos.

En cuanto al sufragio este se realiza en los 4 países analizados de manera universal, secreto y directo.

ALEMANIA

Como ya se ha señalado con anterioridad, el sistema electoral alemán es mixto con la elección de 672 miembros del Parlamento Federal, por mayoría relativa y representación proporcional. El Consejo Federal que es considerado como Cámara de representación territorial con función típicamente federativa, se integra a través de representantes de los gobiernos de los 16 Estados Federados. El Presidente Federal es elegido por la Asamblea Federal, órgano constitucional integrado por los diputados y miembros del Parlamento. En cuanto al Presidente es menester señalar que el desempeño en su cargo es de 5 años con posibilidad de una sola reelección. El canciller federal, quien es el jefe del gobierno, como ya se ha mencionado, es elegido por el Parlamento Alemán.

En cuanto al sistema de partidos alemán este es pluripartidista y existe una bipolaridad de 4 partidos políticos con asimetría estructural pero ideológicamente opuestos.

A pesar de contar con una adecuada representación proporcional que involucra de manera equitativa a las fuerzas políticas existentes, Alemania presenta una situación especial dentro de este grupo de países con gobierno parlamentario que analizamos ya que enfrenta en la actualidad el reto de adecuar su sistema a los ajustes económicos, políticos, sociales y culturales inherentes a su proceso de unificación con Alemania Oriental y de igual forma reconocer la necesidad de una reforma electoral como consecuencia de la reducida influencia del elector en la elección y en la constitución del gobierno a nivel federal³⁰¹.

GRAN BRETAÑA

Actualmente, en el modelo electoral anglosajón, (con el antecedente histórico de circunscripciones binominales de 1832), el régimen parlamentario de gobierno encuentra parte de su funcionalidad en las mayorías relativas, la alternancia en el ejercicio de las funciones de gobierno, la tendencia a incrementar el número de miembros al interior de la Cámara de los Lores.

³⁰¹ Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. cit., p. 222.

De hecho, el sistema de partidos británico ha registrado algunos avances en materia de democratización electoral sobre todo desde 1974, fecha en que se institucionaliza el pluralismo partidista anglosajón (seis partidos) con gobierno unipartidista; sin embargo, la alternancia en el poder aún no prevalece y en la década de los ochenta los partidos con presencia nacional han visto minado su respaldo electoral, al grado de que la geografía electoral anglosajona ha cambiado poniendo en duda la eficacia de las estrategias partidistas de liberales y conservadores, obligándose éstos a establecer alianzas políticas para alcanzar mayor redituabilidad electoral.

—Compartimos la postura de Dieter Nohlen en tanto plantea problemas de representatividad en el sistema electoral anglosajón en tanto: a) excluye prácticamente al 25% del electorado b) muestra como un régimen electoral incapaz de evitar que la mayoría del electorado sea gobernada por una minoría mejor organizada; c) favorece a los terceros partidos regionalmente concentrados; d) inestabilidad permanente del gobierno que está lejos de construir mayorías; e) estimula a la oposición a formular políticas alternativas al gobierno lo que favorece la fragmentación política nacional y los intereses de los sectores más radicales de los dos grandes partidos³⁰².

Sin embargo, se han venido dando nuevas condiciones que hablan del ocaso gradual de un sistema electoral bicameral competitivo, dando lugar al predominio de partidos a escala nacional y

³⁰² Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y partidos políticos*. cit., pp. 171-175.

amplios bastiones electorales regionales, lo cual creó circunstancias favorecedoras de la reelección de diputados; de hecho, en la década de los setenta de este siglo los conservadores dan cuenta del amplio respaldo que han logrado en los sectores medios de la población, a diferencia de los laboristas que han alcanzado niveles comparativamente inferiores en los sufragios de electores de la clase obrera.

De hecho, la representación proporcional no ha logrado prevalecer como propuesta de reforma al sistema electoral anglosajón para poder obtener circunstancias que estimulen la formación de mayorías en la Cámara de los Comunes, para poder así contrarrestar los efectos desproporcionales del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales de este país.

A nuestro juicio, se trata de que las reformas afecten lo menos posible a los sistemas electorales; asimismo, parece que actualmente no existen condiciones sociopolíticas para una reforma en el principio de representación en el modelo anglosajón, sumamente importantes en términos de modernización de estrategias electorales: las condiciones han existido históricamente (con algunas excepciones: Estados Unidos, Canadá), cuando en un periodo de cambio social la clase obrera se integró al sistema político mediante la representación proporcional) y con ello se pudo transferir.

CANADÁ

El modelo canadiense cuenta con una fuerte inspiración británica, teniendo como figura relevante el gobernador general que es el jefe de Estado cuyo nombramiento efectúa la Soberana Inglesa a propuesta del primer ministro y normalmente dura en su cargo 6 años. El tipo de votación efectuada es parlamentaria directa para elegir a la Cámara de los Comunes.

El partido que obtiene el mayor número de escaños en forma directa con el número de habitantes agrupados forma gobierno. Es menester señalar que la integración del Senado es realizada mediante el nombramiento del jefe del partido en el poder y no mediante elecciones.

La inconsistencia étnica y cultural de este país someten a una constante transformación a sus sistemas actuales buscando obtener una mejor convivencia social.

ESPAÑA

El sistema español actual representa innumerables características que explican su reciente y exitoso desenlace democrático. En primer término, se realizó un cambio político de "arriba hacia abajo", es decir, recae en el poder mismo el ímpetu de cambio, y son los hombres del viejo régimen -del régimen autoritario- quienes conducen la transformación. La retención de Arias Navarro, el último Jefe de Gobierno designado por Franco, y su remplazo por Suárez, tranquiliza a los refractarios. Suárez, por su juventud y

reciente incorporación a los primeros niveles franquistas como secretario del Movimiento, comprende que oponerse al advenimiento democrático tendría un alto costo que España no podría solventar.

El Rey Juan Carlos acumuló con rapidez insólita el liderazgo político que le permitió arbitrar a las fuerzas políticas y, con una discreción no exenta de efectividad, se hizo de la iniciativa política para evitar que el vacío de poder se llenara con otros poderes fácticos.

Una cuestión que no debe soslayarse es que los protagonistas de la transición, incluidos, por supuesto, los del viejo régimen, que condujeron el proceso transicional de 1975 a 1982, aseguraron una amnistía ora de facto, ora de *jure*: el régimen democrático, con el respaldo de distintas corrientes, resolvió no encausar a ninguna de las figuras del franquismo, cualquiera que hubiera sido su responsabilidad.

El olvido hizo posible que los colaboradores franquistas perdieran el temor a ser sancionados con el desmontaje del aparato autoritario y aceptaran el riesgo de ser desplazados en la etapa democrática que se abría.

La transición democrática contó, por otro lado con un elenco de personajes para llevarla a cabo, que se formó en los terrenos de la discrepancia, o estaba acogido a la moderada pluralidad que en el seno del Gobierno franquista se integró en los últimos años al fragor de las sordas conspiraciones burocráticas. En ese elenco tuvieron cabida algunos viejos opositores como Tierno Galván o Santiago Carrillo, que

habían tenido que exiliarse; colaboradores del franquismo en diversas etapas y con distinta suerte, como Manuel Fraga, Suárez o Fernández Ordóñez, y jóvenes políticos de oposición que recientemente se habían hecho cargo del PSOE, como Felipe González y Alfonso Guerra.

Ese elenco, y varias formaciones históricas como PSOE y el Partido Comunista, u otras que se fraguaron años antes de la desaparición de Franco, aprovecharon la tímida liberalización a la que dieran paso, no sin tropiezo, Carrero Blanco y Arias Navarro, hicieron posible que el poder tuviera interlocutores representativos para una transición pactada.

De los trabajos de ingeniería política que reclamó la transición, destacan las tácticas de compromiso que corrieron a cargo tanto del poder como de los opositores. El Presidente Suárez, por ejemplo, desafió a las fuerzas armadas y a los ultras del franquismo, legalizando al viejo partido Comunista, para así dar paso a una verdadera reconciliación histórica y prevenir que los proscritos se desplazaran hacia la violencia o la alineación.

Sobre la transición española tuvo un flujo discreto y positivo la Comunidad Europea, pues se dejó sentir que la implantación de la democracia haría posible la incorporación de España al proceso comunitario europeo. Actitud similar mostraron también el Gobierno francés y la Internacional Socialista.

En contraste con Italia, en la que las fuerzas armadas no eran un factor capaz de entorpecer al tránsito hacia la democracia, por haberse colapsado con la Segunda Guerra, en España se sintió un recelo inicial y aislado que llegó al intento frustrado de golpe de estado, encabezado por el teniente coronel Tejero en 1981, en el que estuvieron involucrados algunos personajes militares. Poco después, el profesionalismo de la oficialidad y las medidas que adoptó el Gobierno democrático, incluido el retiro anticipado de aquellos de dudosa lealtad, aseguraron la despolitización definitiva de las fuerzas armadas, hasta quedar sometidas a un ministro civil. El prestigio del Rey Juan Carlos contribuyó a que los militares absorbieran el arribo del PSOE al poder en 1982.

En la transición, los aportes de la clase obrera fueron francamente abultados. Renunciaron a la acción directa y canalizaron sus reclamos por el PSOE, con lo que contribuyeron al ascenso definitivo de éste y enviaron que a la cuestión meramente democrática se sumaran la agudización de la lucha de clases, después de cuatro décadas de "advenimiento corporativo" de los factores de la producción.

El Jefe del Gobierno cesa en sus funciones tras la celebración de las elecciones generales o en caso de pérdida de la confianza parlamentaria o de dimisión. Los vicepresidentes y ministros son nombrados y separados por el Rey a propuesta del Jefe de Gobierno. El Gobierno responde solidariamente ante el Congreso de los Diputados (no ante el Senado).

La relación entre el gobierno y las cámaras es estrecha y adopta modalidades muy distintas: los miembros del Gobierno pueden ser reclamados por las cámaras o sus comisiones y ellos, a cambio, tienen acceso a sus sesiones y están facultados para hacerse oír en ellas y solicitar que sus funcionarios informen. El Gobierno y sus miembros están sometidos a los preguntas e interpelaciones que se les formulen en las cámaras, y éstas últimas pueden dar pie a una moción en la que una cámara manifieste su oposición.

El Jefe de Gobierno puede plantear a los diputados la cuestión de la confianza sobre su programa o una declaración de política general, otorgándose esa confianza con la mayoría simple.

La reforma electoral ha mostrado que la transición ha concluido, y el sistema democrático que sustituyó al régimen autoritario de franco ya está bien afianzado y opera con eficiencia institucional. Los protagonistas y la opinión pública consideran que los comicios son legales, transparentes y garantizan que, a través de la efectividad del sufragio, se exprese la voluntad popular.

Las controversias electorales son excepcionales, y sin perjuicio de la polémica que han suscitado algunos casos específicos, se resuelven en la esfera jurisdiccional sin dar pie a acciones de violencia. Los procesos electorales llevan a la integración de la representación política y conforme a las pautas parlamentarias, a la formación del Gobierno en el orden nacional, en el regional y en el local.

Los partidos, como apunta todo el sistema plural, se han erigido en los grandes protagonistas del proceso democrático. El Partido Socialista Obrero español (PSOE), EL partido Comunista Español (PCE), ahora coaligado en la Izquierda Unida, el Partido Popular, antes Alianza Popular, y la Unión de Centro Democrático, han sido los factores fundamentales, más algunos partidos regionales que concurren en las Cortes o tienen presencia estratégica en algunas Comunidades (Países Vascos, Cataluña, Andalucía, Canarias).

Se advierte una gran estabilidad por lo que hace a los partidos, aunque resalta que la UCD, verdadera coalición de partidos y agrupaciones políticas, que actuó como pivote en la primera Legislatura democrática, decayó drásticamente, cediendo su lugar al CDS, que ocupa un lugar marginal en el escenario electoral. Otra tendencia del proceso democrático consiste en la estabilidad del electorado, a partir de 1982: en tres elecciones generales, con el auxilio de la sobrerrepresentación que provoca el método electoral, el PSOE ha dispuesto de mayoría absoluta en el Parlamento. Esto, y la madurez de las fuerzas políticas, ha impedido la caída de los gobiernos.

Otra cuestión que merece consignarse es la liquidación del transfuguismo: se ha dispuesto la tendencia, que estuvo en boga en los primeros años de la transición, de que las personalidades políticas, incluidos los parlamentarios, abandonen sus partidos originarios para incorporarse a otros.

A esta estabilidad ha contribuido la ruta centrista por la que se ha movido la vida política, ya que los partidos se han alejado de los extremos ideológicos y se han aplicado más a debatir sobre las respectivas destrezas (competencias) para aplicar programas, que a polemizar sobre diferencias programáticas de fondo o discrepancias ideológicas. El centrismo de la política española ha propiciado que en el debate nacional se exalten los casos de corrupción o de escándalo financiero, en lugar de la discusión de cuestiones sustantivas.

Tal vez la nota más distintiva de la política española, para aquellos que se consideran que la esencia de la democracia electoral es la alternativa en el *Poder*, sea el arribo al gobierno del PSOE, en 1982, cuando Felipe González releva a Leopoldo Calvo Sotelo, después de que Suárez optó por el retiro cuando se erosionó su implante parlamentario. El triunfo de los socialistas no representó únicamente un cambio del PSOE por la UCD, sino la oportunidad de que la naciente democracia española mostrara que una formación de centro-derecha, encabezada por ex colaboradores del franquismo, podía ser relevada por una formación socialista de ex opositores centro-izquierda, sin que se pusiera en riesgo el sistema democrático y la orientación básica de la economía de mercado.

La alternativa en el poder, además, en las comunidades y en el orden municipal, así como la formación de coaliciones para estabilizar a los gobiernos, no han sido infrecuentes.

Sin embargo, podemos asegurar con D. Rae que ello sugiere que la corriente de fuerzas centrifugas de la vida política española es suficiente para contrarrestar cualquier presión centrífuga ejercida por el sistema electoral. Es difícil, a la luz de las pruebas que hemos constatado aquí, buscar razones para cambiar la fuerza del efecto ejercido por la desfraccionalización electoral.

Ahora bien, hay sin duda muchas líneas de reformas apropiadas en la política española. Volviendo a una metáfora inicial, la estructura electoral es análoga a la política económica, bajando la inflación o subiendo el empleo, sin ser capaces de producir impactos precisos en el comportamiento de las empresas individuales. Pienso que es muy importante que España (o cualquier otro país) pueda prevenir la corrupción o aumentar la sabiduría de los gobiernos, con una reforma del sistema electoral; de ahí que, entre los cambios substanciales que podrían ser tomados en consideración se podría incluir³⁰³; el voto preferencial entre los candidatos de las listas de los partidos; un ligero cambio de reparto para incrementar la representación de las provincias urbanas en relación con las rurales; una reforma de la financiación de las campañas, destinada a cortar gasto y proteger los intereses de los nuevos y pequeños partidos; aumentar el acceso a los medios de comunicación de los grupos de oposición.

En México, el régimen de gobierno hace una diferencia esencial que los entusiastas de la transición *española* perdieron de vista:

³⁰³ Rea, Douglas. *El Sistema Electoral Mexicano*. Edit. Mc. Graw Hill. Estados Unidos, 1994, p. 36.

España es un régimen parlamentario, y el Poder Legislativo y el Ejecutivo se encuentran enlazados ya que el Gobierno emana del partido -o coalición- que logra la mayoría en las Cortes. México, por el contrario, es un régimen presidencial que se caracteriza por la integración separada y autónoma del Poder Ejecutivo y las dos cámaras que forman el Legislativo. Aun cuando un partido, o una coalición obtuviera la mayoría absoluta en el Congreso, podría recaer constitucionalmente la Presidencia de la República en el candidato de un partido distinto.

Las condiciones han existido históricamente (con algunas excepciones: Estados Unidos, Canadá), cuando en un periodo de cambio social la clase obrera se integró al sistema político mediante la representación (a través del sufragio universal y la representación proporcional) y con ello se pudo transferir al sistema político el antagonismo social entre el capital y el trabajo. Desde esa época, las líneas de conflicto social, las instituciones políticas y los sistemas de partidos están congelados en la mayoría de las democracias occidentales, para utilizar la terminología de Lipset y Rokkan (1967). Desde entonces las reformas de los sistemas electorales se han limitado a cambios dentro de la esfera del principio de representación establecido.

6.2.4 PAÍSES CON SISTEMA DE GOBIERNO SEMIPRESIDENCIAL

FRANCIA

Como se ha analizado en capítulos anteriores, Francia es el prototipo de el sistema de gobierno semipresidencial ya que su sistema de gobierno cuenta con una estructura de autoridad dual, esto es, que cuenta con un presidente, electo por el voto popular, que es Jefe de Estado y comparte el poder ejecutivo con un Primer Ministro quien se encarga de las funciones gubernamentales.

El análisis de los gobiernos semipresidenciales se encuentra en el capítulo I, es por lo anterior, y tomando en cuenta los elementos de análisis establecidos al inicio de este capítulo que se realizara en principio un análisis general y posteriormente aportaremos algunas reflexiones histórico-políticas a efecto de complementar este inciso.

Como ya ha sido analizado con anterioridad, la Constitución Francesa es de 1958, este ordenamiento jurídico rompe con la tradición de gobierno parlamentario francés reforzando las atribuciones conferidas al Presidente y recortando facultades al parlamento. Para efectos de nuestro análisis, a través de la reforma de 1962, se estableció la elección del presidente de manera directa y universal a dos vueltas y en circunscripción nacional, modificando el sistema electoral francés y la legislación electoral francesa.

En cuanto a su sistema electoral y sistema de partidos, como ya se ha analizado , Francia cuenta con un sistema electoral de mayoría

absoluta, de elección directa tanto en elecciones parlamentarias (diputados) como en elecciones presidenciales con la existencia de vueltas electorales posteriores si no se obtiene la mayoría absoluta. Es menester señalar que los senadores son electos mediante un sistema indirecto que favorece la reorientación de las áreas rurales sobre las urbanas. En el caso de elecciones de diputados se establecen el sistema de mayoría absoluta y mayoría relativa a dos vueltas alcanzando el triunfo tras la segunda vuelta el candidato que obtenga la mayoría relativa. En el caso de elección presidencial se establece vueltas electorales posteriores con la participación de los dos candidatos que obtengan la mayor votación. La mayoría exigida es la mayoría absoluta al igual que en la elección presidencial de Argentina. La duración del mandato presidencial es de 7 años y no existe reelección del presidente en el sistema francés al igual que en México. Al igual que el resto de los países analizados, el voto es universal, secreto y directo.

El sistema de partidos es multipartidista destacándose los partidos socialistas, comunistas y de centro.

De 1958 a 1981 dominaron la escena francesa, con De Gaulle, Pompidou y Giscard d'Estaing, las distintas familias del centro-derecha y, particularmente, las de aliento gologista. A ello contribuyó la flexibilidad que durante casi 20 años mostró el pluralismo galo, y la fórmula de segunda vuelta y mayoría absoluta que establece la Constitución para la elección del Presidente de la República. La pluralidad de candidatos desaparecía en la segunda vuelta, ya que en

la primera ninguno de los competidores obtenía la mitad más uno, y se transformaban en dos candidaturas aglutinantes: la de centro-derecha y la de centro-izquierda.

Por casi tres lustros, el Presidente de la República dispuso en el Parlamento de una cómoda mayoría que garantizaba la viabilidad del programa gubernamental, y al tiempo le permitía ejercer *de facto* el Gobierno y acotar al primer Ministro. Estas tendencias de la V República resultaron desplazadas en 1981: en la segunda vuelta logró el triunfo Francois Mitterrand, histórico aspirante socialista, y las fuerzas de izquierda -socialistas y comunistas- obtuvieron la mayoría parlamentaria en torno al llamado programa común. Si en un primer momento el Presidente Mitterrand inició la implantación de su programa -incluidas las nacionalizaciones como las que hicieron Blumm y Méndes-France- pronto se advirtió que los socialistas pueden gobernar un país capitalista, siempre que éste los siga siendo y ellos dejen de serlo. En realidad, el socialismo devino en una social democracia moderada.

En 1986 -para no hacer una reconstrucción puntual de las vicisitudes electorales de los cinco años inmediatos- las derechas (UDF y RPR), encabezadas por el Alcalde de París, Jaques Chirac, lograron el control parlamentario, con lo que se configuró un fenómeno insólito: las jefaturas del Estado y el Gobierno quedaron en manos del Partido Socialista, y el Legislativo pasó al control de una coalición antípoda. Si bien *prima facie* el problema no era constitucional, pues el artículo 80. constitucional claramente previene que el Presidente de la República

nombra (discrecionalmente, añadido) al Primer Ministro (al Jefe del Gobierno), el rechazo de la Asamblea Nacional al programa gubernamental o a las declaraciones de política general fácilmente podría conducir a una moción de censura que derribara al Gobierno, o a los bloqueos intermitentes que acabarían por generar una crisis política.

A esos riesgos Mitterrand, sin estar obligado constitucionalmente, optó por la coalición y aún por la diarquía: nombró como Primer Ministro a quien le aseguraba que el Gobierno contaría con el respaldo parlamentario, es decir, a Jaques Chirac, Alcalde de París.

CAPÍTULO 7

ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO DE LA REFORMA ELECTORAL MEXICANA DE 1996

SUMARIO:

- 7.1 ANTECEDENTES**
- 7.2 PRINCIPALES PUNTOS DE LA REFORMA ELECTORAL**
- 7.3 ANÁLISIS GENERAL DE REFORMAS CONSTITUCIONALES REALIZADAS**
 - 7.3.1 REFORMAS GENERALES**
 - 7.3.1.1 ÓRGANOS Y AUTORIDADES ELECTORALES**
 - 7.3.1.2 ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL**
 - 7.3.1.3 CONDICIONES DE LA COMPETENCIA ELECTORAL**
 - 7.3.1.4 RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS**
 - 7.3.1.5 LEGALIDAD Y REPRESENTACIÓN**
 - 7.3.1.6 EL DISTRITO FEDERAL**
- 7.4 REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA ELECTORAL Y SUS RESULTADOS EN EL PROCESO FEDERAL ELECTORAL DEL 6 DE JULIO DE 1997**
 - 7.4.1 INTRODUCCIÓN**
 - 7.4.2 SIGNIFICADO DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1996**
 - 7.4.3 OPERATIVIDAD DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1996 EN EL PROCESO FEDERAL ELECTORAL DEL 6 DE JULIO DE 1997**

7.1 ANTECEDENTES

La transición democrática mexicana es, definitivamente, un proyecto a futuro de convivencia civilizada y, en estricto sentido, el método ideal de solución pacífica de las diferencias políticas, el conflicto y los disenso sociales. Por ello, se ha postulado a *la reforma electoral* como uno de los principales instrumentos que puede, constitucionalmente, regular el futuro institucional de la competencia electoral y el desarrollo político nacional bajo reglas de mayor equidad.

El inicio de la reforma electoral de 1996 contaba con el consenso de las principales fuerzas políticas del país, sin embargo el punto de disenso del acuerdo interpartidista y el gobierno fue el dinero. Al no lograrse el consenso suficiente en la Secretaría de Gobernación, en las negociaciones que sostuvieron los dirigentes nacionales de los partidos referidos y la parte gubernamental, se decidió que fuera el Congreso de la Unión el encargado de dar cauce a la reforma legal. Así, el Ejecutivo Federal envió el proyecto de reforma legislativa que incluyó seis ordenamientos jurídicos, que son:

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral
- Código Penal
- Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

El trabajo en comisiones en la Cámara de Diputados arrojó modificaciones al proyecto del Ejecutivo, en las materias de financiamiento público, topes a los gastos de campaña y coaliciones, promovidos por la mayoría parlamentaria (PRI), lo que motivó el descontento de los partidos de oposición, los que manifestaron que se estaban violando acuerdos alcanzados en la Secretaría de Gobernación. Al no lograrse el consenso previo a la discusión en

pleno, el Partido Revolucionario Institucional voto mayoritariamente y aprobó la reforma electoral en su ámbito reglamentario.

Parte medular de la propuesta de reforma política que contiene esta iniciativa, es la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por votación universal, libre, directa y secreta, que atiende una arraigada aspiración democrática de sus habitantes.

En cuanto a la instancia colegiada de representación plural del Distrito Federal, se plantea reafirmar su naturaleza de órgano legislativo, integrado por diputados locales. Al efecto, se amplían sus atribuciones de legislar, al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local a las que cuenta hoy en día, entre las mas importantes, la electoral.

También podría designar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta de su titular electo.

En cuanto al ejercicio de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, la iniciativa mantiene los elementos indispensables para su desempeño, como son la designación y ratificación de los magistrados que habrán de integrar el Tribunal Superior de Justicia, con la participación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa; asimismo se establece la conformación y principales funciones del Consejo de la Judicatura, y los casos para la actuación de los órganos judiciales, dejándose a la ley orgánica el señalamiento del numero de magistrados que integran el propio Tribunal.

Por lo que hace a la administración publica local para el Distrito Federal, la iniciativa propone su organización a partir de la distinción entre órganos centrales, desconcentrados y descentralizados con bases para la distribución de competencias; asimismo el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial y la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones.

Este ultimo planteamiento conlleva al fortalecimiento de los fundamentos democráticos de su actuación. En la propuesta, para el año de 1997 y sobre la base de la necesidad de expedir las normas secundarias pertinentes, la elección será indirecta conforme lo prevea la ley, en tanto que, para el año 2000 se llevara a cabo, mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de la demarcación correspondiente.

7.2 PRINCIPALES PUNTOS DE LA REFORMA ELECTORAL

El decreto que contiene la esencia de la última *reforma electoral* establece la reforma de la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción 1 del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122.

Sufrieron adiciones los preceptos 98, 105 y 116 constitucionales y se derogaron la fracción VI del artículo 73 y el segundo párrafo del artículo tercero transitorio del decreto del 2 de septiembre de 1993.

Por lo que hace al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se reformaron más de un centenar de artículos a fin de reglamentar el espíritu constitucional, así como, otras leyes que se vieron impactadas por la reforma y la creación de una nueva reglamentación en materia jurisdiccional.

Las reformas constitucionales se dieron en los siguientes términos:

Artículo 35 Constitucional.- Se modifico el texto constitucional en la fracción III para quedar así:

III. " Asociarse individual, libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país".

Artículo 36 Constitucional.- Se modifico el texto de la Constitución en la fracción III para quedar así:

III. " Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley".

Artículo 41 Constitucional.- La modificación de la Constitución quedo así: "La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizara mediante elecciones libres, autenticas y periódicas.

Los partidos políticos son entidades de interés publico; la ley determinara las formas especificas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder publico, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos

La ley garantizara que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalara las reglas a que se sujetara el financiamiento de los partidos políticos y sus campanas

electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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

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

II. El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año y

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

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

asimismo, señalara las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo publico autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contara en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia; el Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrara 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; la ley determinara las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre estos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los servidores del organismo publico regirán sus relaciones de trabajo por las disposiciones de la ley electoral y por el Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General. Los órganos de vigilancia se integraran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El Presidente del Consejo General será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios en los términos que señale la ley.

Los Consejeros Electorales del Consejo General serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios.

Conforme al mismo procedimiento, se designaran ocho Consejeros Electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Consejeros Electorales duraran en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de la Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Solo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario aunque tengan reconocimiento en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma íntegral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, al

padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, computo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

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. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral, la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre el acto o la resolución impugnado”.

Artículo 54 Constitucional.- Se modifico en la Constitución en las fracciones II, III, IV, V y VI quedando así:

II. “Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional”.

III. “Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el numero de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se

seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes”.

IV. “Ningún partido político podrá contar con mas de 300 diputados por ambos principios”.

V. “Asimismo, en ningún caso, un partido político podrá contar con un numero 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. Esta fracción no se aplicara al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, mayor a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida y el ocho por ciento; y”

VI. “En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicaran a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollara las reglas y fórmulas para estos efectos”.

Artículo 56 Constitucional.- Se modifico este articulo para quedar así:

“La Cámara de Senadores se integrara por 128 senadores, de los cuales dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, en cada Estado y en el Distrito Federal. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar a dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la formula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en numero de votos en la entidad de que se trate.

Los 32 senadores restantes serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley desarrollara las reglas y fórmulas para estos efectos.

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

Artículo 60 Constitucional.- Se modificaron los párrafos segundo y tercero de este artículo para quedar así:

“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. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

Artículo 73 Constitucional.- Se deroga la fracción VI de este artículo.

Artículo 74 Constitucional.- Se modificó la fracción primera de este artículo y quedo así:

“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 94 Constitucional.- Se modificaron los párrafos primero, cuarto y octavo, quedando así:

“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 Juzgado de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal”.

“La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en pleno y salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece”.

“La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito, los jueces de Distrito y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo”.

Artículo 98 Constitucional.- Se adicionaron dos párrafos a este artículo quedando así:

“Las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si este las acepta, las enviara para su aprobación al Senado.

Las licencias de los ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años”.

Artículo 99 Constitucional.- Se modifico este artículo quedando así:

"El Tribunal electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionara con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán publicas en los términos que determine la ley. Contara con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrara por siete magistrados electorales. El Presidente del Tribunal será electo por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior;

La Sala Superior realizara el computo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor numero de votos;

III. Las impugnaciones por actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones 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 puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en esta Constitución, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y 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.

V. Las impugnaciones por actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, las salas o las

partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva que tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectaran los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderá, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrara por el Presidente del Tribunal Electoral quien la presidirá, un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por incautación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

Los magistrados electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los magistrados electorales que integren la Sala superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán

ser menores a los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y duraran en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los magistrados electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Duraran en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son removidos a cargos superiores”.

Artículo 101 Constitucional.- Se reforman los párrafos primero y segundo de este artículo quedando así:

“Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los respectivos secretarios y los consejeros de la judicatura Federal, así como los magistrados de la Sala Superior y los magistrados de las salas regionales del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, juez de distrito o consejero de la Judicatura Federal, así como magistrado de la Sala Superior y magistrado de sala regional del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder judicial de la Federación”

Artículo 105 Constitucional.- Se modificó el encabezado de la fracción II de este artículo quedando así:

II. "De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus diligencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgo el registro".

Asimismo, se estableció en este artículo la modificación sobre las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales sustantivas.

La única vía para plantear la no conformidad las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Artículo 108 Constitucional.- Se modifico su primer párrafo quedando así:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

Artículo 110 Constitucional.- Se modificó su primer párrafo quedando así:

"Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Presidente, los Consejeros Electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos”.

Artículo 111 Constitucional.- Se modifico el primer párrafo de este articulo quedando así:

“Para proceder penalmente contra los Diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos, durante el tiempo de su encargo, la Cámara de diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado”.

Artículo 116 Constitucional.- Se modifico el tercer párrafo de la fracción II de este articulo y se adiciono la fracción IV quedando así:

II. “Las legislaturas de los Estados se integraran con diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen las leyes”

IV. "Las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizaran 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 publico 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 limites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los

montos máximos que tendrán 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;

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse”.

Artículo 122 Constitucional.- Se modifico este articulo quedando así:

“Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial corresponden a los Poderes de la Unión, en el ámbito local de la entidad que es su sede, al ejercicio de sus atribuciones concurren las autoridades locales 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 integrara con el numero 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 publica en la entidad y recaerá en una sola persona, electa por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetara a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión;
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de Unión respecto del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federales sujetara a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa.

- I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán electos cada 3 años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá de 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 la Constitución.

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 61, 64 y 77 fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por si mismo el mayor numero de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el numero de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de 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 actuara durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del jefe de gobierno del Distrito Federal;

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el

Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviara oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que este lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la Hacienda Pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea.

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

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

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

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones, vías públicas, tránsito y estacionamientos, adquisiciones y obra pública y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

K) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastro y abasto y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos;

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, así como la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

o) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

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

I. Ejercerá su encargo, que durara 6 años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevara a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe del 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 3 años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de 5 años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos 30 años cumplidos al día de la elección y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con 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 nombrara, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedara encargado del despacho el servidor publico que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por

renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designara a un sustituto que termine el encargo.

La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal solo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularan en el propio Estatuto.

II. El Jefe de gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su aplicación en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Asimismo se contempla el nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes y ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

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

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcertados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijara los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la Competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán electos en forma directa, universal, libre y secreta, según lo determine la ley.

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia, se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrara con el numero de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

El Consejo designará a los jueces de primera instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución.

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

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.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la unión, o en su recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el 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.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre si, y de estas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a las leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación

de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo previsto en los artículos siguientes.

SEGUNDO. Las adiciones contenidas en la fracción II del artículo 105 del presente Decreto, únicamente por lo que se refiere a las legislaciones electorales de los Estados, que por los calendarios vigentes de sus procesos la jornada electoral deba celebrarse antes del primero de abril de 1997, entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 1997.

Para las legislaciones electorales federal y locales que se expidan antes del 1 de abril de 1997 con motivo de las reformas contenidas en el presente Decreto, por única ocasión, no se aplicará el plazo señalado en el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 105.

Las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Constitución, que se ejerciten en los términos previstos

por el Artículo 105 fracción II de la misma y este Decreto, antes del 1 de abril de 1997, se sujetarán a las siguientes disposiciones especiales:

- a) El plazo a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo mencionado, para el ejercicio de la acción, será de quince días naturales; y
- b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá resolver la acción ejercida en un plazo no mayor a quince días hábiles, contados a partir de la presentación del escrito inicial.

Las reformas al artículo 116 contenidas en el presente Decreto no se aplicarán a las disposiciones constitucionales y legales de los Estados que deban celebrar procesos electorales cuyo inicio haya ocurrido u ocurra antes del 1 de enero de 1997.

En estos casos, dispondrán de un plazo de un año contado a partir de la conclusión de los procesos electorales respectivos, para adecuar su marco constitucional y legal al precepto citado.

Todos los demás Estados, que no se encuentren comprendidos en la excepción del párrafo anterior, deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116 modificado por el presente Decreto, en un plazo que no excederá de seis meses contado a partir de su entrada en vigor.

TERCERO. A más tardar el 31 de octubre de 1996 deberán estar nombrados el consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, así como los ocho nuevos consejeros electorales y sus suplentes, que sustituirán a los actuales Consejeros ciudadanos, quienes no podrán ser reelectos.

CUARTO. En la elección federal de 1997 se elegirán, a la Quincuagésima Séptima Legislatura, treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional y durarán en

funciones del 1 de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada Legislatura.

QUINTO. Los nuevos Magistrados Electorales deberán designarse a más tardar el 31 de octubre de 1996 y, por esta ocasión, requerirán para su elección del voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

SEXTO. En tanto se expiden o reforman las leyes correspondientes, el Tribunal Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SÉPTIMO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

OCTAVO. La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso f) de la fracción V del apartado C del artículo 122 de este Decreto, entrará en vigor el 1 de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NOVENO. El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I de la BASE SEGUNDA, del apartado C del artículo 122, que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.

DÉCIMO. Lo dispuesto en la fracción II de la BASE TERCERA, del apartado C del artículo 122, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entrará en vigor el 1 de enero del año

2000; en 1997, se elegirán en forma indirecta, en los términos que señale la ley.

DÉCIMOPRIMERO. La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1 de enero de 1999.

DÉCILOSEGUNDO. Continuarán bajo jurisdicción federal los inmuebles sitios en el Distrito Federal, que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien afecto al uso de dichos poderes.

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

7.3 ANÁLISIS GENERAL DE REFORMAS CONSTITUCIONALES REALIZADAS

7.3.1 REFORMAS GENERALES

1.- Se establece la asociación individual, libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país: El objeto de modificar la fracción III del artículo 35 constitucional, fue para establecer el carácter individual al derecho de asociarse por parte de los ciudadanos, correlativamente, se agregó a la fracción I del artículo 41 constitucional que "solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos". Los anteriores artículos , complementan lo

establecido por el artículo 9 de la propia Constitución, referente a la libertad de asociación.

Es de resaltar que con esta reforma, los ciudadanos sólo podrán afiliarse al partido político de su preferencia, de manera individual, es decir, tendrán la oportunidad de elegir en que organización política militan y no estar obligados colectivamente a ser parte de un partido.

2.- Se establece la garantía de que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades: el artículo 41 constitucional tipifica que "la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades".

3.- Se privilegia al financiamiento público sobre el privado: en el artículo 41 constitucional en su fracción II se establece que "prevalece el financiamiento público sobre el privado, a fin de evitar el riesgo de que intereses ilegítimos comprometan los fines de las organizaciones políticas. Es menester señalar que se contempla un financiamiento público tendiente a la obtención del voto durante los procesos electorales, que será equivalente al financiamiento ordinario que le corresponda en ese a cada partido.

Una mirada retrospectiva al tema del financiamiento a los partidos nos muestra un trayecto sumamente largo, complejo y zigzagueante³⁰⁴. Como se ha visto en capítulos anteriores, el financiamiento público, su estatuto legal, arranca en 1977, año en que la reforma a la Constitución General de la República consideró a los partidos políticos como "entidades de interés público". En relación con el respaldo estatal a esas organizaciones, la Constitución anotaba que "los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular". Los elementos a los que se aludía eran, por un lado, recursos financieros en forma de subsidios estatales

³⁰⁴ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. *La Reforma Electoral de 1996*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 98.

y, por el otro, acceso a los medios de comunicación³⁰⁵. De allí se derivaba una serie de derechos y obligaciones definidas en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE), pero en cuanto a derechos financieros y en materia de medios, no se precisaban en absoluto los mecanismos o criterios de asignación, lo que abría un gran espacio de discrecionalidad por parte de la Secretaría de Gobernación³⁰⁶.

En 1986, por fin quedo reglamentado el financiamiento estatal a los partidos políticos. La Comisión Federal Electoral establecería el "costo mínimo de campaña para diputado", el cual sería multiplicado por el número de candidatos registrados en la campaña federal anterior bajo el principio de mayoría relativa. El resultante era dividido en dos partes iguales para asignarse a cada partido proporcionalmente al número de votos y al número de diputados.

En la reforma política de 1989-1990 la fórmula para otorgar financiamiento siguió la misma línea que en 1986 especificando tres conceptos de financiamiento, además del que estaba basado en el "costo mínimo de campaña": uno por "actividades generales", otro por "actividades específicas" y otro por "subrogación del legislador", mismos que quedaron plasmados en el artículo 49 del COFIPE y que empezaron a otorgarse en 1991³⁰⁷. Más tarde, en 1993, se agregó el concepto de "desarrollo político", que empezó a funcionar un año después en plena campaña electoral³⁰⁸.

Para 1994, el tema del financiamiento adquirió una mayor densidad y profundidad en la ley. Como hemos reseñado, el financiamiento público era la única regulación explícita que la legislación electoral contenía en torno a los dineros de los partidos; en cambio, no teníamos disposiciones sobre financiamiento privado, ni sobre topes a los gastos de campaña, ni sobre mecanismos de

³⁰⁵ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro ; Woldenberg, José. Op. cit., p. 98.

³⁰⁶ Ibidem, p. 98.

³⁰⁷ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. *La Reforma Electoral de 1996*. cit., p.

99.

³⁰⁸ Ibidem, p. 99.

información, supervisión, fiscalización o sanciones³⁰⁹. Para 1993 se contemplaron 5 rubros para el financiamiento de los partidos: 1) público; 2) de la militancia; 3) de los simpatizantes; 4) autofinanciamiento; 5) por rendimientos financieros. Quedó prohibido el financiamiento que provenga de los poderes federales, de los estados o de los ayuntamientos, de las entidades públicas, de extranjeros, de ministros de culto y de empresas mercantiles. Se acordó que las aportaciones privadas a los partidos no serían deducibles de impuestos. Al propio tiempo los partidos quedaban comprometidos a presentar un informe de sus ingresos y gastos cada año y de sus campañas electorales ante una Comisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral. La legislación permitía, sin demasiadas presiones, las "aportaciones de las organizaciones sociales" como un concepto más de la militancia. Las aportaciones individuales también fueron reguladas: en ningún caso podían ser superiores a 1% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos, y por otro lado, el límite para las personas morales quedó estipulado en 5%. Las sanciones a los partidos quedaron a cargo del Tribunal Federal Electoral. Finalmente, en uno de los avances más importantes, los topes de campaña fueron por fin establecidos como ley y su determinación quedó en manos del Consejo General (para la campaña presidencial), de los Consejos Locales (en el caso de las campañas para senador) y Distritales (para diputados).

Para la reforma electoral de 1996, los cambios más importantes en materia de financiamientos perseguían tres grandes objetivos:

1) mantener o lograr que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su dependencia financiera con centros o grupos de poder (económico, social o institucional);

2) garantizar el principio de equidad en las condiciones de la competencia, de modo tal que el financiamiento y el acceso a los

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 99.

medios de comunicación de esas organizaciones se convierta en un elemento que fomente una mejor competencia política;

3) lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes y conocidas, en tanto ellos son entidades de interés público³¹⁰.

En la búsqueda de estos objetivos, el artículo 41 constitucional fué ampliado y extensamente modificado para dar cabida a estos objetivos. Como se mencionó con anterioridad, se modificó el párrafo II de este citado artículo.

Esta reforma constitucional se tradujo en la modificación de los artículos 49, 49-A y 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Como ya se mencionó con anterioridad en este inciso, estos artículos del COFIPE, ratifican que el financiamiento público "debe prevalecer" sobre otros tipos de financiamientos" permitidos y regulados por la Ley. Para el financiamiento público se regularon las siguientes 3 modalidades:

1) *Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes* de cuyo monto total se asignará 30% de forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en tanto que 70% se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido político representado en el Congreso.

2) *Para gastos de campaña.* Para estos efectos a cada partido se le otorgará, el año de la elección, un monto equivalente al recibido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

3) *Para actividades específicas,* como entidades de interés público. Comprende apoyos a los gastos por actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos. El Consejo General

³¹⁰ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. *La Reforma Electoral de 1996.* cit. p. 107.

puede autorizar apoyos hasta por 75% de los gastos anuales comprobados por estos conceptos.

Es importante destacar el notorio incremento de recursos asignados por materia de financiamiento público, en comparación con 1994, ya que la intención de la autoridad electoral fué la de fortalecer a los partidos políticos y a su competitividad electoral y propiciar su profesionalización y su arraigo extendido en todo el territorio nacional³¹¹.

Por otra parte el financiamiento de simpatizantes y de particulares se sujeta a las siguientes reglas:

a) Ningún partido podrá recibir aportaciones anuales en dinero por una cantidad superior a 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.

b) Las aportaciones de dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente a 0.05% del monto del total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.

c) La reforma hace incluir, entre las prohibiciones, la de recibir aportaciones de personas no identificadas --anónimas-- con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

d) Los informes deben ser entregados a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, haciendose extensiva esta obligación a las agrupaciones políticas.

e) Se reduce de 90 a 60 días el plazo requerido para la presentación tanto del informe anual como del informe de gastos de campaña, y se

³¹¹ La ministración que el IFE realizó durante 1994 al conjunto de los partidos políticos ascendió a N\$ 201,308,002.23. Siguiendo el cálculo que señala la ley reformada en 1996, el IFE determinó, en cambio, un monto total igual a \$2,111,493,862.23, que corresponde a los rubros para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y para actividades específicas. Esto significa que el monto aportado en 1994 representó apenas el 16.5% de lo que establece la ley para 1997.

dispone que el plazo de entrega de este último concepto contará a partir del día que concluyan las campañas electorales.

f) Para efectos de fiscalización del manejo de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, así como de recepción, revisión y dictamen de los informes que deben rendir, el nuevo código dispone, entre otras, de las siguientes atribuciones a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas:

- Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de informes.
- Vigilar que los recursos se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la ley.
- Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas.
- Ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
- Presentar al Consejo General los dictámenes que formula respecto de las auditorías y verificaciones.
- Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas y, en su caso, las sanciones que a su juicio procedan.

Respecto a los límites de los gastos de campaña, para presidente, senadores, diputados y asambleístas, a partir de la reforma de 1996, el Consejo General asume la facultad de acordar los topes de gastos de campaña que se aplicaban a todas las elecciones federales para senadores y diputados. De acuerdo a las fórmulas de cálculo, estos topes de gastos de campaña son sensiblemente menores a los que fueron establecidos en 1994³¹². Esto fué posible debido al hecho de que anteriormente estos gastos se definían de acuerdo a estimaciones a nivel distrital y local, sin embargo con la reforma electoral de 1996, se determina centralmente el tope de gastos de campaña reduciéndose las disparidades existentes en los topes de

³¹² Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. *La Reforma Electoral de 1996*. cit. , p. 115.

campana de un distrito a otro, tomándose un patrón de distritación homogénea.

4.- Se establece como límite de 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que pueda tener un partido político: el artículo 54 en sus fracciones II a la VI asume el propósito de conformar un órgano parlamentario representativo que permita la existencia de una mayoría consistente y capaz de ejercer las funciones de gobierno. De igual forma, se establece que ningún partido político puede tener un número de diputado por ambos sistemas electorales cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara de Diputados exceda en 8% el porcentaje de la votación nacional emitida en su favor. Es menester señalar que la reforma electoral de 1996 puso fin a la sistemática sobrerrepresentación existente en la Cámara de Diputados en favor del partido mayoritario y que iba en detrimento de las segunda y tercera fuerzas electorales ya que cualquier resultado --con solo conquistar la mayoría-- asignaba a la primera fuerza 60% de los escaños como sucedió en 1994, (ver anexo H).

La estructura de representación en la Cámara de Diputados queda enlistada así:

- 1) La Cámara de Diputados se conforma por 500 posiciones con 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional
- 2) El umbral de votación requerido para que un partido político adquiriera el derecho de participar en la asignación de los 200 escaños de representación proporcional es el 2% de la votación total.
- 3) Se coloca un tope de representación a la primera fuerza electoral de 300 diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional).
- 4) Ningún partido podrá contar con un número total de diputados electos por ambos principios que signifique más de 8% respecto a su porcentaje de votación emitida a nivel nacional. Es por lo anterior que se requiere un porcentaje de 42.1% de la votación efectiva para

alcanzar la mayoría absoluta de los escaños, estableciéndose como importante excepción que esta disposición no se aplica al partido político que rebase el límite considerando únicamente los escaños obtenidos por mayoría relativa.

El reforma electoral de 1996 garantiza a los partidos una distribución más equitativa de las curules, eliminando lo más posible cualquier distorsión que sobrerrepresentara a algunas organizaciones y subrepresentara a otras³¹³.

5.- Se incorporo un nuevo sistema electoral para la integración del senado: tomando como antecedente la reforma de 1993, se reformó el artículo 56 constitucional manteniendo el número de senadores electos por cada entidad federativa, es decir, cuatro, que totalizan ciento veintiocho. Pero es a través de 3 sistemas electorales como logra la integración de este órgano parlamentario: dos senadores por el principio de mayoría relativa, uno por primera minoría y uno por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción que comprenderá el territorio nacional. Asimismo es importante señalar que la Reforma Electoral de 1996 mantiene en 128 el número de senados con una renovación total cada seis años. El artículo 18 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como umbral de votación mínimo para que un partido político acceda a participar en el reparto de las senadurías de representación proporcional el 2% de la votación total a nivel nacional.

6- Los aspectos relacionados con el tema de la justicia electoral, tales como el Tribunal Electoral, la naturaleza y alcances de los medios de impugnación, la protección constitucional de los derechos políticos, entre otros, sufrieron importantes modificaciones con la reforma electoral de 1996. De hecho, las reformas relativas a este tema implicaron modificaciones a la Constitución y al Código Federal de

³¹³Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. Op. cit., p. 206.

Instituciones y Procedimientos Electoral, y derivaron en la creación de un nuevo ordenamiento en la materia llamado "Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral".

Es importante destacar que con la reforma de 1996 se terminó con la idea de que el Poder Judicial debe permanecer alejado de los asuntos electorales. Si bien la reforma no modificó las facultades de la Suprema Corte respecto a este tema, salvo en los casos de acciones de inconstitucionalidad, el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado del mismo (artículo 99 constitucional), dejando así su naturaleza autónoma. La regulación constitucional de este nuevo órgano en materia electoral se estableció en el artículo 99 de nuestra Constitución, y la reglamentación de su organización y estructura se delegó a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. De esta forma el libro Sexto del COFIPE en el que se contemplaban las disposiciones relativas al Tribunal Federal Electoral fue derogado.

Por mandato constitucional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quedó conformado por una Sala Superior, integrada por siete magistrados electorales entre los cuales se nombra al presidente del Tribunal, y por cinco salas regionales integradas por 3 magistrados cada una. Cabe señalar que todos los magistrados del Tribunal son nombrados por el voto de dos terceras partes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con esto se erradica de manera definitiva la participación del Poder Ejecutivo en la integración del Tribunal. Asimismo se creó una nueva instancia dentro del Tribunal denominada Comisión de Administración, que será integrada por el presidente del Tribunal, un magistrado de la Sala Superior designado por insaculación y 3 miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Dicha Comisión tendrá a su cargo la administración, vigilancia y disciplina en el tribunal.

Además de su función primordial de resolver las impugnaciones que se presentan en el proceso electoral, el Tribunal Electoral conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos

mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte de los asuntos políticos del país; el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos y finalmente, procederá en su caso, a declarar válida la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través de su Sala Superior, eliminandose así el sistema de calificación política realizado históricamente por el Colegio Electoral. Lo anterior, se encuentra contenido en el artículo 41 fracción IV, 60 y 99 de la Constitución.

Es menester destacar que la nueva calificación de la elección presidencial tendrá lugar, por primera vez, en la elección presidencial del año 2000 y representa un significativo avance en materia de imparcialidad y racionalidad jurídica con respecto a las elecciones presidenciales anteriores. Como complemento de lo anterior se modificó el artículo 74 constitucional que anteriormente consagraba la existencia del Colegio Electoral y que ahora señala que a la Cámara de Diputados únicamente corresponde "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".

Es menester puntualizar que el artículo 99 de la Constitución, al que ya nos referimos en relación a la integración, estructura y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, también señala que el Tribunal será responsable de resolver en forma definitiva e inatacable las siguientes impugnaciones:

- a) En las elecciones federales de diputados y senadores, tal como lo señala el artículo 60 al que ya nos hemos referido.
- b) Las que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. Esta es la facultad a que hicimos mención cuando nos referimos a la Sala Superior del Tribunal y señalamos la importancia que tenía para la justicia electoral mexicana el hecho de que la calificación de la elección de presidente quedara en manos de un órgano jurisdiccional y no en uno de naturaleza política.

c) Las que se presentan en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las dos anteriores, que violen normas constitucionales o legales.

d) Las presentadas en contra de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos. Estas impugnaciones proceden siempre y cuando los actos o resoluciones puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o para el resultado final de las elecciones.

e) Las que se presenten en contra de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Por último, es importante señalar que el artículo 99 de la Constitución establece que el Tribunal Electoral tendrá la facultad para revisar los conflictos o diferencias laborales entre el propio tribunal y sus trabajadores y entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, así como para determinar las sanciones en la materia.

En relación a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a continuación nos permitiremos exponer brevemente su contenido.

Inspirada en la Reforma Electoral de 1996, el 22 de noviembre de ese año fue publicada en el Diario Oficial de la Federación esta ley que se integra por 5 libros: el primero se refiere al "sistema de medios de impugnación"; el segundo a "los medios de impugnación y las nulidades en materia electoral federal"; el tercero se refiere al "juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano"; el cuarto se refiere al "juicio de revisión constitucional electoral y finalmente el libro quinto trata del "juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral". Se trata de una ley de orden público, de observancia general en toda la República Mexicana, que reglamenta las disposiciones contenidas en los artículos

41 y 60 constitucionales que ya se citaron, así como las del artículo 99 de la Constitución en lo relativo a las facultades del Tribunal Electoral.

Esta nueva ley se integra al conjunto normativo que regula la materia electoral, y tiene por objeto establecer los mecanismos jurídicos para garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad y legalidad³¹⁴. Al igual que en la anterior legislación en la materia, actualmente existen cuatro recursos en materia electoral: el de revisión, el de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración. Sin embargo, a diferencia de la legislación anterior, en la nueva ley se contemplan, como parte del sistema de medios de impugnación en materia electoral, al juicio de protección de los derechos político-electorales, al juicio de revisión constitucional electoral y al juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.

Con el objeto de complementar cabalmente este inciso procederemos a exponer de manera breve cada uno de los recursos señalados.

Recurso de Revisión.- El recurso de revisión es el recurso de carácter administrativo que contempla la ley, ya que es presentado ante los diferentes órganos del Instituto Federal Electoral y resuelto por ese Instituto y no por el Tribunal Electoral. Este recurso puede ser presentado tanto durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales como durante el proceso electoral. En el caso de que se presenten recursos de revisión dentro de los cinco días anteriores al de la elección, éstos serán remitidos al tribunal Electoral para que sean resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación. Por lo que hace a los órganos del Instituto competentes para resolver los recursos de revisión tenemos que, cuando no se trate de procesos electorales, la competencia para resolver esta clase de recursos recae en la Junta General Ejecutiva del Instituto

³¹⁴ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. Op. cit., p. 156.

jerárquicamente superior al órgano que haya emitido el acto o resolución que se impugne. Cabe señalar que este recurso sólo procede cuando sea presentado por los partidos políticos, a través de sus representantes legítimos, en los términos en que lo señala la propia ley. Los recursos de revisión se deberán resolver en un plazo que no exceda de 12 días contados a partir de la recepción del recurso. Dicha resolución tendrá como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnado.

Recurso de apelación .- Este es el primer recurso de naturaleza jurisdiccional que contempla la ley de la materia. Los actos que pueden ser impugnados mediante el recurso de apelación varían dependiendo de que se realicen o no durante un proceso electoral. La facultad de presentar el recurso de apelación se encuentra reservada tanto a los partidos políticos como a las agrupaciones políticas con registro, salvo en los casos en que se impugnen sanciones impuestas por el Consejo General del IFE, en los cuales el recurso también puede presentarse por los ciudadanos en general y por las personas físicas o morales. La legislación señala que dentro del lapso que transcurre entre dos procesos electorales federales y durante la etapa de preparación del proceso electoral el recurso de apelación procede para impugnar:

- a) Las resoluciones que correspondan a los recursos de revisión, y
- b) Los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del IFE que no sean impugnables mediante el recurso de revisión y que, por supuesto, causen perjuicio al partido o, por tratarse de esta clase de recursos, a la agrupación política con registro que lo promueva.

En la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, el recurso de apelación solo es procedente para impugnar las resoluciones que recaigan sobre los recursos de revisión que se presenten durante la misma etapa del proceso electoral. El recurso de apelación procede en los siguientes casos especiales:

- a) Para impugnar el informe que debe presentar el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores tanto a la Comisión Nacional de Vigilancia del propio registro como al Consejo General del Instituto en

relación con las observaciones hechas por los partidos a las listas nominales de electores.

b) Para impugnar tanto la determinación como la aplicación de las sanciones contempladas por el COFIPE. Es decir, aquellas que puede aplicar el Consejo General del IFE para casos específicos en que los partidos o los ciudadanos incurran en faltas administrativas susceptibles de ser sancionadas por la autoridad electoral. En estos casos, se podrá celebrar una audiencia cuando, a juicio de la Sala Superior del Tribunal, la naturaleza de las pruebas presentadas amerite que sean desahogadas frente a las partes.

En cuanto al órgano del Tribunal Electoral competente para resolver el recurso, existe una clasificación que depende, por un lado, de si trata o no de tiempo electoral y, por el otro, de la naturaleza del acto o resolución impugnado. De esta forma corresponde a la Sala Superior del Tribunal resolver todos los recursos de apelación que se presenten durante el lapso que transcurre entre los procesos electorales federales, lo cual resulta obvio, toda vez que las Salas Regionales durante este período se encuentran en receso. Asimismo corresponde a la Sala Superior resolver los recursos que se presenten durante el proceso electoral y que se refieran a resoluciones y actos del Consejero Presidente del Consejo General, del propio Consejo, de la Junta General Ejecutiva y al informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores al que nos referimos antes. A las Salas Regionales del Tribunal les corresponde resolver los recursos de apelación que se presenten durante los procesos electorales y que no correspondan a la Sala Superior. Cada competencia de cada Sala Regional se encuentra ligada al ámbito territorial de la circunscripción correspondiente. Al igual que para los recursos de revisión, en que de que se presenten recursos de apelación dentro de los cinco días anteriores al de la elección, serán remitidos al Tribunal Electoral para que sean resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación. Si no guardan relación con algún juicio de inconformidad serán archivados como definitivamente concluidos.

Juicio de Inconformidad.- Este medio de impugnación se trata de un juicio y no de un recurso como los 2 anteriores. En esencia sirve para impugnar las resoluciones de las autoridades federales electorales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de presidente, diputados o senadores. Es el medio de impugnación, por excelencia, en el cual los candidatos pueden cuestionar los resultados de las diferentes elecciones. Por citar algunos ejemplos, a través de esta vía se impugnan las actas distritales, las declaraciones de validez de las elecciones, las determinaciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa así como de representación proporcional. Asimismo son impugnables a través de esta vía los resultados de las actas de cómputo de las elecciones por entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones, y el otorgamiento de las constancias de mayoría de las elecciones de senadores por el principio de mayoría relativa así como de representación proporcional. El recurso también procede por nulidad de votación de una o varias casillas o por error aritmético.

Los juicios de inconformidad únicamente pueden ser iniciados por los partidos políticos, salvo cuando la autoridad electoral decida no entregar la constancia a los candidatos por motivos de ineligibilidad, única situación en que éstos podrán iniciar un juicio de inconformidad. En cuanto a la competencia que tienen las instancias del Tribunal Electoral para resolver los juicios de inconformidad, tenemos que la sala superior resuelve cuando los actos impugnados se refieren a la elección de Presidente de la República, mientras que las Salas Regionales cuando se trata de actos relativos a las elecciones de diputados o senadores.

Recurso de reconsideración.- Este recurso sirve para impugnar las sentencias que sean dictadas en los juicios de inconformidad relativos a las elecciones de diputados y senadores. Esto es, cuando las Salas Regionales resuelven mediante una sentencia los juicios de inconformidad, es posible presentar un recurso de reconsideración en contra del contenido de la sentencia. Cabe señalar que este recurso

también sirve para impugnar la asignación de representantes por el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del IFE. Este recurso solo puede ser presentado por los partidos políticos a través de sus representantes o, como una excepción, por los candidatos cuando la sentencia impugnada trate de los requisitos de elegibilidad. Invariablemente será resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral. Las sentencias que correspondan a este recurso serán definitivas e inatacables.

Juicio de protección de los derechos político-electorales.- Este juicio constituye el mecanismo jurídico para que los ciudadanos mexicanos puedan hacer valer sus derechos políticos frente a presuntas violaciones de los mismos. Los ciudadanos podrán iniciar un juicio de esta naturaleza cuando consideren que fueron violados sus derechos políticos en los siguientes supuestos:

- a) cuando tras realizar los trámites correspondientes, no se les haya entregado el documento necesario para votar. Esto es la credencial para votar con fotografía;
- b) cuando, contando con dicho documento, no aparezca su nombre en la lista nominal de electores que corresponda a su domicilio;
- c) cuando consideren que fue excluido indebidamente de la lista nominal;
- d) cuando consideren que fue violado su derecho a ser votado;
- e) cuando, habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en los asuntos políticos del país, consideren que se les negó indebidamente el registro como partido político o agrupación política;
- f) cuando consideren que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de sus derechos político-electorales y
- g) cuando, tratándose de elecciones locales, los candidatos consideren que se violentaron sus derechos por supuestos de inelegibilidad.

Es menester precisar, que en todos los casos, los ciudadanos antes de iniciar el juicio de protección de sus derechos político-electorales, deberán agotar las instancias anteriores y estar en condiciones de ejercer el derecho supuestamente violado. La competencia para resolver en esta clase de juicios corresponde,

durante los procesos electorales, a la Sala Superior en única instancia, tratándose de elecciones locales cuando el ciudadano no cuente con el documento que exija la ley para poder votar y cuando indebidamente no aparezca en la lista nominal de electores. Asimismo esta Sala Superior es responsable de resolver los recursos que se refieran a violaciones al derecho de los ciudadanos a ser votados, a asociarse para tratar asuntos políticos, así como los relacionados con aquellos casos en que los ciudadanos consideren que se han violado sus derechos político-electorales, tanto en las elecciones federales como locales. Por su parte las Salas Regionales del Tribunal serán las encargadas de resolver los recursos que se presenten con motivo de las elecciones federales y que se refieran a los ciudadanos que no recibieron el documento necesario para ejercer su derecho al voto o que no aparezcan en la lista nominal. Por último debe resaltarse que la protección de los derechos políticos de los ciudadanos es contra actos de las autoridades federales y de las autoridades electorales locales.

Es importante señalar la importancia de este nuevo procedimiento que dota de protección jurídica a esta clase de derechos frente a los actos de la autoridad.

Control Constitucional en materia electoral.- La reforma electoral de 1996 contempla la sujeción de la materia electoral a mecanismos de control de constitucionalidad. Estos es que todos los actos de naturaleza electoral emitidos por las diferentes autoridades en todo el país serán susceptibles de revisión cuando esté en duda su apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³¹⁵.

Lo anterior, fundamentalmente en razón de que se propone el establecimiento de todo un sistema de control de constitucionalidad, tanto de las leyes electorales federales como locales, como de todos los actos y resoluciones de todas las autoridades electorales en los dos ámbitos.

³¹⁵ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. Op. cit., p. 180.

El fundamento de este control se encuentra previsto en el artículo 41 constitucional que señala que el sistema de medios de impugnación en materia electoral no sólo tendrá por objeto garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales sino que también velará por el principio de constitucionalidad. En congruencia con esta disposición, el artículo 99 constitucional establece que el Tribunal Electoral tendrá dentro de sus facultades la de resolver las impugnaciones que se presenten en contra de los actos o resoluciones de la autoridad federal electoral que viole normas constitucionales o legales, para lo cual, como ya vimos, existen diversos recursos que pueden ser presentados por los partidos y por los ciudadanos en general. Al respecto tenemos al juicio de revisión constitucional electoral que es un mecanismo previsto por la ley para impugnar los actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas relativos a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como de jefe de gobierno del Distrito Federal, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal. Estos juicios son resueltos en única instancia por la Sala Superior del Tribunal Electoral y únicamente pueden ser promovidos por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos.

Al respecto es imprescindible subrayar que los requisitos exigidos por la ley para la procedencia de este juicio son los siguientes: primero, la impugnación debe referirse a actos o resoluciones que sean firmes y definitivos y que violen algún precepto de la Constitución; segundo, el partido político que promueva un juicio de esta naturaleza debe haber agotado todos los recursos previstos en las leyes; tercero, la violación reclamada debe ser de tal envergadura que pueda ser determinante para el desarrollo de la elección en cuestión o para el resultado final de la misma.

El control de constitucionalidad, que ahora abarca a la materia electoral, no solamente se refiere a los actos o a las resoluciones de las distintas autoridades electorales, sino que alcanza un aspecto fundamental como lo es la contradicción entre las leyes electorales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así pues, el

único caso en el que el Tribunal Electoral no opera como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral es el que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad. Estas acciones son resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. Es preciso señalar que en materia electoral, al igual que en todas las demás, se puede iniciar una acción de inconstitucionalidad el equivalente a 33% de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, así como el mismo porcentaje de miembros de los órganos legislativos de los estados de la República y del Distrito Federal.

Como acotamiento final de este inciso señalaremos que la reforma electoral de 1996 reestructuró radicalmente el sistema de justicia electoral imperante introduciendo importantes reformas destacándose la incorporación del Tribunal Electoral como parte del Poder Judicial de la Federación y especializado en asuntos electorales; igualmente, por primera vez en nuestro país se estableció que el Tribunal Electoral podrá resolver los juicios que inicien los ciudadanos por presuntas violaciones a sus derechos políticos electorales y por últimos se tipificó que la Suprema Corte de Justicia tendrá facultades para revisar y resolver las acciones de inconstitucionalidad que se presenten en contra de normas generales --federales o locales-- en materia electoral.

7.- Con la reforma electoral de 1996, se realizó la siguiente clasificación de delitos electorales y acciones delictivas en materia electoral tipificadas en el Título XXIV del Código Penal:

a) Los delitos electorales que pueden ser cometidos por cualquier persona, tales como votar a sabiendas de que no se cumple con los requisitos de ley; votar más de una vez en una misma elección; hacer proselitismo o presionar a los electores el día de la jornada electoral con el objeto de orientar el sentido de su voto; obstaculizar o interferir dolosamente el desarrollo normal de la votación, el escrutinio y cómputo, así como el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales; recoger en cualquier tiempo credenciales para

votar de los ciudadanos; solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral; violar, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto; votar o pretender votar con credencial para votar que no sea titular; llevar a cabo transporte de votantes el día de la jornada electoral, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto; introducir o sustraer boletas de la urna, o apoderarse, destruir o alterar boletas, documentos o materiales electorales, o impedir de cualquier forma su traslado y entrega a los órganos competentes; obtener o solicitar declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto; impedir de forma dolosa la instalación de una casilla o asumir cualquier conducta con esa finalidad; alterar o participar en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar; proporcionar documentos o información falsa al Registro Nacional de ciudadanos; alterar en cualquier forma, sustituir, destruir o hacer uso indebido del documento que acredite la ciudadanía; y por último publicar o difundir por cualquier medio, durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de casilla, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

b) los que puedan ser cometidos por ministros de culto religioso cuando, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.

c) los que pueden ser cometidos por funcionarios electorales tales como alterar, sustituir, destruir o hacer un uso indebido de los documentos relativos al Registro Federal de Electores; abstenerse de cumplir con las obligaciones propias de su cargo en perjuicio del proceso electoral; obstruir el desarrollo normal de la votación; alterar los resultados electorales, sustraer o destruir boletas, documentos o materiales electorales; no entregar o impedir la entrega de documentos o materiales electorales; ejercer presión sobre los electores e inducirlos a votar por un candidato o partido determinado; instalar, abrir o cerrar dolosamente una casilla fuera de los tiempos o lugares establecidos

por la ley; permitir o tolerar que un ciudadano emita su voto sabiendo que no cumple con los requisitos de ley o que introduzca en la urna una o más boletas electorales; y propalar de forma pública y dolosa noticias falsas respecto al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

d) Los que pueden ser cometidos por los funcionarios partidarios y por los candidatos, tales como ejercer presión sobre los ciudadanos e inducirlos a la abstención o a votar por un ciudadano o partido determinado; realizar propaganda electoral mientras cumplen con sus funciones durante la jornada electoral; sustraer, destruir, alterar o hacer uso indebido de documentos o materiales electorales; obstaculizar el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma, o amenazar o ejercer violencia física sobre los funcionarios electorales; propalar de forma pública y dolosa noticias falsas respecto al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados; impedir con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; aprovecharse a sabiendas, ilícitamente de fondos, bienes o servicios aportados, de forma ilegal, por funcionarios públicos; y exclusivamente los candidatos, obtener y utilizar fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

e) Los que pueden ser cometidos por funcionarios públicos, tales como obligar a sus subordinados de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía a emitir sus votos en favor 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 en favor de un partido o candidato; destinar, 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; y proporcionar apoyo o prestar algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos a través de sus subordinados, usando el tiempo correspondiente a sus labores.

f) Se contempla un delito que solo puede ser cometido por los diputados y senadores electos y que consiste en no presentarse a desempeñar el cargo dentro del plazo que establece la Constitución.

A manera de síntesis es menester destacar la precisión efectuada a los tipos penales, los sujetos que pueden cometer delitos, aquellos que pueden verse afectados por las acciones delictivas y la manera como se sistematiza el capítulo correspondiente del Código Penal.

Es menester señalar que a efecto de atender y desahogar la atención de Delitos Electorales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral acordó en marzo de 1994, solicitar a la instancia correspondiente la creación de una fiscalía especial en la materia modificándose el reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, creándose la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales y expidiéndose el manual de delitos electorales publicado en el Diario Oficial el 27 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

8.- Se ciudadanizó a los organismos electorales: Con la reforma al artículo 41 de la Constitución, el Secretario de Gobernación dejó de formar parte y de presidir el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Asimismo, los Consejeros del Poder Legislativo concurrirán a la integración de ese cuerpo colegiado con voz pero sin voto, pero se amplió el número de los mismos para que se encuentren representados legisladores de todos los grupos parlamentarios.

La responsabilidad de la organización de las elecciones, recaerá en ocho Consejeros Electorales, propuestos por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y aprobado su nombramiento por ellos mismos. Asimismo la designación de un Consejero Presidente, que encabezará el Consejo General. Estos miembros cuentan con voz y voto y son ciudadanos independientes que con criterio objeto e imparcial, aunado a un conocimiento de la materia se encuentran con la función de imprimir transparencia e imparcialidad en los comicios.

9.- Se instauro la democracia para el Distrito Federal: Desde 1928, cuando el presidente Obregón suprimió el régimen municipal del D.F., los ciudadanos del Distrito Federal se habían visto imposibilitados para elegir a sus gobernantes. La creación del Departamento del Distrito Federal y de las delegaciones políticas tuvieron por objeto facilitar a los poderes federales —particularmente al presidente de la República— la acción de gobierno en la capital del país, sin necesidad de contar con autoridades locales elegidas por el voto de los capitalinos, ya que se prevenía que su coexistencia podría ser contradictoria y generar conflictos improductivos³¹⁶. Sin embargo, a través de los años se incorporaron diversos cauces para dar cauce a la participación de los ciudadanos del D.F. en materia política. Hasta 1996 se establecieron planteamientos innovadores para la participación democrática de los ciudadanos del D.F. como la votación universal, libre, directa y secreta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; asimismo se ampliaron las facultades legislativas de la Asamblea de Representantes, denominada ahora Asamblea Legislativa y los integrantes de este órgano legislativo recibirán el calificativo de diputados. A partir de la reforma de 1996, la Asamblea legislativa tendrá la facultad de nombrar a quien deba sustituir, en caso de falta absoluta, al jefe del Gobierno del Distrito Federal; cabe destacar también que la Asamblea Legislativa tendrá la facultad de establecer las reglas electorales del D.F., apegadas a una serie de contenidos mínimos contemplados en el artículo 116 constitucional para garantizar los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia que deben regir a la actividad electoral.

En cuanto a los delegados políticos, el artículo 122 constitucional señala que estos serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley para la elección del año 2000. La reforma electoral de 1996 estableció la desaparición de los consejos de ciudadanos que fueron electos de forma directa en las demarcaciones territoriales (áreas vecinales), por única ocasión, en noviembre de 1995. Por último, es importante señalar que se sientan

³¹⁶ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. Op. cit., p. 215.

las bases para la distribución de competencias entre órganos centrales, desconcentrados y descentralizados.

10.- Se unificaron los criterios en materia electoral. El artículo 116 constitucional contempla este hecho que unifica los criterios electorales en todo el país, salvo puntos excepcionales.

Se establecen como criterios fundamentales el apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, certeza e independencia; un financiamiento equitativo para los partidos, ; el establecimiento de un sistema de medios de impugnación y la tipificación de conductas que atenten contra la legalidad del proceso.

7.3.1.1 ÓRGANOS Y AUTORIDADES ELECTORALES

Entre las principales innovaciones dentro de este inciso podemos destacar:

1.- La ley suprime toda participación del gobierno en la organización de las elecciones, por lo que el secretario de Gobernación abandona la presidencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral. El organismo público autoridad en la materia electoral será independiente y autónomo en sus decisiones.

2.- En lo referente a la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral:

a) Se suprime la representación del poder Ejecutivo.

b) Se suprime la figura de la Dirección General. Se crean las figuras de la Presidencia del Consejo General, la Secretaría Ejecutiva y los Consejeros Electorales.

c) Se modifica la denominación de los Consejeros Ciudadanos por la de Consejeros Electorales y establecer su número en nueve con derecho a voz y voto y duración de ocho años en su cargo. Se mantiene la presencia del Poder Legislativo, con un representante por cada una de las fracciones parlamentarias; los partidos políticos mantienen un lugar en el Consejo General; el secretario Ejecutivo concurre al Consejo, todos ellos con voz y sin voto.

d) Los consejeros electorales y el presidente del Consejo deben ser electos por el voto de al menos las dos terceras partes de los diputados presentes en la Cámara.

e) El secretario ejecutivo a su vez debe ser electo al menos por las dos terceras partes de los miembros del Consejo General.

f) Se crean nuevas comisiones del Consejo para permitir que los consejeros mantengan una evaluación más estrecha y permanente del trabajo ejecutivo del Instituto Federal Electoral: de fiscalización de los recursos de los partidos, de prerrogativas y partidos políticos, de organización electoral, del servicio profesional electoral y de capacitación y educación cívica.

g) El Consejo General asume un mayor número de atribuciones: designar a los consejeros presidentes de los Consejos Locales y Distritales, y también a los consejeros electorales locales; resolver sobre el otorgamiento de registro a las asociaciones políticas; determinar los topes máximos de campaña para senadores y diputados, además del tope para gastos en la campaña presidencial, etc.

- h) Con la reforma electoral de 1996, la Secretaría Ejecutiva realiza más funciones destacándose la de representación legal del Instituto, orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales.
- i) Los directores ejecutivos son nombrados en el Consejo General al menos por dos terceras partes de sus miembros con voto. La Junta General Ejecutiva es la encargada de proponer y llevar a cabo las políticas y los programas generales del Instituto.
- j) Los 32 Consejos Locales cambian su composición: un consejero presidente encabeza cada Consejo y se convierte en vocal ejecutivo.
- k) Los consejos Locales se componen además por seis consejeros electorales y por un representante de cada partido político.
- l) Los vocales ejecutivos (de capacitación, de organización, del Registro Federal de Electores) concurrirán a las sesiones con voz pero sin voto.
- m) Entre sus nuevas atribuciones están: efectuar el cómputo de la elección de senadores de representación proporcional y nombrar las comisiones de consejeros que considere necesarias para su trabajo.
- n) Los 300 Consejos Distritales se integran bajo el mismo esquema que los locales. Los Consejos Locales nombran a los consejeros electorales distritales.

7.3.1.2 ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

La organización del proceso electoral advirtió sensibles cambios derivados de esta Reforma Electoral entre los que nos permitimos destacar:

1.- Se replanteo el sentido y los alcances de la calificación de la elección para Presidente de la República a través de un procedimiento que incluye únicamente al Tribunal Electoral como elemento principal:

a) La Sala Superior del Tribunal Electoral hará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la declaración de Presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

b) El Tribunal Electoral resolverá sobre las impugnaciones que existan en contra de los resultados de casilla o de cómputo distritales.

Complementando lo anterior cabe destacar que en la calificación de la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se optó por su simplificación quedando a cargo por el Tribunal Electoral.

2.- En cuanto a la organización del proceso electoral se realizaron las siguientes reformas:

a) Para ganar mayor confianza e imparcialidad se adiciona un segundo sorteo a las listas de las cuales emergen los ciudadanos que se encargarán de las mesas directivas de casilla.

b) Como una medida más de protección, las boletas utilizadas para la votación estarán adheridas a un talón con folio.

c) La lista nominal de electores definitiva incluirá la fotografía del ciudadano.

d) Se crea la figura de asistentes electorales, para auxiliar a las Juntas Distritales en la operación logística de la elección. Su incorporación se hará mediante convocatoria pública y previo examen de los Consejos Distritales.

e) Se asegura una licitación pública para la elaboración de la tinta indeleble. La ley fija los procedimientos para verificar su uso el día de la elección.

f) Se regula la elaboración de encuestas. El Consejo General las autoriza y hará los estudios para acreditar su carácter científico.

7.3.1.3 CONDICIONES DE LA COMPETENCIA ELECTORAL

La reforma electoral de 1996 presenta importantes cambios en cuanto a las condiciones de la competencia electoral, destacandose, entre otras las siguientes reformas:

1.- Se fijan a nivel constitucional las modalidades del financiamiento, que ya se expusieron con amplitud en el inciso 6.3 de este capítulo. De igual forma se especifica que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado. En cuanto al financiamiento de los partidos, derivado de su gran importancia en la competencia electoral nos permitimos resaltar las siguientes reformas que dieron a la legislación mayor equidad y justicia en la competencia electoral:

a) Se redefinen los rubros de financiamiento público: para el sostenimiento de las actividades ordinarias, para gastos de campaña (mismos que serán entregados de una bolsa totalm 70% proporcional a su fuerza electoral y 30% de un modo igualitario), y por actividades específicas.

b) Ningun partido puede recibir aportaciones anuales privadas en dinero por una cantidad mayor a 10% del financiamiento público por actividades ordinarias. Las aportaciones que realice una persona física tendrán un límite anual equivalente a 0.05% de ese monto total. Se suprime la posibilidad de aportaciones anonimas.

c) Se reducen los plazos de entrega y se mejoran los instrumentos para la revisión y la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. Se permiten auditorías.

d) Se transfiere al Consejo General la facultad de determinar los límites a los gastos de campaña que un partido político puede realizar. Se reducen drásticamente esos límites para propiciar mayor equidad en la contienda.

2.- Por su importancia sobre el electorado, el uso de medios masivos de comunicación obtuvo con la reforma electoral de 1996 una reglamentación más equitativa y justa a efecto de garantizar una mejor competencia entre los partidos políticos. Entre los principales puntos de reforma destacan:

a) Se incrementa el espacio en radio y televisión para los partidos y se distribuye de un modo más equitativo: 30% de forma igualitaria y 70% de forma proporcional.

b) Se garantiza la emisión de spots promocionales y se modifican las formas mediante las cuales los partidos pueden contratar tiempos a los concesionarios privados.

c) Se concede a los partidos, candidatos y coaliciones el derecho de aclaración ante medios de información.

d) La ley permite la realización de monitoreos al comportamiento de los noticiarios en radio y televisión.

7.3.1.4 RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

El régimen de partidos políticos presentó algunos cambios entre los que resaltamos:

1. Se suprime la forma jurídica del registro condicionado; por lo tanto se tipifica un solo procedimiento para acreditarse como partido político nacional. Los requisitos que ha de cubrir son: al menos 3000 afiliados, distribuidos en 10 entidades o 300 distritos electorales; contar con declaración de principios, programa y estatutos propios. En ningún caso el número de afiliados puede ser menor a 0.13% del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior.
2. Se estableció el 2% de la votación nacional como votación mínima a alcanzar para permanecer con el registro ante el Instituto Federal Electoral.
3. Se establece que la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos debe ser libre e individual, quedan prohibidas las afiliaciones colectivas terminando así con el corporativismo de algunos partidos políticos.
4. Se incrementan las obligaciones de los partidos destacando principalmente el permitir auditorías a sus finanzas y la abstención de realizar afiliaciones colectivas.
5. Se crea la figura de las agrupaciones políticas. Pueden participar en los procesos electorales sólo en alianza con algún partido político.; gozaran de financiamiento público y se encuentran obligadas a presentar un informe anual de sus finanzas.
6. Para la elección de diputados y senadores de mayoría relativa se permite la coalición parcial hasta un límite de candidaturas.
7. La Ley limita a que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional)

8. Limitación de la Ley a todos los partidos políticos que cuenten 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, promoviendo con esto una mayor representatividad entre los partidos políticos y evitando así cualquier tipo de monopolio electoral partidista.

7.3.1.5 LEGALIDAD Y REPRESENTACIÓN

El objetivo primordial de la *Reforma Electoral* involucró por un lado el establecimiento de las bases para modificar el sistema electoral por uno mas justo, equitativo y que brinde mejores condiciones de competencia electoral a los partidos políticos; asimismo las adecuaciones jurídicas plasman el reforzamiento del régimen federal existente y el fortalecimiento y autonomía real en materia electoral del Poder Judicial.

Entre las principales reformas realizadas en este ambito nos permitimos destacar:

1. Se integró el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.
2. Se crearon mecanismos para garantizar el principio de constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales.
3. Para garantizar el principio de legalidad, se precisaron los recursos de apelación, revisión, inconformidad y reconsideración.
4. Se introduce la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad para plantear la no conformidad de las leyes electorales (federales o locales) con la Constitución.

5. Se creó un juicio especial para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.

6. Se estableció en la Constitución que las legislaciones electorales de los estados deben apegarse a una serie de principios que garanticen la equidad, legalidad, transparencia, certeza e imparcialidad en los procesos electorales.

7.3.1.6 SITUACIÓN JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión y su gobierno local estará a cargo de órganos legislativo, ejecutivo y judicial determinados en el artículo 122 constitucional.

Es menester señalar las siguientes distinciones:

1. El titular del órgano ejecutivo del Distrito Federal, se denominará Jefe de Gobierno del Distrito Federal, será electo por votación universal, libre, directa y secreta.
2. El periodo de gobierno tendrá una duración de seis años. la primera elección se efectuará en 1997 y solamente en este caso el ejercicio será de tres años.
3. Los representantes ante la Asamblea ahora se denominarán diputados ante la Asamblea Legislativa.
4. Se amplían las facultades de la Asamblea.

5. El órgano legislativo local tendrá la facultad de promover e impulsar juicio político o declaración de procedencia ante el Congreso de la Unión, contra el Jefe de Gobierno y los demás servidores públicos del Distrito Federal que se enumeran en los preceptos del Título Cuarto de la Constitución.

6. En el caso de la figura de los delegados políticos hay acuerdo de los partidos en replantear el modelo actual de designación directa, buscando fórmulas para hacer más representativas dichas autoridades intermedias, como su elección por el voto directo a partir del año 2000.

7. Se revisará el sistema de coordinación establecido en las zonas conurbadas con el fin de que la planeación y regulación de acciones conjuntas entre las entidades federativas y municipios limítrofes dejen de ser potestades y adopten un régimen obligatorio bajo supuestos normativos constitucionalmente previstos.

Los supuestos normativos tienen que fundarse en hechos y circunstancias que requieran indispensablemente una atención conjunta y coordinada. En tales casos será obligatorio para la Federación, las entidades federativas y los municipios, celebrar convenios para la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios que respondan a las necesidades comunes de las respectivas zonas conurbadas. En caso de desacuerdo, se resolverá mediante controversia constitucional.

8. Se suprime la figura de consejeros ciudadanos del Distrito Federal.

7.4 REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA ELECTORAL Y SUS RESULTADOS EN EL PROCESO FEDERAL ELECTORAL DEL 6 DE JULIO DE 1997.

7.4.1 INTRODUCCIÓN

La coyuntura de transición democrática que vive en la actualidad el país arrastra tras de si procesos que fueron iniciados hace varios años e, incluso, décadas.

La *reforma electoral* mexicana de 1996 representa un eslabón de un proceso democratizador que lleva años instalándose y desplegándose en nuestro país. Como hemos manifestado en incisos anteriores, esta nueva reforma electoral plasmó la realización de acuerdos importantes y positivos ya incorporados a nuestra Constitución y leyes en la materia.

En el pasado proceso federal electoral celebrado el 6 de julio de 1997, se demostró la consistencia y eficacia de esta nueva reforma electoral resultando vencedor el pueblo entero de México. A pesar de que los procesos electorales son, por su naturaleza misma, momentos de incertidumbre para la sociedad, se tuvo una abundante participación democrática, disciplinada y ejemplar. En virtud de la nueva reforma electoral se redujó considerablemente el abstencionismo de los electores sobre todo si se considera que se trató de una elección intermedia tradicionalmente caracterizada por la reducida asistencia de los votantes a las urnas y quedaron atrás muchos vicios en la realización de las elecciones, entrando a una nueva época en la vida política de México de mayor participación y responsabilidad ciudadana y respeto a la legalidad tanto de las instituciones electorales como de los partidos políticos contendientes. A continuación procederemos a señalar algunas reflexiones sobre la reforma electoral de 1996 y sus resultados en el proceso federal electoral del 6 de julio de 1997.

7.4.2 Significado de la Reforma Electoral de 1996

A través de los años, la sumisión de los diferentes actores políticos a sus propios intereses partidistas, había obstaculizado el alcanzar reformas electorales efectivas y justas, sin embargo y a pesar de que no se pudo culminar con el consenso de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, la reforma electoral de 1996, como hemos señalado en los incisos anteriores, constituye un avance muy importante en muchos puntos que habían formado parte del litigio en los últimos años destacándose:

- 1) La autonomía total de los organismos electorales con respecto al Poder Ejecutivo.
- 2) El incremento a la protección de los derechos políticos de los ciudadanos.
- 3) La creación de un control de constitucionalidad de los actos en materia electoral.
- 4) La separación de los temas y la sustancial mejora en los medios del contencioso electoral.
- 5) Se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial.
- 6) Las condiciones de la competencia electoral entre los partidos políticos se mejoran, no sólo porque los recursos materiales y en materia de medios entre los partidos se equiparan, sino porque la autoridad cuenta con mejores instrumentos para fiscalizar, revisar y modular los gastos en las campañas de los partidos.
- 7) Se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso, restando los márgenes de sobre y subrepresentación de los partidos en la Cámara de Diputados.
- 8) Se fomenta un mayor pluralismo en la Cámara de Senadores mediante la elección de 32 senadores en una lista nacional de representación proporcional.
- 9) Se abre a la competencia electoral la ciudad de México, mediante la elección directa del jefe de gobierno en la capital del país.

El mayor punto de discordia entre los partidos políticos lo constituyó el financiamiento. Al respecto realizare algunas reflexiones:

Toda transición democrática presupone un régimen constitucional ideal bajo los cánones de un sistema electoral funcional en la realidad. Sin embargo, en particular en las democracias occidentales la realidad política ha rebasado, genéricamente, el derecho que regula las actividades políticas y el financiamiento de los partidos, restando capacidad para confeccionar esquemas jurídicos que regulen eficaz y justamente el fenómeno. Incluso, las normas jurídicas, en especial las relativas a la democracia interna y al financiamiento de los partidos políticos, se han visto desbordadas por la dinámica social porque no existe un conocimiento acabado, profundo y sistematizado sobre los partidos políticos, prevaleciendo países que contrajeron deficiencias vitales cayendo en errores legislativos con sus respectivas consecuencias sociales negativas.

En los Estados Unidos y en Europa occidental, la estructuración del régimen del financiamiento de los partidos políticos y de las actividades políticas implicó el reconocimiento impostergable por parte del Estado, de una fuerza política de tal magnitud que de hecho amenazaba con controlar al gobierno mismo.

Es por ello la búsqueda de una legislación justa y eficaz que establezca una relación normativamente equitativa que evite la imposición de los partidos como fenómeno político y social al derecho mismo al tiempo de la regulación constitucional de las actividades partidistas.

Se trata pues, dentro de un esquema ideal en cuanto al régimen jurídico del financiamiento de los partidos y de las actividades políticas, de lograr permitir el libre juego entre los candidatos y los partidos; prohibir la formación de monopolios de poder político, fomentar la participación ciudadana en las organizaciones políticas, expandir la

democracia participativa en el sistema político y al menos en México, garantizar credibilidad social en los procesos electorales.

La racionalidad de todo partido político consiste, claramente, en ganar las elecciones. Ello es posible únicamente a través de la conquista de votos. Para su obtención los partidos políticos requieren que su oferta sea captada por el mayor número de electores en todos los rincones del país al que pertenezcan. De ahí que los recursos materiales de los partidos se hayan convertido en últimas fechas, en los insumos más determinantes del logro de los propósitos deseados. Dichos recursos materiales están constituidos tanto por el patrimonio de los partidos como por los ingresos monetarios que reciban de distintas fuentes para el sostenimiento de sus actividades diarias y de campaña. La disputa que llevan a cabo los partidos políticos para la obtención de los recursos materiales que requieren es lo que ha dado lugar en el mundo a la regulación del financiamiento en materia electoral.

Inicialmente los partidos políticos cumplían con el propósito de allegarse recursos sin que el financiamiento fuera objeto de una reglamentación específica; el libre juego del financiamiento de los partidos políticos en los sistemas electorales generó paulatinamente dos problemas fundamentales: en primer lugar, un clima de desigualdad muy intensa entre los partidos políticos, debido a que mientras algunos recibían una fuerte cantidad de ingresos, otros carecían de los medios más elementales para subsistir en el ámbito político; en este sentido, algunos sistemas de competencia electoral comenzaron a resistir graves distorsiones en perjuicio de la equidad mínima deseable para mantener vivas las alternativas políticas frente al electorado.

Por otra parte, la libertad de la que gozaban los partidos políticos para allegarse de recursos generó como consecuencia lógica una falta absoluta de control sobre las fuentes de los mismos. De esta forma, los partidos crearon una serie de redes con diversos grupos de la sociedad que por su fuerza económica y política propiciaban el

clientelismo, el compromiso de campaña en función de intereses muy particulares y la corrupción generada por dichas relaciones. Como ejemplos de dichos grupos tenemos a las organizaciones extranjeras, las organizaciones gubernamentales y los grandes capitales transnacionales. Evidentemente, este contexto influyó notablemente en la credibilidad de los ciudadanos y de la opinión pública en los sistemas de competencia electoral.

El fortalecimiento de la democracia únicamente se puede garantizar con el establecimiento de condiciones equitativas de competencia electoral entre los partidos políticos, el financiamiento de los partidos políticos constituye un elemento fundamental para el logro de este objetivo, es por esto que, en nuestra opinión la reforma electoral de 1996 cumplió de manera cabal con el financiamiento público a asignar a los partidos políticos, no sólo con los montos asignados a los partidos políticos, sino también con la distribución de estos recursos. Como ya se ha señalado en incisos anteriores, el financiamiento público establecido por la reforma electoral de 1996, superó, por mucho, las ministraciones realizadas por el Instituto Federal Electoral a los partidos políticos en 1994, pero coadyuvó, en gran medida, a la construcción y consolidación de las elecciones como el método de convivencia y disputa política de los mexicanos.

A manera de síntesis, es importante destacar que la reforma electoral de 1996 significó, por encima de todo, un importante avance en la construcción de instituciones electorales que den mayor confianza y credibilidad a la ciudadanía y la formulación de normas más justas y equitativas para la regulación de la competencia electoral entre los partidos políticos nacionales.

7.4.3 OPERATIVIDAD DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1996 EN EL PROCESO FEDERAL ELECTORAL DEL 6 DE JULIO.

Para que una democracia sea estable y eficiente, tiene que existir una variedad de normas y procedimientos institucionales, a fin de facilitar la representación. Los ciudadanos deben tener libertad para expresar sus opiniones, para adquirir información, incorporarse a organizaciones políticas, votar y contender por puestos de elección³¹⁷.

Las elecciones tienen que llevarse a cabo periódicamente, y deben ser libres y justas; a ningún candidato ni partido puede negársele arbitrariamente la oportunidad de competir en busca de apoyo. Además, tiene que haber cierta correspondencia entre las preferencias colectivas del electorado y las acciones políticas que llegue a poner en práctica un gobierno³¹⁸.

En apego a los anteriores principios, el Presidente Zedillo desde su toma de posesión se comprometió a tender más puentes entre los partidos y a continuar con el proceso de liberalización política emprendido desde la Reforma Electoral de 1977. En el contexto de una globalización de mercados a nivel internacional la sociedad mexicana ha experimentado, por múltiples fenómenos económicos y sociales, un rápido crecimiento de sus áreas urbanas llegando a tener más de la mitad de su población en ciudades de más de 50 mil habitantes. La rápida urbanización puede alterar las pautas de socialización tradicionales e incrementar la conciencia pública de la política nacional³¹⁹. Esta condición urbana también propicia, entre otros efectos, la elevación de los niveles de educación en la población, lo que propicia un electorado más atento y preparado³²⁰. Es importante señalar también que aunado a este importante fenómeno social, la sociedad civil mexicana contemporánea sufre aún los estragos de una profunda crisis económica que estalló desde diciembre de 1994 (Anexo I) y el desgaste de un modelo político con

³¹⁷ Dahl, Robert, A. *Polyarchy: Participation and opposition*. Edit. New Haven, Yale University Press, 1971, pp. 3-3.

³¹⁸ Dahl, Robert A. Op. cit., p. 5.

³¹⁹ Bailey, John J. *Governing México: The Statecraft of crisis management*. Edit. Martin's Press, Nueva York, Estados Unidos, 1988, p. 148.

³²⁰ Bailey, John J. Op. cit., p. 149.

características autoritarias y con un partido hegemónico en el poder durante los últimos 68 años, condiciones que la hacen más activa y demandante de procesos electorales con normas más equitativas, justas, transparentes y confiables.

Ante estas condiciones, aunadas a otras, se realizó un compromiso entre las diferentes fuerzas políticas a efecto de conducir el proceso de transición democrática por cauces institucionales y pacíficos. A pesar de que en su aprobación final no se contó con el consenso de todas las fuerzas políticas nacionales, la reforma electoral de 1996 simbolizó importantes cambios dentro de un marco institucional que los fomenta y permite, provocando que las elecciones del pasado 6 de julio de 1997 se tomaran como lo que deben de ser: fuente de legitimidad para los gobiernos y posibilidad para que los ciudadanos opten entre diferentes ofertas. El hecho de que los conflictos poselectorales fueran mínimos en la pasada elección plasma la aceptación de la sociedad civil y los partidos políticos ante este nuevo marco del derecho electoral mexicano.

En virtud de tratarse de un tema que seguramente va a ser analizado con mayor profundidad en el futuro por la enorme trascendencia histórica que ha aportado a la vida política de México, a continuación me permitire exponer, de manera breve, algunas reflexiones sobre la operatividad de la Reforma electoral de 1996 en el proceso federal electoral de 1997.

ORGANIZACIÓN ELECTORAL

La ciudadanización y profesionalización del personal integrante del Instituto Federal Electoral a partir de la Reforma Electoral de 1996, coadyuvó a la consolidación integral de las diversas etapas del proceso federal electoral de 1997: preparación de la elección, organización del proceso electoral y la jornada electoral del 6 de julio. Es menester señalar la supervisión estricta que tuvieron los partidos políticos

involucrados en la contienda electoral para lograr cabalmente el cumplimiento estricto de las disposiciones electorales por parte del organismo electoral.

JORNADA ELECTORAL

Durante la jornada electoral del 6 de julio se detectaron irregularidades menores en 9 estados (Anexo J), dentro de un marco general de participación ciudadana con el voto total del 57.1% del número de empadronados, esto es 29.8 millones de electores de un total de 52.2 millones de electores, teniendo un abstencionismo del 42.9%³²¹.

Los resultados electorales de la jornada electoral arrojan un absoluto respeto del voto ciudadano, estableciendo una nueva composición de fuerzas tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, induciéndose así una mayor independencia del Poder Legislativo con respecto al Poder Ejecutivo (Anexo K).

IRREGULARIDADES Y CONFLICTOS POSELECTORALES

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales recibió en total 200 denuncias por supuestas irregularidades en el proceso electoral de 1997. Cabe señalar que 95 de estas llegaron después del cierre de casillas y tras el término de computos en la mayor parte del país y las 105 restantes fueron presentadas entre el primero de enero y el 5 de julio³²² (Anexo L). Es menester señalar que no existieron investigaciones contra funcionarios encargados de organizar y vigilar las votaciones como tradicionalmente acontecía hasta 1994, hecho que ratificó la limpieza en los comicios del 6 de julio de 1997.

³²¹ Fuente: Instituto Federal Electoral, Programa de Resultados Electorales.

³²² Fuente: Periódico "Reforma" del 15 de julio de 1997.

En complemento de este inciso, es importante señalar que durante el proceso federal electoral de 1997 se realizaron elecciones locales en 6 entidades federativas y por primera vez en el Distrito Federal, presentándose únicamente conflictos poselectorales en los estados de Campeche y Colima. Cabe señalar que estas excepciones constituye un importante avance en el abatimiento de la tendencia creciente de estos conflictos poselectorales que en años recientes cuestionaban la transparencia y el desarrollo de las elecciones, mostrando un importante grado de responsabilidad y madurez por parte de los partidos políticos y confiabilidad en las instituciones y normas electorales cumpliendo así las expectativas de funcionalidad de la Reforma Electoral de 1996.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación doctoral se ha realizado, con un gran esfuerzo de síntesis, un análisis jurídico político de Derecho Electoral comparado en América y Europa. De igual forma se han abordado diferentes temas, ya sean históricos, políticos o jurídicos del país objeto de análisis. Es menester señalar que lo anteriormente expuesto en este trabajo de investigación ha dado respuesta a las hipótesis planteadas al inicio de la investigación. Asimismo y con el objeto de resaltar algunas consideraciones sobresalientes de este trabajo de investigación aunadas a la aportación que esta investigación pudiera tener para la Ciencia del Derecho en nuestro país, nos permitimos exponer las siguientes conclusiones finales:

PRIMERA. El estudio del Derecho Electoral constituye una de las disciplinas más importantes en la actualidad, para poder comprender el grado de desarrollo democrático que los países van alcanzando en su evolución hacia sociedades más abiertas y pluralistas. Es incuestionable que difícilmente podría conocerse la realidad política que prevalece en muchas naciones, si prescindiéramos del Derecho Electoral, que si bien no es exclusivo y determinante para la definición de un sistema político, si es un elemento de enorme significación ya que esta íntimamente conectado con las cuestiones del poder, las relaciones de mando-obediencia y dominación -sumisión apegadas al orden jurídico, lo que legitima plenamente al poder político. El Derecho Electoral es de gran importancia para la constitución, la legitimación y la consolidación de formas políticas de dominación³²³.

SEGUNDA. El estudio del Derecho Electoral se encuentra vinculado con la evolución histórica y el poder político de cada país, dando como resultado la enorme importancia que las elecciones políticas han tenido a través de la historia, no solo en los países analizados sino en todo el mundo. Por lo tanto el conocimiento de la

³²³ Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. cit. p. 121.

temática electoral persigue la revaloración constante de los procesos electorales de cada país, a efectos de alcanzar nuevos y diferentes estadios de desarrollo democrático.

TERCERA. La expansión del Estado Moderno generó modificaciones substanciales en la forma de participación del pueblo y en los medios de selección de las élites gobernantes. Como se ha demostrado en el análisis presentado en los capítulos anteriores, se encontraron grandes diferencias en las organizaciones preestatales en las que se practicaba la democracia directa en grupos reducidos en su población y territorios, con respecto a las naciones surgidas con posterioridad al renacimiento, en las que por su gran crecimiento fue necesario inventar la representación política para hacer posible la integración de los órganos de gobierno dentro de un Estado con tendencias democráticas. Es necesario señalar aquí, que esta representación política surgió como un descubrimiento vital que la naciente burguesía canalizó para lograr el monopolio del poder en sus luchas con la aristocracia. El medio de obtenerla fueron las elecciones, por lo que el sufragio fue adquiriendo con el tiempo una mayor importancia, evolucionando a través de barreras económicas, culturales, raciales y sexuales que impedían su ampliación, hasta lograr que fuera universal.

CUARTA. Dentro de los diversos análisis de Derecho Electoral realizados en cada país, resaltamos la gran significación y el contenido que las elecciones políticas tienen para la realización de una democracia plena, destacándose sus funciones electorales y participativas de manera inmanente y las funciones de legitimación; de integración de los órganos del estado; de promotoras del cambio social; de politización de la ciudadanía en torno a hombres y programas y de estabilidad de la sociedad civil, de manera trascendente.

El Derecho Electoral moderno busca no solo ser el "conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos de gobierno", sino también involucrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones

que se realiza. De ahí la importancia creciente para un país como el nuestro de la necesidad de adoptar formas de democracia semidirecta como el referendium, el plebiscito y la iniciativa popular que hagan que los electores mexicanos se sientan como actores de la vida política del país y no como simples expectadores.

QUINTA. Es menester puntualizar que el Derecho Electoral y el Sistema Electoral, a pesar de ser empleados como sinónimos, tanto en el lenguaje científico como en el político³²⁴, presentan diferencias ya que el contenido del Derecho Electoral tiene una naturaleza jurídica constitucional convirtiéndose así como un instrumento normativo impulsor de la democracia.

SEXTA. En cuanto al análisis comparativo de Derecho Electoral efectuado en esta investigación doctoral es menester señalar, tras el análisis histórico, jurídico y político realizados en cada país, que ninguno es perfecto y no satisfacen plenamente las exigencias de cada sociedad. Cabe señalar que la circunstancia histórica y evolución política de cada país analizado varía, ya que en los países de América Latina, el desarrollo del Derecho Electoral acarrea lastres, aún recientes, de crisis socioeconómicas, inestabilidad política y gobiernos con características autoritarias y caudillistas. Actualmente, las transiciones políticas latinoamericanas tienen lugar a través de reformas electorales y el fortalecimiento de instituciones formalmente democráticas, así como de sus economías.

SÉPTIMA. En base al análisis realizado, es justo precisar que sería un error imponer un Derecho Electoral o sistemas electorales de otro país; sin embargo, el análisis comparativo nos permite incorporar elementos de juicio para analizar, criticar y proponer nuevas perspectivas en nuestro Derecho Electoral Mexicano. La reforma del

³²⁴ Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. cit. pp. 45-50.

Derecho Electoral de un país presupone la consideración de elementos como el sistema político, sistema de partidos, sistema electoral, sistema jurídico vigente así como las alternativas existentes y los efectos que esta reforma produciría. Tras el establecimiento de metas que proporcionen mejores formas de convivencia social, la reforma debe abarcar de igual forma el estudio de aspectos de legitimación, ideología del Estado, equidad política, funcionalidad, eficacia y que se garantice como efectos primordiales la armonía, el bien común y la paz social.

OCTAVA. En México, la Reforma Electoral de 1996 contaba con el consenso de las principales fuerzas políticas del país, sin embargo el punto de disenso del acuerdo interpartidista y el gobierno fue el financiamiento público. Las reformas constitucionales y legales en materia electoral propuestas por los distintos partidos políticos, así como de instancias gubernamentales y civiles, fueron incorporadas en gran medida al documento final de la Reforma Electoral de 1996, mostrando esta reforma abundancia de innovaciones equitativas y democráticas en la competencia electoral, lo que repercutió en los resultados satisfactorios de las pasadas elecciones.

Los actores políticos, genéricamente, imponen sus tiempos al derecho, consolidándose nuestra definición del derecho como *"el sistema racional de normas sociales de conducta declaradas obligatorias por la autoridad por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica"*³²⁵.

NOVENA. El desarrollo político del país a largo plazo es el objeto de la Reforma del Estado, misma que ha exigido un arduo trabajo legislativo y reflexivo en el que los legisladores, el gobierno, los partidos políticos, los intelectuales y diversos sectores de la sociedad civil, debaten la reforma democrática de las instituciones electorales en

³²⁵ Villoro Toranzo, Miguel. Op. cit. pp. 30-50.

México. El gran problema de fondo de la reforma son las intencionalidades y la capacidad de cohesión permanente de los liderazgos oficiales y opositores en torno de dicho proyecto político nacional.

La transición democrática aparece como el escenario cercano del sistema político mexicano, cuya imagen de orden político invariable ha sido transformada desde 1968, caracterizándola factores institucionales y mecanismos aseguradores del control del Estado sobre la economía y la sociedad: el poder indiscutido del presidente, la centralización de la toma de decisiones en el ejecutivo, la integración de los sectores fundamentales del país en el "partido oficial", la combinación de control y concesiones a las clases populares, una ideología revolucionaria unificadora aunque difusa en sus contenidos prácticos, etc.³²⁶

A mediados de la década de los ochenta, cuando comenzó a hacerse patente la erosión del sistema de partido hegemónico y por lo tanto el apoyo para el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tanto en el ámbito nacional como en elecciones regionales, la imagen largamente dominante del régimen mexicano comenzó a modificarse. Aun cuando la interpretación predominante siguió siendo la de un Estado firme, no obstante las presiones en aumento por parte de las clases populares, los sectores medios y las élites de negocios, también comenzó a vislumbrarse como un Estado dividido, fragmentado internamente en el nivel de la coalición gobernante que le da sustento y cuya legitimidad se había contraído sensiblemente³²⁷.

Derivado del análisis de la presente tesis doctoral, México cuenta con una forma de gobierno presidencialista con características autoritarias y un Derecho Electoral, un sistema electoral y sistema de partidos que se encuentran en proceso de transformación. A pesar de lo anterior es justo señalar que las recientes elecciones del 6 de julio de

³²⁶ Un buen resumen de las diversas caracterizaciones del sistema político mexicano hasta 1980 corresponde a Miguel Basañez en *La lucha por la hegemonía en México*. Edit. S. XXI. México, 1981, pp. 20-47.

³²⁷ Gonzalez Casanova, Pablo. *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*. Edit. Siglo XXI. México, 1985, pp. 11-28.

1997, establecieron un importante parteaguas en la vida política nacional ya que se han consolidado importantes contrapesos al presidencialismo mexicano, al perderse el control presidencial del gobierno de la capital del país y de 6 estados de la federación, aunado al efecto de la pérdida del PRI de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados en el Congreso Federal.

Por ello es que al hablar de transición democrática en México entendemos por ello a los cambios que se realizan en el intervalo entre un régimen político y otro, concibiendo por régimen al conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos y excluidos de este acceso así como los recursos y estrategias que pueden utilizarse para tener acceso. En este sentido, la transición de un régimen con características autoritarias a uno de mayor perfil democrático supone un viraje importante en el conjunto de arreglos institucionales, legales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite del poder por otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y políticas prácticas se sometan a discusión, estén garantizadas por la Constitución y estén respaldadas por la participación ciudadana. Por ello, los momentos de transición están definidos por el cuestionamiento de los arreglos institucionales y las prácticas políticas; esto es, por la ausencia de un consenso sobre ellos y la lucha por la definición y establecimiento de unos nuevos.

Así, los indicadores de la crisis política o de nivel de deterioro del régimen quedan evidenciados por la presencia de una crisis de legitimidad³²⁸, la pérdida de eficacia decisional del gobierno y por un incremento considerable de la movilización social conflictiva. La correlación de fuerzas sufre entonces un vuelco, abriéndose la posibilidad, previo hundimiento del régimen anterior, de una negociación hacia la democracia entre los diversos actores políticos en

³²⁸ Por legitimidad entendemos el conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerado como merecedor de apoyo. La legitimidad supone el consenso y la estabilidad política.

escena. De hecho, no debe soslayarse que pueden presentarse como en México procesos de liberalización política (más que de democratización) que buscan congelar e incluso revertir los factores desestabilizadores en la perspectiva de recomponer las coaliciones dominantes y las alianzas tradicionales, y en el mejor de los casos, reconsolidar el régimen existente o garantizar su persistencia, quizá inestable.

Hay autores que incluso han planteado que la transición democrática real es un momento ulterior a la crisis y derrumbe del régimen, por lo que la liberalización política puede, o no, ser un elemento de transición. En el caso mexicano, lo que la liberalización política pone en evidencia es precisamente la crisis del régimen actual. Ciertamente, la crisis política ha tenido mayores y menores niveles de profundidad, pero no ha tenido como desenlace el derrumbe del régimen que permita suponer el inicio de una transición efectiva. —

DECIMA. Analíticamente, lo que puede observarse en México no es ni la supresión de la liberalización ni un proceso que se haya resuelto en democratización como consecuencia del incremento de la movilización social conflictiva y el ascenso de una oposición ampliamente respaldada. De hecho, la disyuntiva del régimen político mexicano puede definirse entre:

- 1) La manipulación ideológica y política del proceso de liberalización por parte de la élite política gobernante, aunque respetando en buena medida las condiciones generadas con su apuesta en marcha, previa estimación tanto del control y del mayor número de recursos políticos que en última instancia siguen reteniendo como de los costos en el largo plazo que en términos de continuidad pueden implicar una involución radical; y
- 2) Generar una transición democrática efectiva articulada por la propia élite política con vistas a mantener una posición privilegiada en el nuevo arreglo institucional. Considerando la etapa más reciente del sistema político mexicano, nos inclinamos a suponer que las élites en

el poder se han decidido por la segunda de las opciones, pues ésta constituye la única salida funcional en la perspectiva de la reconfiguración del régimen existente. Al respecto es importante destacar la importancia de la Reforma Electoral de 1996, que coadyuvó con éxito a la creación de un escenario institucional de competencia equitativa, confiable y transparente entre los partidos políticos nacionales. Siempre existiran puntos que puedan ser corregidos o adaptados a las circunstancias nacionales, sin embargo el tronco de la reforma, está construido.

No obstante el gran avance logrado en el pasado proceso federal electoral del 6 de julio de 1997, no debemos soslayar que un sistema político como el mexicano, de partido aún hegemónico, presidencialista, con enormes vicios históricos y discrecionalidad en la aplicación de la ley, escasa cultura política de la ciudadanía y en un contexto de aguda recesión económica como en los años ochenta y en los comienzos de la actual administración, este exento de presiones de distinta índole y magnitud como son:

- a) presiones en contra de la austeridad económica por parte de las clases populares
- b) presiones por más representación política por parte de los sectores medios
- c) presiones por más intervención política por parte de las élites de negocios e, indirectamente los acreedores externos.

Definitivamente, al parecer asistimos a una transición democrática que marca la etapa "terminal" de tradicionales formas de organización y gestión de poder político. Para algunos ese proceso se resume en la "crisis del PRI"; para otros se trata de la rebelión de la sociedad y para los más, una crisis de las instituciones, crisis en la aplicación del Estado de Derecho y de las ideologías universales de la que México no está exento.

DECIMA PRIMERA. Finalmente debemos señalar la importancia de incorporar figuras jurídicas democráticas que garanticen en el contexto que nos ocupa, una auténtica participación de la sociedad, como lo es la *accountability* (rendición de cuentas). La *accountability* es una figura de notorio éxito en los sistemas electorales anglosajones, ya que obliga tanto a funcionarios públicos como a legisladores electos a la rendición de cuentas del desempeño de sus funciones. El principio fundamental de esta figura es que el gobierno es responsable ante el pueblo. La *accountability* puede ser clasificada desde dos perspectivas, la moral y la social. Desde la perspectiva moral, se refiere al deber y sentido de responsabilidad ética que todo servidor público debe guardar ante la ciudadanía; la perspectiva moral involucra los preceptos dictados por la conciencia. Desde la perspectiva social se refiere a las doctrinas individualistas y a la teoría del contrato social que señala que la sociedad es una asociación voluntaria de personas. Dentro de este contexto el Estado es solamente un arbitro de intereses individuales irreconciliables y únicamente cuenta con los derechos específicamente delegados a este más no con los de la sociedad civil en sí³²⁹. Es importante destacar que esta figura también exige la rendición de cuentas de los servidores públicos por su conducta. En algunos sistemas occidentales (Estados Unidos y Gran Bretaña) se han establecido mecanismos en donde los ciudadanos pueden pedir una rendición de cuentas de funcionarios electos. Para finalizar, es importante hacer mención que la *accountability* es fundamental para la democracia representativa y la real división de poderes, ya que, conforme a este principio las instituciones que no han sido elegidas mediante sufragio popular dan cuentas a aquellas que sí lo han sido y solamente las democracias de Europa Occidental y Norteamérica aplican este principio, como ya se mencionó, anteriormente.

Como segunda propuesta de esta investigación doctoral destacamos a la figura de la segunda vuelta electoral. Al respecto es menester señalar que este tipo de elección se expresa con la palabra francesa *Ballotage*, que tiene el significado de "elección de doble turno"

³²⁹ Seabright, Paul. *Accountability and Government*. Edit. Randon House, Nueva York, Estados Unidos, 1976, p. 7.

o "segunda vuelta". Como ya hemos mencionado en capítulos anteriores, la segunda vuelta se entiende como el sistema electoral mayoritario que se emplea para acceder a los cargos públicos, desde los más altos como la Presidencia de un país, hasta los que corresponden a una alcaldía o ayuntamiento, para lo cual se requiere obtener más de la mitad de los votos. Históricamente el sistema electoral a segunda vuelta aparece en el siglo XIX y se ha venido perfeccionando con el transcurso de la práctica electoral. En 1852 surge por primera vez con motivo de la instauración del Segundo Imperio de Napoleón en Francia, volviéndose a utilizar en la III República, cobrando nuevo impulso en la V República en la Constitución de 1958. No obstante ser una institución típica del constitucionalismo francés, algunos países la han adoptado en sus sistemas electorales, como Bélgica en 1899, Holanda en 1917 y Perú en América Latina. Recientemente se han incorporado Argentina y Costa Rica como países que han seleccionado el sistema de segunda vuelta electoral para la elección del Presidente. En Francia se aplica la segunda vuelta en todos los niveles de gobierno, eliminándose la atomización del poder, mediante la eliminación de algunos partidos en la primera vuelta en la cual se presentan todos, pero para obtener el triunfo electoral un partido requiere sobrepasar el 50%. Como esta situación no es fácil de lograr en la primera vuelta, para poder pasar a la segunda debe alcanzar un mínimo del 10% de sufragios, ganando entonces el que obtiene la mayoría simple.

Dentro de los beneficios que engloba este sistema se encuentran el que permite a los electores votar dos veces, con un intervalo de una o dos semanas entre la primera votación y la votación final, y esto significa que los votantes pueden reorientar conscientemente sus preferencias considerando los resultados de la primera elección³³⁰. De igual forma evita complicaciones políticas comunes dentro de los sistemas pluripartidistas y conflictos poselectorales.

³³⁰ Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. cit., p.24.

Cabe señalar que este sistema de segunda vuelta es un sistema muy flexible que hace posibles acuerdos de mayoría y de proporcionalidad. El sistema es mayoritario en los distritos que sólo tienen un representante, y es proporcional en los que son plurinominales³³¹.

De acuerdo a Giovanni Sartori³³² el sistema de segunda vuelta nunca es del todo mayoritario o del todo proporcional. Nunca es totalmente mayoritario porque no tiene el efecto coercitivo sobre el votante que caracteriza al sistema que se basa sólo en el mayor número de votos. En realidad, en la primera votación, los electores se comportan igual que en un sistema proporcional: expresan libremente su primera preferencia entre todas las opciones. Tampoco es adecuadamente proporcional, porque su finalidad se pierde cuando los distritos electorales cuentan con muchos representantes.

A pesar de lo anterior, el sistema de segunda vuelta pertenece a los procedimientos electorales complementarios, ya que son empleados para: - a) remediar imperfecciones de los métodos electorales en la asignación de escaños, por lo que es utilizada la segunda vuelta en circunscripciones electorales cuando ningún candidato ha obtenido la mayoría requerida, ya sea absoluta o relativa calificada, o cuando se trata de resolver la asignación de un escaño adicional entre dos candidatos o partidos que han obtenido dos segundas mayorías; b) acercarse a los objetivos normativos-institucionales de los sistemas políticos, consistente fundamentalmente en el apoyo del cuerpo electoral mayoritario para el gobierno, en aquellos sistemas pluripartidistas, en los cuales las elecciones del titular del Poder Ejecutivo, pueden ser cuestionadas por cuanto a su legitimidad se refiere, en virtud del sistema de mayoría relativa, que produce un reducido respaldo en las urnas; c) el logro de objetivos político-electorales, al convertirse este sistema en un instrumento de la lucha político electoral, que tiene el propósito de producir determinados efectos políticos, como pueden ser, entre otros, el de hacer posible la

³³¹ Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. cit., p. 25.

³³² Ibidem, p. 25.

governabilidad de las naciones, la reducción de las luchas por el poder a mayorías políticas claras y definidas, evitando consecuentemente la proliferación de organizaciones políticas de escasa o nula representación.

Recientemente en nuestro país en el pasado mes de agosto de 1997 se celebró por primera vez un proceso de segunda vuelta electoral en el estado de San Luis Potosí, en 23 de los 58 municipios que componen el estado. Tanto la Constitución Estatal como la Ley Electoral del Estado contemplan esta figura en el nivel municipal. Como observador de este proceso, presencié una gran participación ciudadana que justificó la aplicación de esta figura y su implementación en otras entidades del país; no omito hacer mención que la inexperiencia de nuestro país en la celebración de estos procesos provocó que se ampliara en demasía el tiempo en que se celebró con respecto al proceso anterior (alrededor de mes y medio después). Asimismo es importante señalar que existen opiniones contrarias a la implementación del sistema de segunda vuelta electoral como consecuencia de la falta de cultura política prevaleciente en nuestra sociedad, el desconocimiento de los beneficios de esta figura democrática y los costos económicos de su implementación.

El sistema electoral a dos vueltas constituye en el momento presente un atractivo no solo para México sino para los regímenes políticos de América Latina, que tradicionalmente han sufrido de inestabilidad en sus gobiernos, que buscan encauzar los procesos de democratización en la elección de sus presidentes, a fin de superar los inconvenientes de la falta de apoyo mayoritario para sus gestiones gubernamentales en un marco de multipartidismo inconsistente.

La incorporación del sistema de segunda vuelta es necesario para nuestro sistema electoral en los niveles municipal, estatal y para elección de Presidente de la República.

En los últimos años, ha existido un debate nacional entre las principales fuerzas políticas a efecto de lograr la auténtica

consolidación del parlamento mexicano y la división real de los poderes de la Unión. En este contexto se intenta evitar en la práctica legislativa el sometimiento del poder legislativo al poder ejecutivo; para lograr este objetivo nos permitimos proponer la aplicación de la figura de la reelección en el poder legislativo, de notable éxito en sistemas anglosajones. La adecuada profesionalización de la actividad parlamentaria requiere de la aplicación de medidas como la reelección que garanticen plena autonomía del legislador con respecto del poder ejecutivo y de otros intereses que obstaculicen su función legislativa. Es preciso señalar que existe reelección en el poder legislativo en la mayoría de los países analizados en esta investigación doctoral a excepción de México. En el continente americano únicamente Costa Rica, Ecuador y México carecen del ejercicio de esta figura. La reelección cuenta con numerosos antecedentes históricos tanto en el contexto internacional como en nuestro país. Es importante señalar que este tema se caracteriza por ser extraordinariamente sensible en nuestro país en virtud de sus antecedentes dictatoriales porfiristas, sin embargo su implementación inmediata para un solo período tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, podría aportar una autonomía real al poder legislativo con respecto al poder ejecutivo. Es justo reconocer que la reelección en México únicamente funcionaría en el poder legislativo bajo los lineamientos ya señalados, en virtud que de otra forma fomentaría, dadas las condiciones de nuestro sistema aún más los cacicazgos legislativos.

La democracia política en México exige un régimen competitivo de los partidos políticos. La Reforma Electoral en marcha necesita generar certidumbre jurídica y confianza política a los actores involucrados. El trabajo legislativo es pieza central para mejorar el ambiente político que vive el país en la búsqueda de garantías de civilidad política y bienestar social. El Derecho Electoral mexicano se encuentra en una etapa de reforma permanente que busca consolidar mejores formas de convivencia en una sociedad cambiante y deseosa de obtener mejores condiciones de vida.

ANEXOS

ANEXO A
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN PAÍSES LATINOAMERICANOS CON NIVELES SOCIOECONÓMICOS
INFERIORES A LOS ESTABLECIDOS POR LA O.N.U.

PAÍS	1967	1970	1979	1980	1981	1986	1987	1988	1989	1990
Argentina		8.0		9.0		13.0				44.0
Brasil		49.0	39.0				40.0			50.0
Chile		17.0					38.0 44.4			
Colombia		45.0		39.0		38.0				40.0
Costa Rica		24.0			22.0			25.0	22.0	
Ecuador							55.0			
El Salvador										61.4
Guatemala				65.0		68.0			76.3	
Honduras	65.0									77.5
México		34.0			45.0		50.9			
Panamá			36.0			34.0				54.4
Perú		50.0				52.0				
Uruguay					11.0	15.0			15.0	
Venezuela		25.0			22.0 37.0				65.0	

586

FUENTE: CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE AMÉRICA LATINA (CEPAL), PP. 18-46.

ANEXO B
RESULTADOS ELECTORALES EN VENEZUELA (CÁMARA DE DIPUTADOS)
1958-1988 (%)

	1958		1963		1968		1973		1978		1983		1988	
	V	E	V	E	V	E	V	E	V	E	V	E	V	E
AD	49.6	55.3	32.7	38.9	25.6	30.1	44.5	51.0	33.8	43.7	49.9	56.5	44.3	48.5
COPEI	16.2	13.6	20.8	21.8	24.0	27.6	30.4	32.0	39.7	43.2	30.2	30.0	31.9	33.5
URD	26.8	26.8	17.4	16.2	9.2	8.4	3.2	2.5	1.7	1.5	1.9	1.5	1.5	1.5
PCU	6.2	6.3	-	-	2.8	2.3	1.2	1.0	1.0	0.5	1.7	1.5	1.0	1.0
CCN	-	-	-	-	11.0	9.8	4.2	3.5	1.6	0.5	-	-	-	-
MEP	-	-	-	-	12.9	11.7	4.9	4.0	2.2	1.5	2.0	1.5	1.7	1.5
MAS*	-	-	-	-	-	-	5.3	4.5	6.2	5.5	6.7	6.0	16.2	9.0
OTROS	2.4	0.0	28.5	26.1	14.5	11.2	6.1	1.5	7.8	3.5	8.6	4.0	9.5	4.0

V= votos; E= escaños.

* 1989 + MIR

FUENTE: CONSEJO SUPREMO ELECTORAL

ANEXO C
ESPAÑA: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS 1977-1993
VOTOS EN PORCENTAJE

	1977	1979	1982	1986	1989	1993
PSOE	30.3	30.5	48.4	44.0	39.5	38.8
AP(CD)-PDP	8.4	6.5	25.9	26.0	25.8	34.7
UCD	34.8	35.0	6.8	-	-	-
PCE/PSUC	9.3	10.8	4.0	4.61	9.1	9.2
CDS	-	-	2.9	9.23	7.9	1.8
CIV	2.8	2.7	3.7	5.02	5.0	4.9
PNV	1.7	1.7	1.9	1.53	1.24	1.2
HB	-	1.0	1.0	1.15	1.06	0.9
ERC	0.8	0.7	0.7	0.42	0.41	0.8
EE	0.3	0.5	0.5	0.53	0.51	-
OTROS	11.5	10.6	3.6	6.58	9.4	7.7

ANEXO C BIS
 ESPAÑA: ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS 1977-1993
 ESCAÑOS EN PORCENTAJE

	1977	1979	1982	1986	1989	1993
PSOE	33.7	34.5	57.7	52.6	50.0	45.4
AP (CD)-PDP	4.6	2.0	30.3	30.0	30.6	40.3
UCD	47.1	48.0	3.4	-	-	-
PCE/PSUC	5.7	6.6	1.1	2.0	4.8	5.1
CDS	-	-	0.6	5.4	4.0	-
CIV	3.1	2.3	3.4	5.1	5.1	4.9
PNV	2.3	2.0	2.3	1.7	1.4	1.4
HB	-	0.9	0.6	1.4	1.1	0.6
ERC	0.3	0.3	0.3	-	-	0.3
EE	0.3	0.3	0.3	0.6	-	-
OTROS	2.9	2.3	0.0	1.1	0.6	2.0

ANEXO D
FRANCIA: SISTEMAS ELECTORALES ENTRE 1848-1986.

AÑO	SISTEMA ELECTORAL	DISTRIBUCIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES. Número de vueltas (V) H= habitantes por escaño	FORMA DE LA LISTA. CUOTA ELECTORAL (C.E.) PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN
1848	Mayoría Relativa	<i>Circunscripción plurinominal, distinto tamaño; 40,000 H.</i>	Voto plural, lista abierta, CE: 2,000 votos; 1849: una octava parte de los votos validos; 1850: una cuarta parte.
1852	Mayoría absoluta (sist. romano)	Circunscripción uninominal, 2V; 35,000 H.	Sin listas, voto único.
1870/1871	Mayoría relativa	Circunscripción plurinominal, distinto tamaño; 40,000 H.	Voto plural; sin listas; CE: como en 1849.
1873	Mayoría absoluta (sistema romano)	<i>Circunscripción plurinominal, 2V; 40,000 H.</i>	Voto plural; sin listas; CE: una cuarta parte de votos válidos de electores inscritos
1875	Mayoría absoluta	Circunscripción uninominal, 2V; 100,000 H.	Voto único; sin listas; CE: como en 1873; candidaturas múltiples.
1885	Mayoría absoluta	Circunscripción plurinominal, 2V; 70,000 H.	Voto plural; lista abierta; CE: como en 1873.
1889	Mayoría absoluta (sistema romano)	Como en 1875	Como en 1875; prohibición de candidaturas múltiples.
1919	Sistema electoral constitutivo de mayorías	Circunscripción plurinominal; 75,000 H.	Voto plural; lista abierta; escrutinio en 3 etapas: 1, mayo abs.; 2, cociente electoral; 3, promedio más alto.
1927	Mayoría absoluta (sistema romano)	Circunscripción uninominal; 2V.	Voto único; sin listas; CE: como en 1873.

ANEXO D BIS
FRANCIA: SISTEMAS ELECTORALES ENTRE 1848-1989

AÑO	SISTEMA ELECTORAL	DISTRIBUCIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES. Número de Vueltas (V) H= habitantes por escaño	FORMA DE LA LISTA. CUOTA ELECTORAL (C.E.) PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN
1945	Representación proporcional	Circunscripción plurinominal; 100,000 H.	Voto único; lista cerrada y bloqueada cociente electoral; escaños restantes; método del promedio más alto.
1946	Representación proporcional	Como en 1945	Lista cerrada y no bloqueada; método del promedio más alto.
1951	Doble: proporcional en la región de París; mayoría absoluta en el resto de Francia y sustitutivamente representación proporcional	Circunscripción plurinominal	Voto único, lista abierta; fuera de la región de París emparentamiento de listas; región de París, proced. cociente el resto Francia (sust): método del promedio más alto; barrera del 5%.
1958	Mayoría absoluta	Circunscripción uninominal; 2V.	Voto único; CE: como en 1873; participación en segunda vuelta o con 5% de votos válidos en la primera vuelta; 1966: 10% referido al número de electores inscritos.
1985	Representación proporcional	Circunscripción plurinominal, 108,000 H.	Lista cerrada y bloqueada; cociente electoral escaños restantes; método del mayor promedio; barrera de 5% en la circunscripción.
1986	Mayoría absoluta (sistema romano)	Como en 1958 (nueva distribución de circunscripciones)	Como en 1958.

Fuente: Sternberger/ Vogel, 1989/ t, pp. 516 ss. complen.

ANEXO E
FINANCIAMIENTO PÚBLICO A PARTIDOS Y GRUPOS POLÍTICOS FRANCESES, 1992.

PARTIDO POLÍTICO	MILLONES DE FRANCOS
PARTIDO SOCIALISTA (PS)	99.7
REUNIÓN PARA LA REPÚBLICA (RPR)	67.0
PARTIDO REPUBLICANO (PR)	27.0
UNIÓN CENTRALISTA (UC)	19.0
CENTRO DE DEMÓCRATAS SOCIALES (CDS)	13.0
ASOCIACIÓN DE GESTIÓN DE ADHERENTES DE LA UDF	8.7
MOVIMIENTO DE RADICALES DE IZQUIERDA	4.7

592

FUENTE: PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA FRANCESA

ANEXO F
SISTEMA ELECTORAL EN GRAN BRETAÑA

ÉPOCA	CONTEXTO SOCIAL/ ESTRUCTURA SOCIAL	ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PARTIDOS/ SITUACIÓN DE LOS GOBIERNOS	FUNCIÓN EN EL SISTEMA DE PARTIDOS.
1885-1910	Comienzo de relaciones organizadas de producción capitalista.	Sistema pluripartidista (5 partidos) con gobierno unipartidista.	Decadencia del dualismo partidista censitario entre Conservadores y Liberales.
Primera Guerra Mundial	Inicios de legalización de los enfrentamientos de clase y primeras intervenciones estatales.	Conservadores apoyados por unionistas liberales; liberales apoyados por nacionalistas irlandeses y laboristas; de ocho elecciones 6 no cuentan con formación de mayorías partidistas.	Interno de integración en el sistema del movimiento obrero en el Partido Liberal.
1918-1935 Segunda Guerra Mundial	Imposición del capitalismo organizado; reconocimiento y adaptación del movimiento obrero y de sus organizaciones, legalización del conflicto de clase.	Sistema de coalición (tres partidos); Coaliciones de partidos conservador, liberal y laborista; 1915-1922/1931-1935. <i>National Government</i> 1941-1945 siete elecciones /3 sin formación de mayoría partidistas.	Integración en el sistema del movimiento obrero por medio de la sustitución de los liberales por los laboristas; fusión de los intereses burgueses en el Partido Conservador.
1945-1970	Expansión del capitalismo organizado; "homogeneidad" de la sociedad paralela a los conflictos de clase.	Sistema bipartidista con gobierno alterno de los conservadores y los laboristas; tercer partido el liberal; 8 elecciones con formación de mayoría partidistas.	Competencia partidista bajo el signo de intereses liberales de orden conservadores y de Estado del bienestar democráticos-socialistas.
1974	Fragmentación parcial del antagonismo social por heterogeneidades regional-económicas crecientes.	En el camino hacia el sistema pluripartidista (6 partidos) con gobierno unipartidista; Laboristas/Conservadores/Liberales/SNP/Plaid con escasa alternancia en el gobierno.	Compaginación de intereses de la contradicción socioeconómica de un lado con intereses regionales, económicos, nacionalistas, independientes del otro.

ANEXO G
REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO 1979-1991

	1979		1982		1985		1988		1991	
	votos %	escaños	votos %	escaños	votos %	escaños	votos %	escaños	votos %	escaños
PRI	74.0	296	74.7	299	72.2	289	51.0	260	61.4	320
PS	10.7	43	12.7	51	10.2	41	18.0	102	17.7	89
PPS	2.7	11	2.5	10	2.7	11	9.2	37	1.5	12
PRD	--	--	--	--	--	--	--	--	8.3	41
PARM	3.0	12	--	--	2.7	11	6.2	30	2.1	15
PCM	4.5	18	4.2	17	3.0	12	--	--	--	--
PSUM										
PMS	---	---	---	---	---	--	4.5	18	--	--
FDN Coalición	--	--	--	--	--	--	--	15	--	--
PDM	2.5	10	3.0	12	3.0	12	1.3	--	1.1	--
PST	2.5	10	2.7	11	3.0	12	--	--	1.1	--
PRT	--	---	--	---	1.5	6	0.5	--	0.6	---
PMT	--	--	--	---	1.5	6	--	--	--	---
PEM	--	--	--	--	--	--	--	--	1.5	---
PFCRN	--	--	--	--	--	--	9.4	38	4.4	23
PT	--	--	--	--	--	--	--	--	1.1	---
TOTAL		400		400		400		500		500

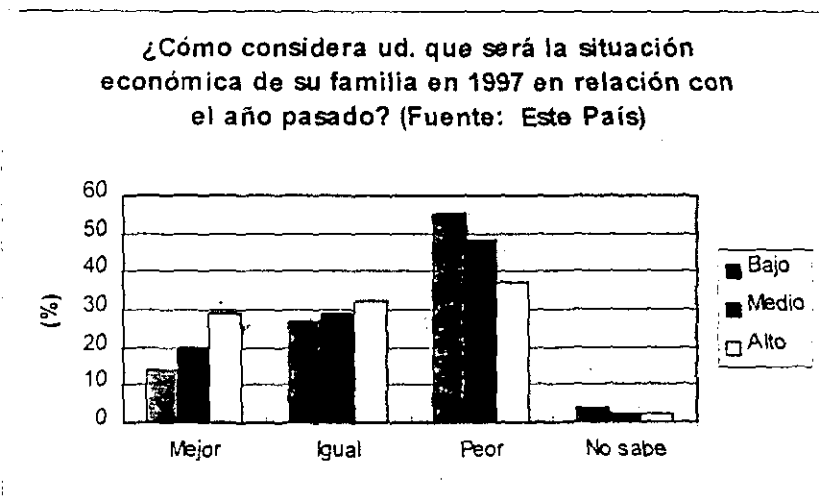
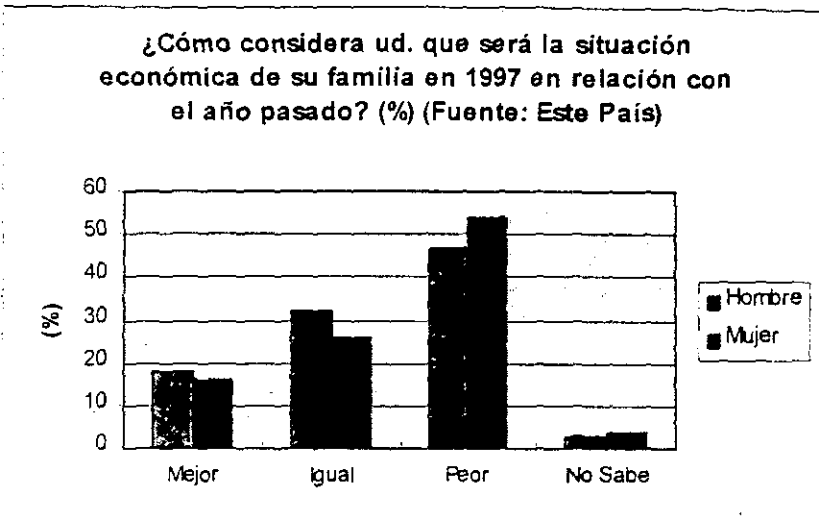
**ANEXO G BIS
DIPUTADOS DE MAYORÍA EN MÉXICO**

	1979	1982	1985	1988	1991
PRI	296	299	289	233	290
PAN	4	1	9	38	10
PARM	--	--	2	--	--
FDN	--	--	--	29	--

ANEXO H
RELACIÓN ENTRE VOTOS Y ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (1994)

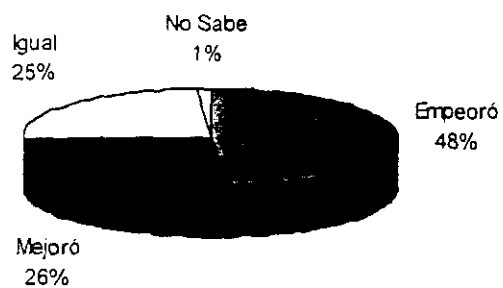
<i>Partido</i>	<i>% de la votación para diputados (M.R.)</i>	<i>Diputados por el principio de M.R.</i>	<i>Diputados por el principio de R.P.</i>	<i>% y total de los escaños obtenidos</i>
PRI	50.20	273	27	300 (60.0%)
PAN	25.81	20	99	119 (23.8%)
PRD	16.65	7	64	71 (14.2%)
PT	2.67	0	10	10 (2.0%)

ANEXO I



ANEXO I BIS
IMPULSA ECONOMÍA DECISIÓN DE ELECTORES

¿Considera que la Situación Económica del País
Ha Mejorado o Ha Empeorado en Comparación
con Hace Tres Años? (Fuente: Diario Reforma)



ANEXO J.

Irregularidades en la jornada electoral

SONORA
Hermosillo: La temperatura de 43 grados derretió los crayones. 1,550 boletas desaparecidas temporalmente.

COAHUILA
Ponen en cuarentena documentación electoral por contacto con persona tuberculosa.

NUEVO LEÓN
Desde las 8:00 AM, Infosel, filial de *Reforma* y *El Norte*, publicó en Internet que se había computado el 80% de casillas a nivel nacional y el PRI había perdido mayoría en el Congreso.

CHIAPAS
92 casillas electorales no se instalaron (encapuchados armados destruyeron paquetería en 56 casillas y autoridades municipales y población impidieron instalación de otras 36). En Ocosingo no se instaló más del 20% de casillas. En Chilón quemaron urnas y paquetería.

COLIMA
PRD interpuso denuncia ante la PGR contra director de la Universidad de Colima por irregularidades en aplicación de encuesta.

SAN LUIS POTOSÍ
3 periodistas detenidos

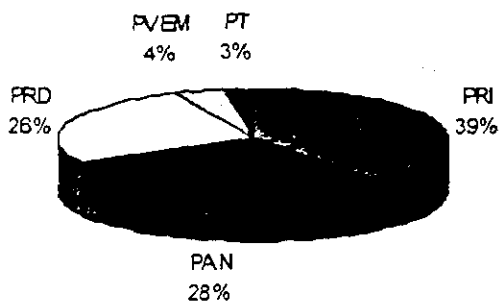
GUERRERO
Partidos de oposición denunciaron un presunto centro de acopio de votos del PRI en Acapulco.

CHIMALHUACAN, Edo. de México
Quema y robo de urnas

CAMPECHE
Quema de 2% de boletas, sobran 100,000 boletas

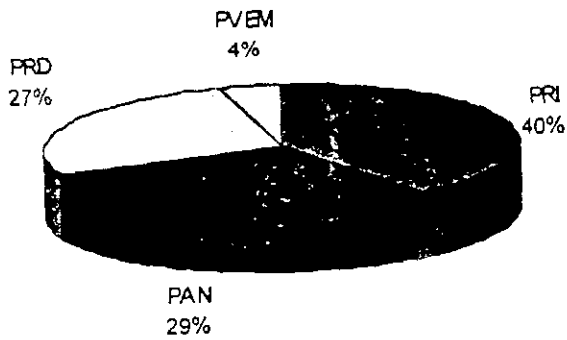
ANEXO K

RESULTADOS ELECTORALES 1997, CÁMARA DE
DIPUTADOS (Pierden Registro PC, PDM, y PPS)



ANEXO K

RESULTADOS ELECTORALES 1997, CÁMARA DE SENADORES (100%=32 Nuevos Senadores Electos)



ANEXO K

**ABSTENCIONISMO ELECTORAL 1997 (100%= 52.2
Millones de Electores)**



ANEXO L.

Denuncias por Estado

■ Lista de las denuncias presentadas por estado ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en el periodo comprendido entre el 1 de enero y ayer 14 de julio.

Estado de México	32
Distrito Federal	20
Chiapas	11
Yucatán	10
Sinaloa	8
Veracruz	7
Aguascalientes	6
Puebla	5
Chihuahua	4
Guerrero	4
Hidalgo	4
Nayarit	4
Colima	3
Durango	3
Jalisco	3
Morales	3
Nuevo León	3
Oaxaca	3
Quintana Roo	2
Sonora	2
Tamaulipas	2
Campeche	1
Coahuila	1
Michoacán	1
Querétaro	1
San Luis Potosí	1
Tlaxcala	1
Zacatecas	1
TOTAL	148*

*El reporte oficial indica 200 denuncias. Las restantes 54 no fueron especificadas. Sin embargo, en cualquier momento incrementarán toda vez que estén por llegar alrededor de 80 expedientes de Chiapas, lo que ubicará a esa entidad en el primer lugar de la lista.

El IFE, el que más acusa

■ El Instituto Federal Electoral es quien encabeza la lista de denuncias presentadas ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), seguida por el PRI. El periodo comprende entre el 1 de enero y 14 de julio del año en curso.

IFE	41	PPCEN	1
PRI	27	Alianza Cívica	1
PRD	21	TOTAL	148*
Particulares	21		
PAN	20		
Otras autoridades	13		
PVEM	1		

*El número total es de 200, acorde con el informe presentado ayer. La Fiscalía reporta otras 29 quejas como "actas circunstanciadas". Las 25 restantes no fueron especificadas.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA SÁENZ, MANUEL. *Sistemas Políticos de América Latina*. Edit. Tecnos, Madrid, España, 1989.

ALEMÁN VELASCO, MIGUEL. *Las Finanzas de la Política*. Edit. Diana, México, 1995.

ANGLADE, CHRISTIAN. *Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Edit. Oxford University Press, Londres, Inglaterra, 1990.

ARISTÓTELES. *Ética Nicomaquea y Política*. Trad. de Antonio Gómez Robledo, Edit. Porrúa, S.A., México, 1976.

BAILEY, JOHN J. *Governing México: The Statecraft of crisis management*. Edit. Martin's Press, Nueva York, Estados Unidos, 1988.

BECERRA, RICARDO; SALAZAR, PEDRO; WOLDENBERG, JOSÉ. *La Reforma Electoral de 1996*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO. *Derecho Electoral*. Edit. Porrúa, S.A., México 1980.

_____, *Derecho Parlamentario*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

_____, *Teoría y Práxis Política-Electoral*. Edit. Porrúa, S.A., México, 1983.

BOUTHOU, GASTÓN y ORTUÑO, MANUEL. *Antología de las ideas políticas*. Tomo I. Edit. Renacimiento, México, 1965.

BROOKER, PAUL. *Twenty-Century Dictatorships. The Ideological One Party States*. Edit. University of Chicago Press, Estados Unidos, 1990.

CARPIZO, JÓRGE. *El Presidencialismo Mexicano*. Edit. Siglo XXI, México, 1990.

CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría General del Estado*. Edit. fondo de Cultura Económica, México, 1948.

CASASOLA, GUSTAVO. *Historia de la Revolución Mexicana*. Edit. Trillas, México, 1972.

CONDE, FRANCISCO JAVIER. *Estudios y fragmentos políticos*. Edit. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1974.

COTTERET, JEAN MARIE Y EMERI, CLAUDE. *Los Sistemas Electorales*. Edit. Oikos-tau, Barcelona, España, 1973.

DAHL, ROBERT. A. *Polyarchy: Participation and opposition*. Edit. Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1971.

DUPUIS, G. *La Conseil Constitutionnel*. París, Francia, 1970.

DUVERGER, MAURICE. *Sociología Política*. Edit. Ariel, Barcelona 1987.

_____, *Los Partidos Políticos*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

_____, *Les Regimes Semipresidentiels*. Edit. Press Universitaires de France, París, Francia, 1986.

_____, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucionalista*. Edit. Ariel, Barcelona, España, 1962.

ELSTER, JON. *Explaining Technical Change, Studies in Rationality and Social Change*. Edit. Cambridge University Press, Londres, Inglaterra, p. 54.

ESMEIN, A. Y NEZARD, P. *Droit Constitutionnel Francais et Compare*. París, Francia, 1927.

FAYT, CARLOS, S. *Derecho Político*. Edit. De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1988.

_____, *Teoría de la Política*. Edit. Abeledo-Periot, Buenos Aires, Argentina, 1966.

FINER, S.E. *La política de adversarios y la reforma electoral*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

GARCÍA BELSUNCE, CESAR A. *Historia Política de la Argentina Contemporánea*. Edit. Alianza, Madrid, España, 1988.

GARCÍA OROZCO, ANTONIO. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*. Edit. Adeo Editores, México, 1990.

GARRIDO, LUIS JAVIER. *El Partido de la Revolución Institucionalizada*. Edit. Siglo XXI, México, 1986.

GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO. *Las elecciones en México, evaluación y perspectivas*. Edit. Siglo XXI. México, 1985.

GONZÁLEZ URIBE, HÉCTOR. *Teoría Política*. Edit. Porrúa, S.A., México, 1985.

GIL ROBLES Y PÉREZ SERRANO. *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*. Edit. Porrúa, México, 1993.

GUTIÉRREZ, TERESA Y VEREA, MÓNICA. *Canadá en Transición*. Edit. por la Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México, 1994.

HAOURIOU, A. GICQUEL, J. GELARD, P. *Droit Constitutionnel*. París, Francia, 1978.

HAURIOU, MAURICE. *Principios de Derecho Público y Constitucional*. Edit. Reus, Madrid, España, 1940.

HARDIE, F. *The Political Influence of the British Monarchy (1902-1945)*. Londres, Inglaterra, 1970.

HERAS XIFRA, JORGE. *Formas y fuerzas políticas*. Edit. Bosh, Barcelona, España, 1968.

_____, *Curso de Derecho Constitucional*. Tomo II Edit. Bosch, Barcelona, España, 1962.

HERODOTO. *Los nueve libros de la Historia*. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.

FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO. *Aproximación a la nueva normativa electoral*. Edit. Dykinson, Madrid, España, 1980.

FERNÁNDEZ SAMPIERI, ROBERTO. *Metodología de la Investigación*. Edit. Mc. Graw Hill, Colombia, 1994.

HERRING, PATRICK. *Presidential Leadership, the political relations of Congress and the Chief Executive*. Edit. New York Press, Estados Unidos, 1962

KELSEN, HANS. *Teoría General del Estado*. Edit. Nacional, S.A. México, 1965.

KOENIG, L.W. *Congress and the President*. Edit. Glenview, Estados Unidos, 1965.

LAPIERRE, JEAN WILLIAM. *El análisis de los sistemas políticos*. Edit. Península, Serie Universita, Barcelona, España, 1976.

LUCAS VERDU, PABLO. *Derecho Político*. Tomo II, Edit. Tecnos, Madrid, España, 1974.

MARTÍNEZ VÁZQUEZ, BENIGNO. *El Sufragio*. Edit. Ediciones DePalma, Buenos Aires, Argentina, 1966.

MARTZ, JOHN. *Los peligros de la petrificación: el sistema de partidos venezolano*. Edit. ICI, Madrid, España, 1982.

MAQUIAVELO, NICOLÁS. *El Príncipe*. Edit. Siglo XXI, S.A., México, 1985.

MASSOT, J. *La presidence de la Republique*. París, Francia, 1977.

MOLINA PIÑEIRO, LUIS. *Estructuras del poder y reglas del juego político en México*. Edit. por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

MORA, MANUEL Y LLORENTE, IGNACIO. *Ensayos de Sociología Electoral Argentina*. Edit. Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 1980.

MORENO, MANUEL M. *La organización política y social de los aztecas*. Edit. Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1962.

MORTATI C. *Disciplina dei partiti nella costituzione italiana.* Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1960.

MOYA PALENCIA, MARIO. *La Reforma Electoral.* Edit. Plataforma, México, 1964.

NOHLEN, DIETER. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos.* Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

_____, *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate sobre Reforma Electoral.* Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993.

NÚÑEZ JIMÉNEZ, ARTURO. *El Sistema Electoral Mexicano.* Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

OROZCO GÓMEZ, JAVIER. *El Derecho Electoral Mexicano.* Edit. Porrúa, S.A. México, 1993.

PATIÑO CAMARENA, JAVIER. *Derecho Electoral Mexicano.* Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.

PORTES A. *La Polarización de clase y el espacio en las ciudades contemporáneas de América Latina.* Edit. Canek, Estados Unidos, 1985.

POSADA, ADOLFO. *El Sufragio.* Edit. por Sucesores de Manuel Soler, Barcelona, España, 1938.

RABASA, EMILIO. *La Constitución y la Dictadura.* Edit. Porrúa, S.A. Séptima Edición, México, 1990.

RABASA, EMILIO, O. *El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857.* Edit. Porrúa, S.A., México, 1991.

RABASA GAMBOA, EMILIO. *De subditos a ciudadanos.* Edit. Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

REA, DOUGLAS. *El Sistema Electoral Mexicano.* Edit. Mc. Graw Hill, Estados Unidos, 1990.

ROMERO, JOSÉ LUIS. *Breve Historia de la Argentina*. Edit. Abril, Buenos Aires, Argentina, 1986.

ROSE, R. *Electoral Behaviour*. Edit. Oxford University Press, Londres, Inglaterra, 1990.

SÁNCHEZ VIAMONTE, CARLOS. *La Revolución Norteamericana y la Revolución Francesa*. Edit. La Nación, México, 1948.

_____, *Manual de Derecho Constitucional*. Edit. Kapelusz, 2a. Ed. Buenos Aires, 1956.

SANTOS JIMÉNEZ, RAFAEL. *Tratado de Derecho Electoral*. Edit. Lex, La Habana, Cuba, 1946.

SARTORI, GIOVANNI. *¿Que es la Democracia?* Edit. por el Instituto Federal Electoral, México, 1994.

_____, *The Theory of Democracy Revisted*. Edit. New Jersey Press, Estados Unidos, 1987.

_____, *Ingeniería Constitucional Comparada*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Ciencia Política*. Edit. Porrúa S.A., México, 1980.

STRONG, GEOFFREY. *Modern Political Constitutions*. Edit. Oxford Press, Londres, Inglaterra, 1963.

TENA RAMÍREZ, FELIPE. *Leyes Fundamentales de México*. Edit. Porrúa, S.A., México, 1971.

THEO, STEMMEN. *Sistemas Políticos actuales*. Edit. Guadarrama, Madrid, España, 1967.

VERGOTTINI, GIUSEPPE. *Derecho Constitucional Comparado*. Edit. Espasa-Calpe, Madrid, España, 1985.

VILLANUEVA, ERNESTO. *Autonomía Electoral en Iberoamérica*. Edit. Triana, México, 1994.

VILLORO TORANZO, MIGUEL. *Introducción al Estudio del Derecho*. Edit. Porrúa, México, 1985.

OBRAS GENERALES:

DICCIONARIO MANUAL E ILUSTRADO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Tercera Edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid, España, 1984.

DICCIONARIO JURÍDICO, Fundación Tomas Moro, Edit, Espasa Calpe, Madrid, España, 1991.

ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES. Tomos II y III, Edit. Aguilar, Madrid, España, 1985.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomos VII y VIII., Edición Argentina, 1980.

CONSTITUCIONES Y LEYES CONSULTADAS:

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA.

CONSTITUCIÓN DE CANADÁ.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y SUS ENMIENDAS.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA.

CONSTITUCIÓN DE FRANCIA

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

CONFERENCIAS:

BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO, Conferencia sustentada en el Congreso Internacional de Derecho Electoral organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM teniendo por título *El Derecho Electoral en México*, 1991.

OTRAS PUBLICACIONES CONSULTADAS:

PERIODICO "REFORMA", México, D.F. del 1 de julio al 18 de julio de 1997.

REVISTA "ESTE PAÍS", TENDENCIAS Y OPINIONES, números 73, 74, 75 y 76, correspondientes a los meses de abril, mayo, junio y julio de 1997.