

La “renuncia en blanco” como una forma específica de terminación del mandato de los representantes en asambleas locales. La experiencia de la República de Serbia*

Dr. Bosa Nenad**

* Traducción de Antonio Márquez Aguilar, asesor del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2011.

** Presidenta de la Corte Constitucional de la República Serbia y Vesna Ilic-Prelic. Jueza de la Corte Constitucional de la República de Serbia.

SUMARIO

I. Resumen; II. Notas preliminares; III. Sobre el carácter del mandato de los concejales (representantes locales) de conformidad con la Constitución de la República de Serbia; IV. La restricción del mandato de los concejales en la ley de elecciones locales. “Acuerdo” y “renuncia en blanco”; V. Conclusiones, VI. Fuentes consultadas

I. RESUMEN

Las elecciones libres y justas, el llamado “mandato libre” de diputados y otros representantes ciudadanos en asambleas locales o regionales, son criterios básicos para la evaluación del nivel de democracia de cada Estado moderno.

Por otro lado, una de las precondiciones esenciales para el ejercicio de cualquier mandato libre de los representantes ciudadanos es su derecho a expresar su opinión y voto libremente, sin temor a las consecuencias.

Diversos mecanismos introducidos en la legislación también pueden tener influencia en el mandato libre, en ocasiones incluso imponiendo ciertas limitaciones.

Una renuncia, como expresión de la voluntad libre, es una forma generalmente aceptada de concluir el encargo de un representante. Sin embargo, la experiencia de la República de Serbia muestra que es posible transformarla en una de las más peligrosas armas en contra de la libertad de representación.

La Corte Constitucional de Serbia enfrentó una situación en la que el legislador había introducido en el sistema legal una forma específica de renuncia de los representantes de las asambleas locales, o de los concejales (asambleístas de las unidades municipales o pueblos con autogobierno) las así llamadas “renuncias en blanco”. En la práctica, justo al principio de sus mandatos, los representantes electos de la lista de un partido le otorgan a éste poder mediante cartas de renunciadas firmadas pero sin fecha, que pueden ser usadas en cualquier momento de su encargo. La solución legal fue considerada por la Corte Constitucional de Serbia desde el punto de vista de su conformidad con la Constitución de la República de Serbia de 2006, así como con los estándares europeos.

Palabras clave: Elecciones Locales, carácter de un cargo representativo, renuncia en blanco.

II. NOTAS PRELIMINARES

Cada vez que se debate sobre la naturaleza y el tipo de la representación política, incluyendo el ámbito local, se abre la pregunta sobre el carácter del mandato de un representante ciudadano. Esta discusión comenzó en la República de Serbia hace pocos años, en paralelo con la introducción del pluralismo político, pero se mantiene tan controvertida como siempre. El debate fue especialmente intenso para la adopción de la Constitución serbia actual (2006)²⁹⁹ y en el trabajo de preparación de la legislación constitucional. Sin embargo, no fueron menos ruidosos los debates sobre el carácter del mandato de los representantes en los cuerpos representativos al decidir sobre la terminación del mandato de un diputado a cuenta de la “terminación de su militancia en un partido político” o la presentación de la así llamada renuncia en blanco. Por ejemplo, cuando el mandato terminaba en realidad debido a problemas de disciplina partidaria. Aunque la Constitución serbia actual está fundada en soluciones también implementadas por estados parlamentarios modernos, los autores fallaron al definir explícitamente el carácter del mandato de un representante para asegurar que representa un marco general para establecer y mantener un vínculo entre el electorado y sus representantes. Exactamente al contrario, algunas disposiciones de la nueva Constitución relacionadas con el estatus y el mandato de los diputados nacionales en la Asamblea Nacional llevaron a una situación en la que en la regulación de elecciones locales el legislador planteó la pregunta de la posición, expresada constitucionalmente de manera clara de que los representantes de parlamentos locales, por ejemplo, los concejales, una ley “de conformidad con la conciencia y responsabilidad por las acciones tomadas y las actividades involucradas”, sobre el fundamento de que “la confianza en ellos ganada en elecciones directas” en lugar de definirlos como meros representantes de la ley, afecten las voces de sus partidos.

Los principios básicos de las democracias representativas o estados modernos para una fundación de las actividades, no sólo de representantes ciudadanos en los parlamentos o los cuerpos representativos más altos sino también aquellos en cuerpos representativos a niveles más bajos de gobierno, como las asambleas, los concejales, o las unidades de autogobierno (municipios y pueblos), asambleas provinciales, asambleas regionales, o las asambleas de otras formas de organización territorial existente en estados modernos, en los que sus miembros son electos en elecciones generales y directas. Aunque no es posible dar en automático el trato legal a los diputados del

²⁹⁹ La Constitución de la República de Serbia entró en vigor el 8 de noviembre de 2006.

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La “renuncia en blanco”...

parlamento al igual que a los representantes de los ciudadanos de niveles más bajos de gobierno, ahí existe un común denominador entre estas dos categorías de representantes populares, la naturaleza legal de su mandato, fundada en la relación entre los electores y sus representantes.

No existe duda de que en alguno de estos elementos el mandato libre de los representantes del pueblo, como de sus fundadores lo vieron, con el paso del tiempo cayó en conflicto con el concepto de gobernabilidad moderna, en el que la vida política es inconcebible sin la existencia de partidos políticos, en la que los cuerpos representativos cada vez más parece que fueran “cuerpos representativos de partidos políticos” en lugar de “cuerpos representativos de individuos importantes” electos en elecciones directas (Nenadic 2008). Desde luego, el mandato libre de los representantes del pueblo no se puede ver hoy sólo desde la perspectiva de si los representantes ciudadanos están “forzados por las instrucciones de los votantes” o las “instrucciones de sus respectivos partidos políticos”. Es decir, si ellos tienen la libertad de actuar en sus cuerpos representativos de acuerdo con sus propias circunstancias, y si también es posible preguntarse en qué grado los representantes ciudadanos son responsables frente a sus votantes, y en qué grado frente a aquellos que los nominan, promueven y apoyan en los periodos postelectorales; en consecuencia, qué forma y grado de responsabilidad es posible conferirles (Beyme 2000).

El principio de un mandato representativo libre, con independencia de todas sus debilidades, es visto como uno de los “pilares de la doctrina de la democracia representativa”, sobre la que están basadas las instituciones de estados democráticos modernos (Nenadic 2007). No obstante, es posible advertir en la práctica constitucional de países individuales algunos titubeos respecto a la propositividad de este principio y las correcciones resultantes del proclamado principio de mandato libre. Pero a pesar de las demandas constantes de establecer un vínculo más fuerte entre los partidos políticos y los diputados, orientados a asegurar la disciplina partidaria, son insertos en textos constitucionales, un muy profundo análisis de práctica legal comparada muestra que se ha prestado poca atención a tales demandas por parte de aquellos que escriben las constituciones, independientemente del tiempo en que se adopten. Por ello, podemos asegurar con plena certeza que en los países europeos un mandato de diputados libre es un principio constitucional importante para el funcionamiento de las democracias, y se ha mantenido por encima de las necesidades políticas pragmáticas para establecer un término obligatorio de gestión.

Sin embargo, sin tomar en cuenta la aceptación general de este principio democrático en las constituciones modernas, algunos marcos regulatorios del estatus legal y de responsabilidad de los diputados y otros representantes ciudadanos pueden golpear en

las raíces y seriamente amenazar su realización en la práctica. En estos casos es aquel de las cortes constitucionales, cuyo papel de “guardias de la Constitución” de cada estado gobernado por la ley es para asegurar que el legislador, o su mayoría parlamentaria, no transforme el principio de mandato libre en una proclama constitucional vacía. Este reto ha sido encarado por la Corte Constitucional de la República de Serbia cuando se evaluó la constitucionalidad de disposiciones no solamente de la ley sobre elecciones de diputados nacionales y sobre la ley de elecciones locales, que datan de 2004, sino también en 2010, y en su evaluación del cumplimiento de la ley sobre elecciones locales (2007) a la Constitución de la República de Serbia y la ratificación de los tratados internacionales.³⁰⁰

III. SOBRE EL CARÁCTER DEL MANDATO DE LOS CONCEJALES (REPRESENTANTES LOCALES) DE CONFORMIDAD CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE SERBIA

En el proceso de confeccionar la Constitución de Serbia de 2006, la tarea de sus autores era establecer en la ley más general de la nación los principios y soluciones que aseguraran que en el periodo que seguía a la República de Serbia se desarrollara una democracia con un sistema del tipo parlamentario. Partiendo de eso, los principios y soluciones básicas de la Constitución, en la que se fundaba el sistema constitucional de Serbia, estaban basados sobre estándares característicos de la época en las constituciones europeas. De cualquier manera, la Constitución no regula explícitamente la naturaleza de los mandatos de los representantes en general, incluyendo aquellos de representantes ciudadanos en entidades locales autogobernadas,³⁰¹ sino que el carácter de sus mandatos podía ser sólo deducido indirectamente al analizar ciertas disposiciones constitucionales. La Comisión de Venecia del Consejo Europeo también señaló esta solución en su Opinión No. 405/2006 sobre la Constitución de Serbia, fechada el 19 de marzo de 2007 (CVCE 2007).

³⁰⁰ Ver artículos 16 y 194 de la Constitución de la República de Serbia, bajo los cuales la normatividad internacional aceptada forma parte integral del orden legal de la República de Serbia y se aplica directamente.

³⁰¹ La disposición del artículo 102, párrafo 2, de la Constitución de la República de Serbia fue sumamente controvertida. Según éste “... un representante debe ser libre bajo los términos estipulados por la ley de poner su mandato a disposición del partido político que lo postuló”. Este ordenamiento no puede aplicarse directamente y no regula las condiciones “bajo las cuales este derecho se ejerce, por ejemplo, la libertad de los diputados nacionales”, bajo la Ley electoral de Diputados Nacionales ni bajo la Ley de la Asamblea Nacional (GORS 2010).

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La “renuncia en blanco”...

La República de Serbia se define por su Constitución como un Estado del pueblo serbio y todos los ciudadanos que vivan en él basados en el imperio de la ley y justicia social, principios de democracia civil, derechos humanos y de minorías y libertades, y compromisos con los estándares y valores europeos.

Las disposiciones básicas de la Constitución definen los principios de relevancia para una amplia visión del marco constitucional-legal del sistema parlamentario en la Serbia contemporánea, así como la representación de los ciudadanos en las entidades locales autogobernadas. Estos principios garantizan particularmente:

- Que la soberanía reside en los ciudadanos, quienes la ejercen a través de referéndums, iniciativas populares y representantes electos libremente.
- Que ningún órgano estatal, organización política, grupo o individuo puede usurpar la soberanía de los ciudadanos ni establecer un gobierno en contra de la voluntad expresada libremente de los ciudadanos.
- Que el imperio de la ley es un requisito fundamental para la Constitución basado en los derechos humanos inalienables y ejercido entre otras formas, a través de elecciones libres y directas, garantías constitucionales de derechos humanos y de minorías, separación de los poderes, y una judicatura independiente y observancia de la Ley y Constitución (CRS, artículo 5, párrafo 1, 3 y 4).

Además, los autores de la Constitución establecieron claramente en cuanto a los derechos fundamentales el lugar y papel de los partidos políticos en el orden constitucional y legal de la República de Serbia. La Constitución garantiza y reconoce el papel de los partidos políticos en la conformación democrática de la voluntad política de los ciudadanos, pero al mismo tiempo prohíbe actividades de partidos políticos dirigidos al derrocamiento violento del orden constitucional, la violación de derechos humanos o minorías o la incitación al odio racial, nacional o religioso, y prescribe que los partidos políticos no pueden ejercer el poder directamente o someterlo a su control.

Por otra parte, la Constitución garantiza a cada ciudadano de la República de Serbia en edad y condición de trabajar el derecho a votar y ser votado, al sufragio universal igual en elecciones libres y directas con voto secreto y en persona (CRS, artículo 52). La libertad de pensamiento y expresión también están garantizadas: los ciudadanos de Serbia son libres de buscar, recibir, impartir información e ideas usando el habla, la escritura, el arte o cualquier otra manera. La libertad de expresión puede ser restringida por la ley si es necesario proteger los derechos y fama de otros, para el propósito de mantener la autoridad y la objetividad en la Corte, la protección de la salud pública, la moral de una sociedad democrática, y la seguridad nacional de la República de Serbia (CRS, artículo 46).

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La “renuncia en blanco”...

Es importante señalar los principios constitucionales básicos de acuerdo con los que se ejercen todos los derechos humanos y libertades de minorías, incluyendo los derechos electorales y los que garantizan los derechos humanos y las minorías protegidas por la Constitución, así como los derechos humanos y de minorías aceptados generalmente por las reglas de la ley internacional, tratados internacionales y leyes ratificadas son ejercidos directamente; la manera de ejercer esos derechos puede ser prescrita por un estatuto sólo en donde esta explícitamente expresado en la Constitución o si se le requiere para los fines de ejercer un derecho individual debido a su naturaleza, en la que la ley no puede influir de ninguna forma en la sustancia del derecho garantizado y en las disposiciones de derechos humanos y de minorías que son interpretadas como el beneficio de los valores de la sociedad democrática, en cumplimiento con los estándares internacionales válidos de derechos humanos y de minorías, y en la práctica internacional de instituciones que supervisan su implementación; las garantías de derechos humanos inalienables y los derechos humanos en la Constitución, y que sirven para preservar la dignidad humana y el ejercicio de la plena expresión y la igualdad de cada individuo en una sociedad democrática justa y abierta por la Constitución, pueden ser restringidas por la ley sólo donde la Constitución permita esta restricción, y para los propósitos permitidos por la Constitución, en una medida necesaria para alcanzar el principio de constitucionalidad de restricción en una sociedad democrática y sin escudriñar sobre la sustancia del derecho relevante garantizado (CRS, artículos 18 al 20).

Finalmente el poder del Estado está restringido explícitamente en la Constitución por los derechos de los ciudadanos frente a la autoridad provincial y el autogobierno local (CRS, artículo 12, párrafo 1). A diferencia de la gran mayoría de las constituciones, la de la Republica de Serbia propone: primero, establecer explícitamente que los ciudadanos ejerciten su derecho al autogobierno local directamente o a través de sus representantes electos libremente (CRS, artículo 176); segundo, define al cuerpo representativo de las unidades del gobierno local y su composición, así como la manera de elección de sus miembros. Bajo la Constitución, la asamblea es el órgano supremo de autoridad de autogobierno local, y está conformado de concejales locales electos para un periodo de cuatro años, en elecciones directas, por voto secreto, de acuerdo con la ley (CRS, artículo 180).

De las disposiciones antes mencionadas siguen las tareas constitucionales del legislador con una más clara manera de elegir a los concejales —representantes ciudadanos en las asambleas locales de autogobierno—, aunque eso no faculta al parlamento a salirse de las barreras constitucionales en la regulación de este problema. Para evitar que la norma constitucional obligue a la legislatura (Asamblea Nacional) a obedecer la Constitución en el ejercicio de sus funciones sin quedar más que en palabras vacías,

La “renuncia en blanco”...

la Constitución garantiza a la Corte Constitucional la tarea de ser el garante de su observancia y cumplimiento por parte de todos, incluyendo al más alto órgano representativo de la nación, el brazo legislativo del gobierno.

IV. LA RESTRICCIÓN DEL MANDATO DE LOS CONCEJALES EN LA LEY DE ELECCIONES LOCALES. “ACUERDO” Y “RENUNCIA EN BLANCO”

Durante el proceso de armonización de la ley de elecciones locales de la República de Serbia, en vigor desde 2007, y con la nueva Constitución y la ley internacional aceptada, además de definir más de cerca el proceso de elección y términos de mandatos de representantes locales, por primera vez, como práctica nacional, dispuso lo siguiente:

- a) Establecimiento de una relación legal específica entre el concejal —representante ciudadano electo— y el responsable de la lista electoral —los partidos políticos o coaliciones de partidos políticos de cuya lista fue electo el concejal local—.
- b) Introdujo el concepto de “renuncia en blanco”. Bajo el artículo 47 de la citada ley, que ya no está en vigencia por una decisión de la Corte Constitucional (IU No. 52/08, 2010), se había estipulado:
 1. Que el responsable de la lista electoral y el candidato para concejal o el concejal podrán llegar a un acuerdo para regular sus relaciones mutuas y dar derecho al responsable de la lista electoral de presentar en el nombre de ese concejal, la renuncia del concejal a sus funciones en la asamblea de la unidad de autogobierno local.
 2. Que en el proceso de conclusión del acuerdo mencionado, el candidato a concejal o el concejal pase al responsable su renuncia en blanco y que esto será parte del acuerdo.
 3. Que la renuncia en blanco será definida como un “documento que contiene una declaración del candidato al concejal o del concejal, que él o ella presenta su renuncia a la función de concejal en la asamblea de la unidad de autogobierno local, así como una autorización al responsable de la lista electoral para entregar la renuncia en nombre del concejal al presidente de la asamblea de la unidad de autogobierno local.
 4. Con base en dicho acuerdo, el responsable de la lista electoral adquiere el derecho de tener a su entera disposición el mando del concejal con quien haya cerrado el acuerdo, y a decidir el momento para hacerlo.

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La “renuncia en blanco”...

5. La renuncia y la autorización dadas a la renuncia en blanco serán irrevocables.
6. El concejal, quien ha sometido su renuncia en blanco, podría participar en el trabajo y toma de decisiones de la asamblea del autogobierno local y ejercitar todos los derechos inherentes a la función del concejal, hasta el momento que la asamblea de la unidad de gobierno local determine la terminación de su mandato con base en la renuncia, en su nombre, por el responsable de la lista electoral, esto es, el partido político.
7. Los acuerdos serían hechos de forma escrita y las renunciaciones en ellos, así como la firma de la renuncia en blanco, serían certificadas en conformidad con la ley que regule la certificación de firmas.
8. Los acuerdos y las firmas serán sujetos de pago de una cuota de verificación cuyo monto estará determinado por el funcionario a cargo de asuntos jurídicos.

Se desprende de lo anterior que el legislador estableció una relación legal específica entre los representantes de los ciudadanos en autogobiernos locales (asambleas municipales o de la ciudad) y los partidos políticos de cuyas listas hayan sido electos, ya sea antes de que el mandato sea adquirido o al principio del periodo de gestión, mediante un acuerdo cuyo principal objetivo es que el representante ciudadano someta al partido político su renuncia por adelantado y le autorice a “activar” la renuncia en cualquier momento durante el término de la gestión.

Tomando estas disposiciones de la Constitución, la tarea de la Corte Constitucional de Serbia sería evaluar si las disposiciones de la ley están de acuerdo con el marco constitucional, así como las disposiciones de los tratados internacionales ratificados por la República de Serbia. En el procedimiento llevado a cabo con relación a una petición de evaluación de la constitucionalidad del artículo 47 de la Ley Sobre Elecciones Locales, la Corte Constitucional observó las disposiciones desde la perspectiva de cuatro principios constitucionales fundamentales:

- a) El principio de soberanía de los ciudadanos.
- b) El principio del Estado de derecho.
- c) El derecho de los ciudadanos al autogobierno.
- d) El derecho de los ciudadanos a llevar a cabo la elección de sus representantes a las asambleas de autogobierno.

La Corte Constitucional observó la materia de disputa en relación con lo provisto por el Tratado Internacional de Derechos Civiles y Políticos bajo el cual todos los ciudadanos gozan del derecho y posibilidad, libre de cualquier discriminación o restricciones infundadas, a:

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La “renuncia en blanco”...

a) Participar en la administración de los asuntos públicos, ya sea directamente o por medio de los representantes elegidos libremente.

b) Votar o ser electo en elecciones periódicas genuinas, universales, iguales y con voto secreto, garantizando la libre expresión de la voluntad de los electores (cidcp, artículo 25),³⁰²

Y con relación de las disposiciones del artículo 3 del Protocolo No. 1 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEPDH), revisado de conformidad con el Protocolo Núm. 11, según las cuales los gobiernos firmantes asumen la obligación de organizar elecciones libres con regularidad, con voto secreto, bajo condiciones que garanticen la libre expresión de las opiniones ciudadanas en la elección de cuerpos legislativos.

La Corte Constitucional partió del hecho de que los principios de soberanía ciudadana y estado de derecho contenidos en los artículos 2 y 3 de la Constitución; el derecho de los ciudadanos al autogobierno local garantizado por lo provisto en el artículo 176 de la Constitución, así como el artículo 180, párrafo 3 de la misma, según la cual los concejales son electos en elecciones directas, representan las disposiciones constitucionales fundamentales que regulan la relación entre los ciudadanos con los concejales en las asambleas de las unidades de autogobierno local, y la naturaleza del mandato de un concejal. La Corte concluyó que los principios constitucionales universales contenidos en los artículos 2 y 3 de la Constitución, que determinaban la naturaleza de los mandatos de los diputados, se relacionan directamente con todos los representante populares electos, incluyendo concejales como representantes ciudadanos en las asambleas de las unidades de autogobierno local, y que las disposiciones de los artículos 176 y 180 de la Constitución son disposiciones especiales relacionadas con los representantes libremente electos en las asambleas de las unidades de gobierno local. En opinión de la Corte Constitucional, se desprende de las disposiciones antes mencionadas que los ciudadanos son depositarios de la autoridad soberana, y que ellos también ejercen su derecho al autogobierno a través de representantes libremente elegidos, esto es, concejales en las unidades de autogobierno local que deciden en su nombre y en su interés sobre asuntos de relevancia local.

El derecho de los concejales a representar ciudadanos en las asambleas de autogobierno local no está restringido por la Constitución ni tampoco prevé ésta ninguna posibilidad de restringir un derecho local materializado en elecciones directas por la asamblea de autogobierno local. Además, desde la perspectiva de Corte Constitucional

³⁰² Serbia suscribió la Convención Internacional para los Derechos Civiles y Políticos el 30 de enero de 1971.

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La “renuncia en blanco”...

los concejales gozan de libertad constitucionalmente garantizada y la representación de aquellos quienes los han elegido. El libre mandato de los representantes populares es uno de los principios y valores fundamentales sobre los cuales se basa un estado democrático de derecho, y bajo el artículo 1 de la Constitución, la República de Serbia está, entre otras cosas, construida sobre los principios de la democracia civil y comprometida con los principios y valores europeos.

Al introducir el concepto de un acuerdo sobre las bases en las cuales el responsable de una lista electoral adquiere el derecho de tener a su entera disposición el mandato de un concejal, en la perspectiva de la Corte Constitucional, el legislador contempló la esencia del estatus del concejal definido constitucionalmente y el carácter representativo de las unidades de autogobierno local. La Corte fundamentó su conclusión bajo la óptica de que en la Constitución el estatus de concejal se adquiere a través de elecciones ciudadanas directas y que los concejales son libres en el ejercicio de sus funciones y representación ciudadana en las asambleas de autogobierno local. Sin embargo, el mandato libre de los concejales como representantes ciudadanos no significa y ni puede interpretarse como que los concejales gocen de libertad de disponer del mandato de la forma en que lo prevé el controvertido artículo 47 de la ley, sino como la independencia de los concejales de influencias y presiones externas e internas, durante la toma de decisiones en los cuerpos representativos locales.

Teniendo en mente que no existe vínculo elector-concejal fundamentado, constitucional o legalmente, para la duración del mandato de un concejal de una conexión legal en el ejercicio de las funciones de concejal, incluyendo la terminación de mandato (*impeachment*), la Corte Constitucional asumió la visión de que es aún más difícil prever tal vínculo basado legalmente entre un concejal y el responsable de la lista electoral, y tampoco puede la gestión de las funciones de un concejal llevarse a cabo por la voluntad del responsable de una lista electoral.

En la perspectiva de la Corte Constitucional, no proceden derechos ni poderes especiales algunos del responsable de una lista electoral hacia un concejal por el hecho de que el responsable de la lista haya nominado al candidato a concejal de su lista, ni tampoco es posible que el responsable de la lista controle el mandato del concejal. Al introducir el concepto de acuerdo cuya materia es la disposición del mandato del concejal, el legislador revisó indirectamente la naturaleza definida constitucionalmente de un mandato representativo y sacó a la luz un imperativo oculto del concejal, aunque no con relación a aquellos que el concejal representa según la Constitución —los que lo eligieron y le confiaron su mandato— sino con relación al partido político o cualquier otro autorizado para presentar la lista bajo la cual haya sido nominado.

Al evaluar la provisión antes mencionada, la Corte Constitucional partió del hecho de que el mandato es una relación pública legal entre los electores y sus representantes y

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La “renuncia en blanco”...

de que no puede sujetarte a un acuerdo entre un candidato a concejal o un concejal y el responsable de la lista electoral. La naturaleza de un mandato representativo no permite que su ejercicio se sujete al acto legal citado. Por ello, la función de un concejal en una asamblea municipal en la República de Serbia es pública, y la realiza sobre la base de haber sido electo por ciudadanos. La Constitución no da ninguna posibilidad al concejal de controlar el derecho de ejercer su función al transferir ese derecho a un tercero, esto es, al responsable de la lista electoral. Dada su naturaleza legal, tal acuerdo se regiría bajo el derecho privado y un mandato, como expresión de una relación pública legal, no puede sujetarse a dicho tipo de acuerdo.

El sujeto de tal acuerdo es contrario al orden público, esto es, contraviene la prohibición fundamental de la Constitución sobre la soberanía de los ciudadanos, el Estado de Derecho y el derecho de los ciudadanos al autogobierno local y a la elección directa de sus representantes. Como tal, es legalmente inviable.

Además de lo dicho, el precepto de renuncia en blanco contenido en el artículo 47 de la mencionada ley, sobre las bases en las que el firmante de una renuncia en blanco transfiere autoridad al presentar su renuncia al responsable de una lista electoral, y éste decide de manera autónoma si es que se debe aceptar y cuándo la autorización para renunciar en el nombre del concejal, está, desde la perspectiva de la Corte, en desacuerdo con el principio legal básico de que una declaración de la voluntad de renunciar debería corresponder a la voluntad real del servidor público en funciones, y tampoco cumple con la provisión constitucional de que un cargo público puede ser concluido por la petición personal de quien lo detenta.

La Corte Constitucional asume la postura de que la función del concejal, como la de cualquier otro funcionario público, se puede siempre determinar a voluntad de su tenedor, pero que ésta debe corresponder con la voluntad verdadera del concejal en el momento de presentar su renuncia y que debe ser expresada libremente. En una situación donde otorgar una renuncia en blanco a disposición de alguien más pueda representar una condicionante para que alguien sea dominado y en donde el responsable de una lista electoral decide de manera autónoma si procede y cuándo activar una renuncia en blanco firmada por adelantado, la Corte Constitucional asumió la postura de que tal renuncia no representa un acto de libre albedrío del concejal sino justo lo opuesto (Stojanovic 1999).

Las disposiciones del artículo 47 de la citada ley, desde la postura de la Corte Constitucional, no cumplían con la prohibición constitucional del ejercicio del poder directo de los partidos políticos, ni con el veto de someterlos a su control. La ley autoriza a los partidos políticos a presentar listas electorales, y en la práctica es una regla que ellos sean los únicos que las presenten.

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La “renuncia en blanco”...

Sin embargo, desde la perspectiva de la Corte Constitucional, el derecho a nombrar candidatos a las listas electorales no permite la provisión de instrumentos para la responsabilidad de un concejal hacia el responsable de una lista electoral como lo prevén las disposiciones antes mencionadas de la ley. De esta ley se desprende que un partido político que adquiere el derecho de tener el mandato de sus concejales a disposición sobre el fundamento de acuerdos podría siempre decidir separar a los concejales de sus mandatos ante su posible “desobediencia” a las órdenes del partido y remplazarlos con otros funcionarios.

De esta manera, los partidos políticos podrían alterar la composición de las asambleas de autogobierno local sin ningún control, por lo tanto, influenciando el proceso de votación y de decisiones, el funcionamiento de todo el cuerpo, además de otros órganos de autoridades y cargos electos o designados por la asamblea. Al garantizar el poder político a los partidos políticos de disponer de los mandatos de sus concejales se crea la posibilidad de que ellos tomen el control total en la esfera local —en contra del mandato constitucional— al aplicar las disposiciones del artículo 47 y al asumir el papel del electorado, es decir, los representantes ciudadanos mismos. Por esta razón, la Corte Constitucional concluyó que las controvertidas disposiciones del artículo 47 de la Ley de Partidos Políticos les otorgaban a los partidos poderes que violaban el marco constitucionalmente definido para su actividad.

La Corte Constitucional también determinó que en las disposiciones antes mencionadas del artículo 47 de la ley, de acuerdo con las cuales un responsable de una lista electoral puede, al tener el mandato de un concejal a su disposición, también decidir sobre la duración del encargo del concejal, esto es, la terminación del mandato. El legislador también restringió el derecho electoral de un ciudadano a ser electo y a gozar del mandato adquirido en las elecciones sin ninguna restricción, un derecho garantizado por las disposiciones del artículo 52 de la Constitución, artículo 25 inciso b, del Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos; del artículo 3 del Protocolo Número I de la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

Desde la perspectiva de la Corte Constitucional, el derecho de los ciudadanos a ser electos, también establecido por los tratados internacionales, implica un derecho a mantener los mandatos de sus representantes y a disfrutar de ellos sin ninguna obstrucción para el periodo al que hayan sido electos, así como garantizar la protección en contra de la privación o terminación del mandato adquirido en las elecciones.

El otorgar a los representantes de las listas electorales el poder de disponer libremente del mandato de sus concejales era una autorización de facto para decidir arbitrariamente sobre la terminación de los mandatos de esos, la Corte Constitucional determinó que el legislador había actuado en contra de la Constitución y los acuerdos

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La “renuncia en blanco”...

constitucionales rectificadas. Más aún dado que la forma de ejercer el derecho electoral puede ser regulada por la ley; desde la perspectiva de la Corte Constitucional, las disposiciones discutidas no contemplan la forma de ejercer ese derecho, sino que en su lugar ensombrecen la esencia misma de este derecho electoral; la Corte Constitucional determinó que las disposiciones controvertidas estaban también en contra de los principios básicos de los derechos y libertades humanos y de las minorías consagrados en la Constitución.

Tomando en consideración el contenido de las controvertidas disposiciones del artículo 47 de la citada ley, esto es la posibilidad de la terminación del mandato de un concejal por haber desobedecido una instrucción emitida por el responsable de la lista electoral, la Corte Constitucional sostuvo la postura de que estas disposiciones también restringían el derecho de libertad de pensamiento y expresión de los concejales, tal como se garantiza en el artículo 46 de la Constitución. Desde la perspectiva de la Corte Constitucional, al ejercitar sus funciones representativas en las asambleas locales de gobierno, el concejal debe ser libre de expresar sus opiniones, es decir, de hablar y votar de acuerdo con sus convicciones. La libertad de pensamiento y expresión es relevante para todos los ciudadanos, pero esta libertad garantizada constitucionalmente es de especial importancia para los representantes ciudadanos electos, pues ellos representan a esos ciudadanos y sus intereses en las asambleas. El legislador ha protegido esta libertad más allá al establecer una regla de inmunidad de los concejales como lo dicta el artículo 37 de la Ley de Autogobierno Local. Aunque es un derecho de los concejales, en su función de representante popular, el no llamar a cuentas por opiniones expresadas en la Asamblea, es un principio universal aceptado bajo las controvertidas disposiciones del artículo 47 de la citada ley, los concejales podrían siempre ser llamados a cuenta, y sus renuncias en blanco podrían ser activadas si votan o hablan en contra de la postura o de una instrucción recibida del partido de cuyas listas han sido electos, de esta manera, en la perspectiva de la Corte Constitucional, la libertad constitucionalmente garantizada de pensamiento y expresión de los concejales, en su función de representantes ciudadanos electos, en las unidades de autogobierno local, se restringió en un grado significativo. En otras palabras, las controvertidas disposiciones abrogaron uno de las precondiciones básicas de un mandato libre que los representantes ciudadanos electos directamente pueden, durante su gestión, de expresar libremente sus opiniones y votar de igual manera en el cuerpo representativo para el que fueron electos, sin ningún temor de perder sus mandatos como resultado de estas acciones.

La Corte Constitucional adoptó su postura sobre el estatus legal de los concejales y el carácter del mandato de un concejal en sus resoluciones IU-66/02, IU-201/03 e

La “renuncia en blanco”...

IU-249/03, sopesando la conformidad de las disposiciones particulares de la Ley sobre Autogobierno Local y la Ley sobre Elecciones Locales con la Constitución de 1990. En aquellas ocasiones la Corte Constitucional sostuvo la postura de que un candidato a concejal adquiere el estatus de concejal al ser electo directamente por los ciudadanos y que los concejales gozan de una libertad garantizada constitucionalmente de representar a aquellos quienes los eligieron.

Al decidir sobre la constitucionalidad de las disposiciones del artículo 47 de la Ley de Elecciones Locales, la Corte Constitucional también tuvo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH), en particular en el caso *Gaulieder vs. Eslovaquia*, y en la práctica de la CEDH de acuerdo con la cual el derecho a elecciones libres garantizado por el artículo 3 del Protocolo número 1 de la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, implica el derecho individual de los ciudadanos a ser electos, y una vez electos, a ser miembros del parlamento.

V. CONCLUSIONES

Dejando fuera de la discusión el derecho de cada funcionario público, incluyendo a los representantes ciudadanos electos directamente (locales) a terminar sus mandatos en contra de su propia voluntad —renunciando— la Corte Constitucional de la República de Serbia reconoció en las disposiciones controvertidas de la Ley de Elecciones Locales que han legalizado “acuerdos” y “renuncias en blanco”, una forma sofisticada de transformar la renuncia de un acto personal de un individuo a una sanción eficiente para reforzar la “disciplina de partidos”. Al sopesar las disposiciones de la ley como contrarias a la Constitución y a los tratados internacionales relevantes, la Corte Constitucional expresó de nuevo, de manera clara, su posición de que la representación política moderna en Serbia debe estar basada en un mandato representativo libre. De esta manera, de nuevo, después de 5 años, la Corte Constitucional presentó de manera clara su posición, con la cual nuestra práctica parlamentara se ha enfrentado por algunos años, respecto a determinar el carácter de un mandato representativo, la búsqueda de una respuesta a la pregunta de si el futuro de la representación política en Serbia se basa en una intermediación creciente entre los ciudadanos y sus representantes mediante el establecimiento no sólo de vínculos políticos, sino también legales, entre los representantes ciudadanos y sus respectivos partidos políticos, o si el futuro se basa en garantizar un mandato representativo libre enmarcado en los principios de soberanía ciudadana y una clara definición del papel de los partidos políticos al delinear democráticamente la voluntad política de los ciudadanos. Sin embargo, independientemente de la decisión de la Corte Constitu-

cional, estos debates continuarán por largo tiempo en este país, hasta que el mandato de los representantes populares esté claramente definido por la Constitución, evitando así que el legislador y los partidos políticos parlamentarios pongan a debate la palabra de los autores de la Constitución, al interpretar normas constitucionales.

VI. FUENTES CONSULTADAS

- Beyma, K.V., 2000. *Parliamentary democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*. London: Macmillan Press.
- CVCE. Comisión de Venecia del Consejo Europeo. 2007. *Opinión sobre la Constitución de Serbia*, No. 405/2006 del 19 de marzo de 2007, disponible en: [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.pdf) (Consultado el 12 de octubre de 2010).
- CEPDH. Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. 1952. Opened for signature on 20 March 1952, entered into force on 18 May 1954.
- CEPDH. Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. 1994. *Protocolo No. 11*. Firmado el 11 de mayo de 1994, entró en vigor el 1º de noviembre de 1998.
- CIDCP. Convención Internacional para los Derechos Civiles y Políticos, artículo 25
- Decision of the Constitutional Court of Serbia. 2010. IU No. 52/08. Belgrado: Official Gazette of the RS 34/10.
- GORS. Gaceta Oficial de la RS (1999 y 2001) *Ley sobre Autogobiernos Locales*. Belgrado: Official Gazette of the RS 49/99 and 27/01.
- GORS. Gaceta Oficial de la RS (2002) *Ley de Elecciones Locales*. Belgrado: Gaceta Oficial de la RS 33/02.
- GORS. Gaceta Oficial de la RS (2006) *Constitución de la República de Serbia*. Belgrado. Gaceta Oficial de la RS 98/06.
- GORS. Gaceta Oficial de la RS (2007) *Ley sobre Elecciones Locales*. Belgrado: Gaceta Oficial de la RS 129/07.
- Gaulieder v Slovakia*. 1997. Corte Europea para los Derechos Humanos, No. 36909/97 [en línea], disponible en: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=Gaulieder%20%20slovakia&sessionid=73616992&skin=hudoc-en> (Consultado el 6 de noviembre de 2010).
- Nenadić, B., 2007. *Sur le mandat parlementaire: Exemple de la Serbie* [en línea], Disponible en: <http://www.enelsyn.gr/papers/w3/Paper%20by%20Dr%20Bosa%20%20Nenadic.pdf> (Consultado el 30 November 2010).
- Nenadić, B., 2008. O parlamentarnom mandatu: primer Republike Srbije. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. LVI (1), pp. 6 et al.

Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales

La “renuncia en blanco”...

ONU. Organización de las Naciones Unidas. Tratado Internacional de Derechos Civiles y Políticos firmado el 16 de diciembre de 1966, en vigor desde el 23 de marzo de 1976.