

LUIS ANTONIO CORONA NAKAMURA
ADRIÁN JOAQUÍN MIRANDA CAMARENA
(Comps.)

DERECHO ELECTORAL COMPARADO

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2012

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO , por <i>Juan Ruiz Manero</i>	13
CAPÍTULO PRIMERO. ALEMANIA , por <i>Claudia Verónica Gómez Varela y José Luis Brahams Gómez</i>	21
I. INTRODUCCIÓN	21
II. EJES TEMÁTICOS	23
1. Bases Constitucionales y Jurídico Electorales	23
2. Autoridades Administrativas y Jurisdiccionales Electorales ..	30
3. Régimen Político y Forma de Gobierno	38
III. CONCLUSIONES	47
IV. FUENTES DE INFORMACIÓN	48
CAPÍTULO SEGUNDO. ARGENTINA , por <i>José de Jesús Becerra Ramírez y Jaime Benjamín de la Torre de la Torre</i>	51
I. INTRODUCCIÓN	51
II. SISTEMA ELECTORAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA....	52
1. Bases Constitucionales.....	52
2. Bases Legales.....	53
3. Régimen Político.....	55
4. Derecho Electoral Argentino	55
III. CONCLUSIONES	74
IV. FUENTES DE INFORMACIÓN	75

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO TERCERO. AUSTRALIA , por <i>Marcelino Rosales Rodríguez y Rubén Vázquez</i>	77
I. INTRODUCCIÓN	77
II. JUSTIFICACIÓN	78
III. BASES CONSTITUCIONALES ELECTORALES	79
IV. BASES LEGALES ELECTORALES	79
V. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL ELECTORAL DE AUSTRALIA.....	80
VI. LO ELECTORAL DE LOS ESTADOS AUSTRALIANOS Y DE LOS TERRITORIOS	84
VII. PARTIDOS POLÍTICOS.....	88
VIII. AUTORIDADES ELECTORALES	90
IX. RÉGIMEN POLÍTICO DE AUSTRALIA.....	91
X. CONCLUSIONES	95
XI. FUENTES DE INFORMACIÓN	96
CAPÍTULO CUARTO. BRASIL , por <i>José Pablo Martínez Gil y Gabriela Dolores Ruvalcaba García</i>	99
I. IDEAS PREVIAS SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL DE BRASIL	99
II. SISTEMA ELECTORAL DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL.....	103
1. Bases Constitucionales.....	103
2. Bases Legales.....	107
3. Autoridades Electorales	111
4. Régimen Político.....	113
III. COMENTARIOS FINALES	119
IV. FUENTES DE INFORMACIÓN.....	120
CAPÍTULO QUINTO. CANADÁ , por <i>Marcelino Rosales Rodríguez y Karla Fabiola Vega Ruiz</i>	123
I. INTRODUCCIÓN	123
II. BASES CONSTITUCIONALES ELECTORALES	125
III. BASES LEGALES ELECTORALES	125
IV. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES	126
V. AUTORIDADES JURISDICCIONALES ELECTORALES.....	129
VI. REGÍMEN POLÍTICO	129
VII. CONCLUSIONES	140
VIII. FUENTES DE CONSULTA.....	140

	<i>Pág.</i>
CAPÍTULO SEXTO. COLOMBIA , por <i>José de Jesús Becerra Ramírez y Bertha Sánchez Hoyos</i>	141
I. INTRODUCCIÓN	141
II. BASES CONSTITUCIONALES	142
1. Constitución de 1991	144
2. Soberanía y ciudadanía	146
3. Partidos y Movimientos Políticos.....	147
4. Formas de participación democrática	147
5. Sistema electoral y elecciones.....	149
6. Autoridades electorales	150
III. BASES LEGALES.....	151
IV. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES	157
V. AUTORIDADES JURISDICCIONALES ELECTORALES.....	158
VI. RÉGIMEN POLÍTICO	161
VII. CONCLUSIONES	168
VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.....	169
CAPÍTULO SÉPTIMO. COSTA RICA , por <i>Claudia Verónica Orozco Valenzuela y Teresa Magnolia Preciado Rodríguez</i>	171
I. INTRODUCCIÓN.....	171
II. SISTEMA POLÍTICO.....	173
III. SISTEMA ELECTORAL.....	175
1. Bases Constitucionales.....	175
2. Bases Legales.....	177
3. Autoridades Electorales	181
4. Régimen Político.....	190
IV. SISTEMA DE PARTIDOS	195
V. CONCLUSIONES	197
VI. FUENTES DE INFORMACIÓN.....	199
CAPÍTULO OCTAVO. ECUADOR , por <i>Adrián Joaquín Miranda Camarena y José de Jesús Ruiz Pérez</i>	201
I. INTRODUCCIÓN	201
II. BASES CONSTITUCIONALES	202
III. BASES LEGALES.....	204
IV. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES	206
V. AUTORIDADES JURISDICCIONALES ELECTORALES.....	217
VI. RÉGIMEN POLÍTICO	221
VII. REFERENCIAS.....	224
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	224

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO NOVENO. ESPAÑA , por <i>Marcelino Rosales Rodríguez</i> y <i>Liliana Alférez Castro</i>	227
I. INTRODUCCIÓN	227
II. BASES CONSTITUCIONALES	228
1. Evolución de las reformas o modificaciones de la Constitu- ción Española, hasta la actual de 1978	228
III. BASES LEGALES	234
1. Evolución de las reformas o modificaciones de la Leyes Electorales Españolas, hasta la actual, Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General.....	234
IV. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES	242
1. Creación y Evolución	242
2. Junta Electoral Central	244
3. Junta Electoral Provincial	245
4. Junta Electoral de Zona	246
5. Mesas Electorales.....	247
V. AUTORIDADES JURISDICCIONALES ELECTORALES.....	247
1. Justicia Ordinaria/Contencioso-Electoral	248
2. Tribunal Constitucional, Recurso de Amparo.....	251
VI. RÉGIMEN POLÍTICO	253
VII. CONCLUSIÓN	256
VIII. FUENTES DE INFORMACIÓN	257
 CAPÍTULO DÉCIMO. ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉ- RICA , por <i>Claudia Verónica Gómez Varela</i> y <i>Rafael de la Cruz Rodríguez</i>	 259
I. INTRODUCCIÓN	259
II. BASES CONSTITUCIONALES	260
1. El Congreso.....	261
2. El Poder Ejecutivo	263
III. BASES LEGALES.....	268
1. Tipos de Elecciones.....	268
2. Financiamiento de las Elecciones.....	269
3. Voto de los Ausentes	270
IV. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES	271
V. AUTORIDADES JUDICIALES ELECTORALES	275
VI. RÉGIMEN POLÍTICO Y FORMA DE GOBIERNO	277
1. Régimen Político.....	280

	<u>Pág.</u>
2. Partidos Políticos	282
VII. CONCLUSIONES	282
VIII. FUENTES DE INFORMACIÓN	283
CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO. FRANCIA, por <i>José Pablo Martínez Gil y Patricia Macías Hernández</i>	287
I. INTRODUCCIÓN	287
II. ANTECEDENTES DEL SISTEMA ELECTORAL EN LA REPÚBLICA FRANCESA.....	289
III. BASES CONSTITUCIONALES	290
IV. BASES LEGALES	294
V. RÉGIMEN POLÍTICO	297
VI. AUTORIDADES ELECTORALES	303
VII. EL VOTO ELECTRÓNICO.....	308
VIII. COMENTARIOS FINALES	311
IX. FUENTES DE INFORMACIÓN	312
CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO. INGLATERRA, por <i>Adrián Joaquín Miranda Camarena y M.^a del Carmen Díaz Cortés</i>	315
I. INTRODUCCIÓN	315
II. DESARROLLO	316
1. Bases constitucionales	316
2. Bases legales	323
3. Autoridades administrativas electorales	330
4. Autoridades jurisdiccionales electorales	332
5. Régimen político	334
III. CONCLUSIONES	340
IV. FUENTES DE CONSULTA.....	341
CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO. ITALIA, por <i>Luis Antonio Corona Nakamura y María Elizabeth Herrera Tovar</i>	343
I. INTRODUCCIÓN	343
II. BASES CONSTITUCIONALES	343
III. BASES LEGALES.....	348
IV. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES	354
V. AUTORIDADES JURISDICCIONALES ELECTORALES.....	365
VI. RÉGIMEN POLÍTICO	367
VII. CONCLUSIONES	375
VIII. FUENTES DE CONSULTA.....	377

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO. JAPÓN , por <i>Adrián Joaquín Miranda Camarena y Rafael de la Cruz Ruvalcaba</i>	379
I. INTRODUCCIÓN	379
II. BASES CONSTITUCIONALES	381
1. Constitución Japonesa de 1889	381
2. Constitución Japonesa de 1947	382
3. Pueblo de Unidad	383
4. Gobernados (Pueblo en Pluralidad)	386
5. Gobernantes	388
III. BASES LEGALES	389
1. Derechos y deberes de los ciudadanos	390
2. Partidos Políticos	392
3. Sistemas Electorales	393
4. Campañas Electorales	395
IV. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES	396
V. AUTORIDADES JURISDICCIONALES ELECTORALES	400
VI. RÉGIMEN POLÍTICO	401
VII. CONCLUSIONES	404
VIII. FUENTES DE INFORMACIÓN	405
CAPÍTULO DÉCIMO QUINTO. MÉXICO , por <i>Luis Antonio Corona Nakamura y José Guillermo Meza García</i>	407
I. INTRODUCCIÓN	407
II. BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO	408
III. BASES LEGALES DEL SISTEMA ELECTORAL	409
1. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	409
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	410
3. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	411
IV. AUTORIDADES ADMINISTRATIVA ELECTORALES	413
V. AUTORIDADES JURISDICCIONALES ELECTORALES	418
VI. RÉGIMEN POLÍTICO	425
VII. CONCLUSIONES	432
VIII. FUENTES DE CONSULTA	433
CAPÍTULO DÉCIMO SEXTO. CUADRO COMPARATIVO , por <i>Sonia Gómez Silva</i>	435

PRÓLOGO

Juan RUIZ MANERO

1. Carlos Marx dijo en alguna ocasión —en la *Miseria de la filosofía*— que la historia avanza siempre por su lado malo. No es ésta una tesis con la que yo simpatice demasiado. Creo que ha llevado con frecuencia a alguna izquierda inspirada en Marx (bajo el slogan de «agudizar las contradicciones» o algún otro del mismo género) a apostar por exasperar lo malo como etapa presuntamente idónea, o incluso inevitable, para alcanzar lo mejor. Y no hace falta decir que habitualmente la exasperación de lo malo no ha conducido hacia lo mejor, sino que, como el sentido común parece indicar, ha sido más bien un momento de tránsito hacia lo peor. Los ejemplos históricos, creo, están en la memoria de cualquiera si pensamos, por ejemplo, en la historia de la Europa de entreguerras.

El caso de las instituciones electorales mexicanas (administrativas, empezando por el Instituto Federal Electoral, y jurisdiccionales, empezando por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) parece, sin embargo, mostrarnos que, al menos en alguna ocasión, la historia efectivamente produce alguno de sus mejores frutos partiendo, como quería Marx, de su lado malo. Que, al menos en alguna ocasión, lo malo no conduce a lo peor sino que opera como trampolín para producir algo claramente preferible a la situación común. Y es que quizá sólo en un país cuyo sistema electoral tiene una credibilidad cercana a cero —como ocurría en el México del sexenio de Salinas de Gortari— pueden generarse, como reacción, unas instituciones electorales que constituyen, hoy por hoy, un modelo insuperado de garantismo. Tan insuperado que el teórico por excelencia del garantismo, Luigi Ferrajoli, las presenta como la alternativa deseable a una situación como la

italiana, en la que, al estar «los controles sobre la elegibilidad confiados a los *interna corporis*, a las propias asambleas electivas», éstas resultan «ellas mismas implicadas en un ulterior conflicto de intereses»; frente a tal situación, subraya Ferrajoli que «sólo instituciones de garantía independientes, externas al órgano representativo, como, por ejemplo, en México el Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral», podrían ejercer «con imparcialidad y de forma creíble» dichos controles¹. Y en un libro de aparición inminente, considera la introducción de instituciones electorales tales como el Instituto y el Tribunal electorales mexicanos como un elemento constitutivo de la «radical refundación de las instituciones políticas» necesaria para «hacer frente a la grave crisis actual, no sólo de la representación sino de la democracia misma, y restituir a la política su papel de gobierno»².

Sobre la base de una administración y una jurisdicción electorales permanentes que son vistas como modélicas (y a las que no podría hacerse más crítica global que la de su coste, que quizás pueda reputarse sin arbitrariedad como excesivo), nada tiene de extraño que el cultivo del Derecho electoral haya alcanzado en México un nivel de especialización y de calidad muy destacado del que son buenas muestras revistas como *Sufragio* o series de libros como la colección en la que se inscribe este *Derecho electoral comparado*. Iniciativas, ambas, a cuya cabeza se encuentra Luis Antonio Corona Nakamura, acompañado, en el último caso, por Adrián Joaquín Miranda Camarena.

2. Teniendo en cuenta lo anterior, me resultó de entrada verdaderamente sorprendente que los editores de este volumen me hicieran el honor de pedirme, por medio de Gaby Ruvalcaba, un prólogo para el mismo. No se conocen publicaciones más en materia de Derecho electoral; y si no se conocen no es porque hayan sido escasamente exitosas o, peor aún, porque alguna conspiración las haya condenado a la oscuridad; si no se me conocen publicaciones en materia de Derecho electoral es, sencillamente, porque no existen: nunca he escrito una línea sobre el asunto, que nunca ha estado en la agenda de mis preocupaciones como teórico del Derecho. Por los sistemas electorales nunca he pasado de tener la preocupación algo distraída e inevitablemente superficial de un simple ciudadano. Y, sin embargo, cabe suponer que no es en mi calidad de ciudadano, sino de teórico del Derecho, en la que se me hizo el encargo de este prólogo. Y ello me obliga a encontrar una razón que lo justifique, sobre todo pensando, como pienso, que los motivos que lo han generado, como el aprecio mutuo que me vincula a algunos de

¹ L. FERRAJOLI, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, trad. esp. y prólogo de Perfecto Andrés Ibáñez, Trotta, Madrid, 2011, p. 92.

² L. FERRAJOLI y J. RUIZ MANERO, *Dos modelos de constitucionalismo. Una conversación*, en prensa en editorial Trotta, Madrid.

los promotores y de los participantes en este volumen, no tienen ningún alcance justificativo. Y se me ha ocurrido, en este sentido, que quizás podría proponer alguna perspectiva de lectura de los estudios que integran este libro, a partir de una analogía entre los problemas relativos al diseño de sistemas electorales y los que se plantean en otros ámbitos del razonamiento práctico, tales como —en el ámbito individual— la proyección de planes de vida o —en el ámbito colectivo— el diseño de políticas públicas.

3. Para explicar lo que quiero decir, empecemos por algunas obviedades, relativas a las finalidades que consideramos deseables que un sistema electoral se proponga, y logre, alcanzar. La primera que se nos viene a la mente es la de que el sistema logre que la composición de las asambleas electivas refleje, con la mayor exactitud posible, las preferencias de los electores. En este sentido, un sistema proporcional con circunscripciones electorales muy amplias es, desde luego, el mejor candidato. Un sistema proporcional, pues el mayoritario se basa en el principio «el que gana se lo lleva todo» y deja, por tanto, sin representación a las minorías, que sólo pasan a integrar la asamblea electiva en aquellas circunscripciones en las que no sean tales, sino precisamente mayoría. Y un sistema de circunscripciones electorales muy amplias en cuanto a los puestos a cubrir, pues ello es condición de la operatividad de la proporcionalidad. En España lo sabemos bien: aunque el sistema electoral para elegir a los integrantes del Congreso de los Diputados es, en todas las circunscripciones, proporcional, tal proporcionalidad sólo es razonablemente operativa en aquellas circunscripciones que, como Madrid o Barcelona, eligen a un número elevado de parlamentarios (treinta y seis en el primer caso, treinta y uno en el segundo). En aquellas otras circunscripciones que eligen un número reducido de diputados (tres, cuatro), el sistema sólo adjudica de ordinario representantes a las dos fuerzas mayores, en tanto que todas las formaciones políticas que ocupan a partir del tercer lugar se quedan, en esas circunscripciones, privadas de presencia parlamentaria. Una correspondencia casi perfecta entre preferencias expresadas por los electores y adjudicación de escaños a las diferentes formaciones se da, en España, por el contrario, en las elecciones al Parlamento europeo, en las que todo el territorio nacional opera como circunscripción única y en las que se adjudicaron, en la convocatoria de 2009, cincuenta escaños.

Así pues, si la única finalidad a la que creyéramos que debe atender un sistema electoral fuera la de producir el mayor grado de correspondencia posible entre las preferencias expresadas por los votantes y la composición del cuerpo representativo nos inclinaríamos, sin duda ninguna, por un sistema proporcional de circunscripciones amplias, lo más amplias posible. Pero, naturalmente, tal cosa no es la única finalidad que creemos debe inspirar el diseño de un sistema electoral.

Pues también creemos que debe haber el mayor grado de cercanía posible entre los elegidos y los electores. Y para esto nada mejor que una circunscripción electoral diminuta, que no vaya más allá del tamaño de una población de tamaño medio o del barrio de una gran ciudad. Y, como el órgano representativo no puede alcanzar dimensiones elefantíacas, tal circunscripción electoral diminuta habrá de elegir un solo diputado, para lo cual no hay, obviamente, otro sistema más que el mayoritario. Tal es el sistema electoral correspondiente, por ejemplo, al Parlamento británico; sistema que presenta indudables ventajas, relativas al carácter directo, a la ausencia de mediaciones en el vínculo entre los representantes y sus electores —es usual que los ciudadanos se refieran a «mi miembro del parlamento», para referirse al diputado de su distrito—, pero no menos indudables inconvenientes, como la distorsión de las preferencias de los electores en la composición del parlamento, especialmente por lo que se refiere a la traducción en escaños —sistemáticamente laminada— de los votos obtenidos por cualquier tercera fuerza.

Las razones que empujan, por un lado, hacia un sistema electoral proporcional con circunscripciones amplias y, por otro, hacia un sistema electoral mayoritario con pequeñas circunscripciones, no se limitan, por supuesto, a las dos indicadas hasta ahora. En dirección hacia el sistema proporcional con circunscripciones amplias empuja, por ejemplo, la conveniencia de contar con un sistema de partidos políticos que refleje adecuadamente la pluralidad social, pues el sistema mayoritario tiende a polarizar el sistema de partidos en dos grandes formaciones y a hacer desaparecer a todas aquellas otras cuyas opciones electorales son, con ese sistema, muy escasas o prácticamente nulas. Pero en dirección hacia el sistema mayoritario de pequeñas circunscripciones empuja la conveniencia de que el vínculo fuerte sea el que une a los elegidos con los ciudadanos que los han elegido y no tanto con el partido político al que pertenecen; en el sistema proporcional de circunscripciones amplias, acompañado de listas cerradas y bloqueadas, la personalidad del candidato es más bien irrelevante, pues la obtención del escaño depende centralmente del lugar que le haya sido asignado a cada cual en la lista presentada por el partido. Lo que, sin duda, tiene mucho que ver con la integración de los parlamentos por personalidades, por lo general, débiles y dóciles. Y si queremos hacer frente a este problema mediante el desbloqueo de las listas, nos encontramos con que cada candidato no sólo compite con los de los otros partidos, sino también con todos los demás candidatos de su propio partido. Y ello implica que, para esta última competición, necesita medios económicos propios, distintos de los del partido, que procurará sean superiores a los de sus compañeros/adversarios. Las tentaciones de financiaciones ilegales y de corrupciones estarán, así, en primer plano.

Quiere todo ello decir que, a la hora de diseñar un sistema electoral, consideramos como finalidades deseables de ese sistema objetivos que resultan estar en tensión entre sí; puede lograrse, desde luego, algún género de ajuste entre los diversos objetivos que consideramos deseables, y algún ajuste de este género es lo que tratan de lograr la mayoría de los sistemas electorales (algunos de ellos, siendo de estructura mixta: parcialmente mayoritarios y parcialmente proporcionales); pero, en todo caso, el ajuste consiste esencialmente en determinar la medida relativa en la que renunciamos al logro pleno de cada uno de estos objetivos en tensión entre sí: en qué medida, por ejemplo, renunciamos a que el parlamento sea fiel reflejo de las preferencias de los electores para asegurar la cercanía entre estos y los elegidos, o en qué medida renunciamos a esta cercanía para aproximarnos al ideal de la plena correspondencia entre preferencias de los electores y composición del órgano representativo. En estos momentos, en España, los jóvenes del movimiento del 15-M reclaman a la vez (cierto es que sin indicar demasiado las fórmulas para lograrlo), que el sistema electoral sea estrictamente proporcional en sus resultados y que disminuya sensiblemente la distancia entre representados y representantes. Alguien debería, a mi juicio, dejar por un momento de halagarles y explicarles que los medios para aproximarnos a lo primero nos alejan necesariamente de lo segundo, y viceversa. Eso significaría tratarles con el respeto que como ciudadanos adultos merecen.

4. Y si a la hora de diseñar sistemas electorales consideramos que son dignas de ser perseguidas finalidades incompatibles entre sí, lo mismo ocurre a la hora de trazar planes individuales de vida. Consideramos deseable desarrollar nuestras cualidades físicas, nuestras cualidades intelectuales, nuestra capacidad de apreciación estética y de creación artística, etc. Y es obvio que nos desarrollamos en grados diferentes en cada una de estas direcciones. He leído que Lionel Messi, sin duda el mejor jugador de fútbol del mundo, contestó a un periodista, que le preguntaba si le gustaba leer, que no, que no le gustaba, que había intentado leer un solo libro en toda su vida y no había conseguido terminarlo. Y el libro no era precisamente *Principia Mathematica* o la *Crítica de la razón pura*, sino una biografía de Maradona. El ejemplo de Messi probablemente es exagerado y uno puede ser un excelente futbolista y también un tipo intelectualmente cultivado, como muestran los casos, por ejemplo, de Valdano o de Guardiola. Pero no cabe duda de que los seres humanos no somos capaces de desarrollar hasta el máximo todas nuestras potencialidades, sino que, en la medida en que desarrollamos algunas de ellas, sacrificamos otras. Y tampoco cabe duda de que esta imposibilidad de abarcarlo todo no se debe meramente, como pensaba Marx, a los obstáculos que a nuestro pleno desarrollo nos impone alguna determinada forma de organización social. De acuerdo con lo

que escribe Marx en las primeras páginas de *La ideología alemana*, en una futura sociedad comunista, sería «cabalmente posible que yo pueda dedicarme hoy a esto y mañana a aquello, que pueda por la mañana cazar, por la tarde pescar y por la noche apacentar el ganado, y después de comer, si me place, dedicarme a criticar, sin necesidad de ser exclusivamente cazador, pescador, pastor o crítico, según los casos». Bueno, esto, como ideal, no pasa de ser una quimera romántica. Uno puede, desde luego, dedicarse a actividades muy distintas a lo largo del día, y muy distintas entre los distintos días, pero, viva en la sociedad que viva, haciendo tal cosa no pasará de ser un *dilettante* mediocre en todas ellas. Para llegar a algo medio notable en cualquier actividad, uno no tiene otro remedio que cultivarla especialmente, sacrificando su posible desarrollo en otras actividades. Y aun así es difícil.

Esta tensión entre finalidades que consideramos, todas ellas, como deseables se produce asimismo a la hora de elaborar políticas públicas que den cumplimiento, por ejemplo, a las directrices constitucionales. Estas directrices o normas programáticas, muy abundantes en las constituciones contemporáneas, se caracterizan por ser normas que, sin especificar una determinada medida (o umbral) de cumplimiento, ordenan a los poderes públicos perseguir determinados objetivos colectivos de muy variada índole, como, por poner unos cuantos ejemplos, la preservación de un medio ambiente saludable, la protección del patrimonio histórico-artístico de una determinada comunidad, el desarrollo económico, un sistema educativo universal de calidad, el pleno empleo, la estabilidad económica o el acceso a una vivienda digna y adecuada. Estos objetivos colectivos, o estados de cosas cuya persecución viene ordenada por las directrices, son interdependientes entre sí, al menos por las siguientes tres razones: en primer lugar, porque hay que procurar todos ellos con medios escasos y, de esta forma, lo que se dedique, por ejemplo, a educación, no puede dedicarse, por ejemplo, a la protección del medio ambiente; segundo, porque acciones idóneas para procurar alguno de estos objetivos pueden lesionar algún otro de ellos: por ejemplo, cierta política económica expansiva puede, de entrada, contribuir a fomentar el pleno empleo (cuya persecución viene ordenada, en el caso español, por el art. 40 de la Constitución) pero contribuir también a deteriorar la estabilidad económica, estado de cosas al que apunta otra directriz (contenida, en el caso español, en el mismo art. 40 de la Constitución); tercero, porque la lesión de alguno de estos objetivos puede acabar, por los vínculos causales que unen a estos diversos estados de cosas, lesionando a otro u otros: por ejemplo, el deterioro de la estabilidad económica puede, a su vez, acabar teniendo efectos negativos sobre el empleo o sobre el acceso a la vivienda. Es por ello que, teniendo en cuenta que la propiedad que caracteriza al estado de cosas ordenado por cada directriz es una propiedad graduable y no todo-o-nada, el seguimiento de directrices exige una deliberación

que desemboque en el trazado de políticas que concreten los diversos fines a los que apuntan cada una de las directrices (que concreten, por ejemplo, el objetivo general de estabilidad económica en un objetivo de inflación máxima del 3 por 100, digamos, para el próximo año) y que articulen cada uno de estos fines con los demás objetivos constitucionalmente ordenados (qué peso damos, por ejemplo, a la protección del medio ambiente frente al desarrollo económico; qué política de gasto público, también por ejemplo, nos posibilita mantener un determinado grado de protección social sin lesionar un cierto objetivo de déficit público, cuyo cumplimiento consideramos indispensable para que fluya el crédito a las empresas y continúe, así, o se reanude, el desarrollo económico).

5. De manera que el trazado de planes individuales de vida, la elaboración de políticas públicas y el diseño de sistemas electorales presentan una característica común: en ninguno de estos ámbitos podemos perseguir sin restricciones todos los objetivos que consideramos deseables; estos objetivos se encuentran en tensión entre sí, de forma que hemos de articularlos recíprocamente, lo que implica establecer algunas prioridades relativas entre los mismos. En este libro encontrará el lector quince estudios excelentes (más un muy útil cuadro comparativo final) sobre las normativas electorales de otros tantos países. Lo que yo quisiera sugerir es una determinada perspectiva desde la que leer estos estudios: preguntarse, a propósito de cada sistema electoral, primero, cuál es la articulación recíproca, la priorización relativa entre objetivos que subyace a ese sistema electoral y, segundo, en qué medida tal sistema electoral es eficiente a la hora de lograr esos objetivos a los que responde su diseño. Las informaciones normativas necesarias para responder a estas preguntas se encuentran, impecables, en este libro.

CAPÍTULO PRIMERO

ALEMANIA

Claudia Verónica GÓMEZ VARELA
José Luis BRAHMS GÓMEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EJES TEMÁTICOS.—1. Bases Constitucionales y Jurídico Electorales.—2. Autoridades Administrativas y Jurisdiccionales Electorales.—3. Régimen Político y Forma de Gobierno.—III. CONCLUSIONES.—IV. FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se estudia una parte especializada del Derecho electoral comparado de Alemania, se revisan como eje precursor sus bases constitucionales y jurídicas, con las cuales se relaciona este país con la organización, funcionamiento, atribuciones y limitaciones de los poderes y órganos centrales, previstos para su desarrollo y renovación del poder político.

Se refleja un bosquejo histórico a manera de línea del tiempo, de su desarrollo constitucional como Estado, a partir del siglo XIX y hasta nuestros días, necesario para la comprensión de un país, el cual trasciende por su activa participación en el contexto mundial y europeo, donde su sistema jurídico aporta notables avances, los cuales son utilizados en otros países, como su sistema electoral, el cual representa un esquema orientador para México y algunos países latinoamericanos, donde se destaca por supuesto, el principio mixto de representación proporcional, utilizado por ambos países con sus propias características y preocupaciones en su aplicación.

Destaca el análisis de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales donde el proceso electoral alemán se basa en la confianza de todos en su buen funcionamiento, como lo menciona NOHLEN, se supone la ausencia de fraude electoral. Ni los actores políticos ni la opinión pública tienen la idea de que el proceso electoral o parte de él es fraudulento. Existe la posibilidad de irregularidades, o fallas técnico-administrativas, las cuales puedan lesionar las normas legales, en este país, en la cual las elecciones constituyen el mayor proceso administrativo el cual enfrenta la administración pública; pero se supone que éstas no son ni graves ni políticamente intencionadas de manera para infringir principios constitucionales y la legitimidad del acto electoral (NOHLEN, 2005: 6).

La construcción del poder político legítimo a través de su elección parlamentaria es un acto de Derecho constitucional, la calificación electoral se ejerce fuera de la jurisdicción ordinaria y administrativa, como se verá. El proceso electoral corresponde a un acto específico de creación de un órgano de Estado a nivel federal. Por esta razón, los reclamos no pertenecen al ámbito de la jurisdicción administrativa.

Jurídicamente prevalece el Derecho electoral objetivo por sobre el Derecho electoral subjetivo o individual, lo cual implica que el proceso de renovación parlamentaria y del Estado alemán tiene como objetivo principal la protección de la constitución siendo el Parlamento la instancia representativa.

La filosofía socio-política, como bien lo señala NOHLEN, es la base del procedimiento de calificación en la renovación de los poderes de Estado en Alemania, por ello el acto electoral debe ser protegido como un acto de primer orden constitucional y político-estadual ante cualquier abuso del procedimiento de calificación electoral por parte de terceros (NOHLEN, 2005: 7).

Vale la pena reflexionar que la anterior filosofía, es una óptica que dista mucho de la problemática latinoamericana, donde la defensa de la validez, o la validez misma de la elección, es el objeto de la calificación electoral, como sucedió en México en las elecciones presidenciales de 2006.

Las referencias al Derecho electoral alemán son sólo las indispensables para explicar el régimen político y la forma de su gobierno, su integración y funcionamiento; se hablará acerca del Estado constitucional, siendo éste, aquel Estado regulado bajo una constitución creada democráticamente, la cual establece y regula un Estado en donde el poder emana del pueblo, en ese sentido en este documento se precisa el alcance de dicho concepto y sus implicaciones (SARTORI, 1999: 32-34) explica que la democracia moderna es la liberal-democracia, compuesta por un discurso complejo y lo distingue en tres aspectos: por una parte,

como un principio de legitimidad en cuanto a que es el pueblo quien otorga el poder a través de un consenso, eso es, a través de elecciones ciertas, libres y periódicas; segundo, como un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio del poder, esto es la representación y el ejercicio de ésta en la base de la transmisión de poder por parte de la soberanía popular, es decir, como el derecho de autogobierno el cual en nuestros días se manifiesta a través de la llamada democracia representativa; y tercero, como un ideal, es decir, el autor distingue entre la democracia real o descriptiva y la democracia ideal o prescriptiva, siendo éste un eterno debate entre el ser y el deber ser.

Se desarrolla para esos efectos, el conjunto de reglas democráticas para la legitimación del acceso al poder, como uno de los puntos más importantes.

Más adelante se presenta un comparativo de la normativa electoral entre Alemania y México, donde se reflejan diferencias y similitudes en el conjunto de normas, instituciones y procedimientos que regulan la organización de las elecciones, la integración de los órganos de representación popular y generalmente, a los partidos políticos, emanados del sistema electoral y de representación federal.

Por último se presentan las conclusiones, las cuales establecen algunas premisas aleccionadoras de su sistema jurídico electoral, emanado de la Constitución de 1949 y de su la Ley Federal Electoral vigente, la cual fue reformada en julio de 1993 y es la que actualmente regula el proceso federal electoral en la República Federal Alemana.

Si bien este documento contiene un esquema orientador hacia un análisis de mayor profundidad, se intentará desarrollar el mayor número de temas relativos al Derecho electoral comparado con Alemania y México, que pudieran ser útiles para estudios futuros.

II. EJES TEMÁTICOS

1. Bases constitucionales y jurídico electorales

El Derecho constitucional sólo puede cumplir su función protectora si pone a prueba su capacidad de adaptación. Ello vale igualmente para el principio del Estado federal para cuya conformación refleja, en circunstancias ideales, el correspondiente Estado de integración de la comunidad. Dicho estado de integración está sujeto *per se* a un constante cambio. El último cambio, sin embargo, fue dirigido por la fuerza normativa del Derecho constitucional (KONRAD, 1994:119). De este modo, Derecho constitucional e historicidad se interrelacionan recíprocamente, en el Estado alemán.

En ese sentido resulta imprescindible bosquejar en este documento, la evolución constitucional del Estado alemán, aunque como lo señala (ESPINOSA, 2006: 10) no nos remontaremos hasta los tiempos de la constitución carolingia, concentrándonos únicamente a reproducir lo dicho en lo referente a los tiempos modernos de mediados del siglo XIX:

«La nueva constitución se puso en vigor el 1 de julio de 1867. Era la Constitución de la Confederación de la Alemania del Norte, no aún del imperio alemán. Los Estados de Baviera, Württemberg, Baden y Hesse, situados al sur del Mein, quedaban fuera de la Confederación, a raíz de la paz con Austria, en 1866, esos estados habían formado alianzas ofensivas y defensivas con Rusia; a partir del 1 de julio de 1867 se estimó que la Confederación de la Alemania del Norte era la heredera legal de los derechos y de los deberes que correspondían a Prusia y estrecharon mediante el Zollverein de 8 de julio de 1867, por cuya virtud esos Estados entraban en una unión aduanera con la Confederación de la Alemania del Norte, creándose una especie de gobierno para la administración de las aduanas».

ESPINOSA, además indica que Francia intentó impedir la unión completa de todos los Estados alemanes, en un Estado nacional, por lo cual se precipitó la unión, al triunfo de las armas alemanas sobre las de Francia. El Rey de Baviera tomó la iniciativa, estableciendo en el párrafo segundo del art. 79 de la Constitución de la Alemania del Norte, la autorización al Rey de Prusia, como Presidente, así como a presentar proposiciones al parlamento de la Confederación para el ingreso en la misma de los Estados de la Alemania del Sur o de algunos de ellos, cuyo ingreso debería realizarse mediante una disposición legislativa.

El presidente de la Confederación del Norte, en 1870, celebró tratados con los grandes duques de Hesse y de Baden, así como con los reyes de Württemberg y de Baviera, concertando las condiciones de la unión de esos Estados con la Confederación de Alemania del Norte, conviniendo en restablecer el Imperio alemán desde el 1 de enero de 1871. Los príncipes sometieron esos tratados a las cámaras de los respectivos países, y éstas los ratificaron en la forma prescrita por las constituciones de los Estados respectivos para la introducción de las modificaciones constitucionales. Tenía principalmente como objetivo conseguir la unidad jurídica en materias tan importantes como, por ejemplo, el Derecho civil.

El Parlamento igualmente denominado «*Reichstag*», 1871-1919. En el imperio (*Kaiserreich*) de 1871 se componía el Bundesrat «con los representantes de los miembros de la federación» (art. 6 de la Constitución imperial — *Reichsverfassung* — de 1871). Como esa Federación era del Monarca, Guillermo I, dicho órgano servía de corrección mo-

nárquica, entre otras instituciones, al parlamento. Rudolf VON GNEIST, habla de un «contrapeso», que correspondía a «los intereses de los gobiernos concretos para la auto-conservación», y, en consecuencia, a «antiguos instintos básicos corporativos». Federalismo y feudalismo están históricamente relacionados en Alemania (VON, 1872: 179).

El modelo del Bundesrat se trasladó a la Constitución Republicana de 1919 (art. 63.1 WRV: «los Länder serán representados en el Reichstag por miembros de sus gobiernos») y fue recogida por la Ley Fundamental de 1949. En el modelo del Estado federal unitario el Bundesrat es algo más que una simple reliquia con sentido histórico (HESSE, 1994). Busca la legitimidad del modelo en un «elemento específicamente administrativo en los Länder», esto es, en un aspecto funcional de la división de poderes: la «experiencia administrativa de los Länder» podría, a través del Bundesrat, «ser fructífera para la legislación federal». Esta legislación constitucional alemana estuvo vigente hasta 1919, toda vez que al término de la Primera Guerra Mundial tras la derrota del *II Reich* y la abdicación de Guillermo II, fue fundada la República de Weimar, primer experimento verdaderamente democrático pero el cual duró poco. El escenario externo e interno cambió con la rendición de Alemania.

Este país enfrentó grandes problemas económicos y un esquema constitucional inapropiado para la época, que establecía un sistema semipresidencial donde el jefe de Estado gozaba de importantes privilegios, como convocar a referéndum y decretar el estado de emergencia, con un parlamento polarizado por la presencia de un número excesivo de partidos y en el cual el canciller aparecía como una figura política debilitada, pues requería tanto del consentimiento presidencial como del parlamentario para lograr formar gobierno. El partidismo exacerbado era producto de un sistema electoral proporcional puro, demasiado benigno con las organizaciones pequeñas.

Derivadas de la inestabilidad política crónica, la República de Weimar ante estas circunstancias, tuvo quince cancilleres quienes ocuparon la jefatura de gobierno de 1919 a 1933. Su final fue causado por la presencia de dos poderosos partidos «antisistema»: el Partido Nacional Socialista Obrero Alemán y el Partido Comunista, y la obcecación conservadora del presidente de la república, el mariscal Von Hindenburg, cuyos impulsos antidemocráticos contribuyeron de manera importante a la ruina del país (AGUIRRE, 2001). En noviembre de 1932 los nacional-socialistas consiguieron casi un tercio de la votación en las elecciones generales, y en enero del siguiente año la derecha tradicional, con Hindenburg a la cabeza, prefirió entregar la cancillería a Adolfo Hitler antes de, según ellos, ver al gobierno «en manos de los comunistas». El fin del periodo weimariano se había consumado.