

APORTES PARA UNA TEORIA EMPIRICA ELECTORAL. REFORMA ELECTORAL PARA EL ESTADO DE PUEBLA

Por el Mtro. Marcos Ramos Osorio

Profesor en la Escuela Libre de Derecho de Puebla, A.C.

El esfuerzo académico de lograr reformas a la legislación electoral de la entidad federativa de Puebla es permanente, nos hace reflexionar sobre una *teoría empírica electoral*, la que presento a continuación.

Fundamentación teórica

En la transformación del poder político del Estado mexicano juega papel importante la función *cibernética* del derecho, su comunicabilidad normativa guía las acciones de los sujetos de derecho en el acontecer social.

El derecho electoral integrado por sus competencias, procedimientos y normaciones que constituyen un sistema de

regulación caracterizado por relaciones funcionales con el entorno social, opera en dos rutas: a.- La del ecosistema social que incorpora las necesidades, representaciones valorativas, exigencias y otros influjos que debe regular y b.- La repercusión de la normación regulativa sobre el entorno social, en cuanto adopta una selección obligatoria entre las alternativas de conducta factibles que servirán a los miembros de la comunidad como hilo conductor para coordinar el comportamiento.

Entiendo que la *teoría empírica electoral* trata de describir los hechos sociales electorales como conexiones de factores múltiples, en su dependencia y condicionalidad mutuas y considera la interacción permanente entre el sistema y sus partes.

Es claro que el derecho posee una función *cibernética*, *guía la acción de los sujetos regulando el acontecer social*, los *espacios jurídicos vacíos* deben ser condensados por la ley.

El derecho entonces lo abarca todo, lo permisible y lo no permisible, su omnipresencia es orientadora de las conductas humano social, considero que la referencia electoral es fundamentadora del poder político, debe entonces llegar hasta sus últimas consecuencias para dirigir a las autonomías que integran el sistema y buscar un equilibrio que mantenga la paz social.

La necesidad de que las legislaciones electorales de las entidades federativas como Puebla, llenen los espacios vacíos que señala el ecosistema social, es fundamental para mantener el equilibrio sistémico de la representación significativa electoral, que se caracteriza en que la influencia de las unidades sociales que buscan autonomía sea compensada por el sistema mismo, en esa medida se logra el objetivo social.

Algunas entidades federativas han comprendido esta teoría empírica electoral y han logrado incorporar la influencia de las unidades del sistema, al sistema mismo, instituciones de democracia semidirecta como el *referéndum*, y *plebiscito*, *iniciativa popular* son vistas ya en las nuevas legislaciones electorales.

Inclusive, en algunas el *sistema electoral de segunda vuelta*. Me queda claro que estas sociedades han encontrado un equilibrio de avance en su hacer político electoral, ahí, los actores fueron suficientemente congruentes con la modernidad, otras sociedades buscan el previo acuerdo para poder pilotear la gobernabilidad de la comunidad política, al viejo estilo, se ponen de acuerdo y *fluyen los cargos públicos*, *los acuerdos adversos de la legalidad y constitucionalidad hacen parecer una razonabilidad empírica que se va desmantelando por la propia legislación*. En la medida en que se entiende la posibilidad de lograr el equilibrio entre las unidades sociales participantes y el sistema jurídico electoral, se observa el reconocimiento legislativo de instituciones que producen la viabilidad democrática. En el ámbito federal fue suficientemente capturada la necesidad de equilibrar los factores mencionados y se produjo la reforma de la legislación electoral del año de 1996 que califiqué como *la reforma electoral del Presidente Zedillo*, que no ha sido suficientemente valorada, y ha permanecido durante varios años porque es congruente con el sistema empírico electoral del que construimos su teoría, pero que necesita ampliar sus contenidos incluyendo instituciones que reclaman las unidades sociales al sistema electoral, como *el referéndum*, *el plebiscito*, *la iniciativa popular* y *la segunda vuelta*.

Técnica jurídica

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el moderno artículo 41, una adecuada distribución de competencias funcionales de los Poderes de la Unión que dimanen de la soberanía del pueblo, orienta el sistema a no confundir funciones competenciales, esto es, tiende a que cada poder realice sus funciones competenciales establecidas por la propia ley, no se puede ir más allá, el Estado moderno ya no busca ni el bienestar social ni la paz social, busca *el cumplimiento de las funciones competenciales que señala la ley*, el órgano gubernamental sólo puede hacer lo que le señala la ley, el individuo puede hacer todo lo que no afecte la esfera de competencia del otro. Existe congruencia con el texto del 49 constitucional que señala que el Supremo Poder se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La fijación de competencias a cada uno de estos órganos supremos constituye sólida base de un sistema que no puede confundir funciones, en otro giro, el Legislativo no puede hacer, *ratio legis*, lo que hace otro órgano, ni el Ejecutivo, ni el Judicial, ya que las redes competenciales no pueden ser brincadas sin alterar el sistema, el chip del sistema jurídico se altera con más o menos energía funcional y altera el sistema. Cuestión de técnica sistémica la que obliga estarse a la función y lugar que corresponde; es así como no puede aceptarse que existan instituciones fuera de las comprendidas por la ley suprema que organiza el sistema, tampoco puede aceptarse que otros órganos competenciales realicen la función de la competencia del poder judicial, juzgar, tampoco se puede aceptar la existencia de órganos que se salgan del sistema y no encuentren cabida en ningún espacio legal.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por unanimidad en el año 1948, el tratado de *“La Convención Europea sobre Derechos Humanos”*, el tratado de *“la Convención Americana sobre Derechos Humanos”* ratificado por el Senado Mexicano en el año de 1986, en su artículo 23, *“el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles”* asimismo ratificado por el Senado de la República en el año de 1986, en el artículo 25 establecen: el derecho de *“todos los ciudadanos”* a *“votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de electores”*. En dichos documentos se reconocen los derechos políticos de votar y ser votado como derechos individuales. Pero hay algo más el artículo 1 de la *Convención Americana* establece que *“los Estados partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que está sujeta a jurisdicción”*. En seguida el artículo 2 establece que *“si el ejercicio de los derechos y libertades mencionadas en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de todo carácter que fueren necesarias para hacer efectivo tales derechos y libertades”*. Entendemos que en aplicación congruente de los tratados en cita, los derechos políticos de los ciudadanos de las entidades federativas deben tutelarse mediante un sistema jurídico electoral apropiado que se encuentre contemplado por la norma fundamental, porque las entidades federativas tienen la obligación de respetar los tratados internacionales referidos y aprobados por el Senado, para ello deben acreditar un sistema recursal electoral apropiado que haga posible la defensa legal de los derechos

individuales de votar y ser votados, tal legalidad sistémica implica que los órganos encargados de la jurisdicción electoral sean los adecuados, los previamente establecidos en la ley, esto es, estén contemplados dentro de las competencias funcionales de los órganos encargados por la Constitución para administrar la justicia: el Poder Judicial en el caso de las entidades federativas, debe ser el Poder Judicial de cada una de ellas. Este es un fundamento constitucional fundamental que se ha olvidado y que mantiene la legislación electoral de muchas entidades federativas al margen de la legalidad.

Reformas electorales

Las reformas electorales de las legislaciones locales obedecen a la necesidad de congruencia, de técnica legislativa y del sistema jurídico electoral, pero no la técnica ni el sistema se refieren a contenidos valorativos sino a la funcionalidad sistémica, por ello las autonomías que integran el sistema deben expresar sus necesidades valorativas y proyectarlas al sistema de tal forma que se enriquezca y posteriormente influya en la realidad funcional. Las unidades sistémicas pueden no reclamar la necesidad valorativa y el sistema omitir estos contenidos; la avanzada realidad supraindividual que identifica a las unidades del sistema comprende *una nueva cosmovisión* de la realidad que la influye y que no le permite trabajar sin consideración valorativa, por ello, el sistema jurídico se enriquece con las cosmovisiones; de esta forma la conciencia supraindividual y de cosmovisión que las unidades sociales mexicanas tienen, descubre la necesidad de organizar mejor el modelo sistémico con la consideración valorativa propia, identificando la plenitud del sistema empírico.

Las reformas electorales

Conviene establecer algunas bases que orienten la reforma electoral, serán los principios electorales, que “no son los que se refieren a la funcionalidad de los órganos de la administración electoral”, son otros superiores que orientarán a la reforma, conviene también establecer los criterios de técnica jurídica para realizar la reforma para determinar a las leyes a reformarse y a legislarse, todo ello lo proponemos en una temática que denominamos para Puebla como “reforma electoral para el Estado de Puebla”, y que puede retomarse en otras entidades federativas: 1.-*Prolegómenos electorales* 2.-*Reformas a la Constitución Política del Estado* 3.-*Reformas al Código Electoral del Estado* 4.-*Ley Estatal de medios de impugnación en materia electoral del Estado de Puebla* 5.- *Ley Orgánica del Instituto Estatal Electoral* 6.- *La incorporación de las autoridades jurisdiccionales electorales al Poder Judicial del Estado* 7.- *Registro Estatal de electores* 8.- *Comisión Estatal de la defensa de los derechos humanos electorales* 9. *Delitos electorales*.

La necesidad de la reforma electoral en los estados que omiten las instituciones democráticas elementales, es manifiesta, puede llevarse a cabo cuando el legislativo así lo considere oportuno, reconocemos sin embargo la crisis de los parlamentos en el mundo actual y la preminencia del Poder Ejecutivo, surge entonces la necesidad de que los académicos y especialistas hagan sentir su voz para que las sociedades la consideren ya que pueden aportar lo necesario, virtud por la que sugerimos una serie de temas electorales que llenan los vacíos que hemos observado. Llamamos la atención sobre la necesidad que se considere las opiniones de los especialistas en derecho electoral ya que son los que conocen los modelos y estructuras jurídicas electorales; nos queda claro que el

campo del *político* es diferente y en esa virtud sus opiniones en una reforma electoral pueden ser valiosas, pero no satisfarán la necesidad electoral que amerita especialización.

Es conveniente recordar que la quincuagésima segunda legislatura del Estado de Puebla, convocó a los interesados el 22 de septiembre de 1994 a participar con sus trabajos tendientes a considerarse en la elaboración del Código Electoral del Estado de Puebla, considerando *diez* temas que se trataron en 15 asambleas de trabajo reuniéndose 315 ponencias derivándose 921 subtemas, de los que la Universidad del Valle abordó nueve, la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad de las Américas cuarenta y nueve temas. Los temas de la convocatoria fueron: 1.- La reforma electoral en el Estado de Puebla. a. Fundamentos b. Objetivos c. Su aplicación 2.- Los partidos políticos a. Como forma organizativa para la participación electoral b. Derechos, c. Obligaciones, d. Prerrogativas, 3.- La conformación de la representación popular en el Congreso del Estado, a. Representación mayoritaria, b. Representación proporcional, 4.- El proceso electoral, a. Preparación, desarrollo y vigilancia, b. Autoridades electorales, su conformación y sus atribuciones, c. Campañas electorales, d. Propaganda electoral, e. Observadores, 5.- Los medios de comunicación y su papel en el proceso electoral, 6.- La jornada electoral, 7.- Calificación de los procesos electorales, 8.- Medios legales de impugnación, 9.- Tribunal Electoral del Estado, 10.- Delitos electorales; como resultado de la consulta realizada se elaboró el Código Electoral del Estado de Puebla publicado en el Periódico Oficial del Estado *con fecha 24 de febrero de 1995, cuerpo legal que sufrió reformas publicadas en el Periódico Oficial del Estado el 21 de febrero de 1997.*

El antecedente mencionado evidencia el uso que se realiza por los gobernantes en su afán de parecer democráticos, la temática contemplada es importante pero deja fuera temas esenciales, el procedimiento empleado deja parecer que se escucha a la comunidad especializada, más no es así, se trata de una desviación de la congruencia que hay que eludir, no se puede legislar en materia electoral en forma asistémica y avalorativa.

Prolegómenos electorales

Es conveniente identificar lo fundamental en que puedan coincidir los distintos factores que tienen interés en la legislación electoral, se trata de las preconcepciones y cosmovisiones que le dan sentido a la realidad electoral, *lo básico son los principios y fundamentos*, es la identificación de coincidencias: *la idea de la democracia, los principios electorales, lo contencioso jurisdiccional electoral, la codificación electoral*, son algunos temas que necesitan ser abordados porque son el inicio de toda reforma que le darán sentido y orientación, sugerimos para su análisis.

**La democracia*, concepto del que se ha hablado suficiente, su idea está contemplada en el artículo 3° fracción II inciso A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se trata del referente más completo para el derecho electoral mexicano, con el que podemos trabajar ya que la considera como *estructura jurídica, régimen político y sistema de vida*.

La estructura jurídica está compuesta por todas las leyes que existen en el Estado mexicano, todas ellas son democráticas, porque al ser atrapadas en la codificación se imantan con los fundamentos identificatorios de la democracia al decir de

Berlín Valenzuela: a.- forma de vida política b.- basada en un supuesto racional de convivencia c.-existencia de un orden jurídico caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad d.- consentimiento y participación del pueblo e.-procedimientos idóneos para garantizar la identidad de fines entre gobernantes y gobernados. La estructura de gobierno está basada en pluralismo político, la separación de poderes, la soberanía popular, las prerrogativas de los gobernantes están limitadas y los gobernados gozan de libertades públicas, esta es la razón por la que se debe considerar importante la codificación electoral que deberá ir inspirada en los mismos principios democráticos.

Como régimen político la democracia se orienta por el principio de soberanía popular y la posibilidad de autodeterminarse como república representativa y federal, como sistema de vida la democracia es supuesto racional de convivencia que se identifica con la superación del pueblo.

Definida la democracia en la Constitución se puede enriquecer con instituciones como *el referéndum, plebiscito, iniciativa popular* que corresponden a la democracia semidirecta y que no repugnan a la idea fundamental.

**Los principios político electorales*, la doctrina considera los principios como la base y fundamento que sostienen el régimen que desarrolla, por ello es importante *no confundir los principios electorales* con los principios que orientan la funcionalidad de las instituciones que administran la elección, es importante considerar entre otros principios los siguientes: *gobernabilidad, democrático, representación y Estado de derecho*, insistimos en que no debemos confundir estos principios con otros que llamamos de *operatividad electoral* que son los que identifica la Constitución en el artículo 41 y

que rigen la actividad de los organismos electorales: de imparcialidad, objetividad, legalidad, certeza, independencia, que han sido explicados suficientemente.

El principio de gobernabilidad se refiere a la caracterización que el Estado conserve la posibilidad de realizar la función gubernativa que le es propia y sin la cual se produce la desorganización política, el Estado nunca debe perder la capacidad de gobernar, entendiendo la necesidad de colaboración con organizaciones políticas y sociales, significa una complejidad organizacional que caracteriza al Estado moderno.

El principio democrático expresa la intención de realizar y mejorar la idea *democrática constitucional* a través de la participación del ciudadano y de las organizaciones políticas y sociales.

El principio de la representación, se trata de considerar la relación entre una persona o varias, por virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, Jellinek, por ello la importancia de considerar la voluntad y tutelarla, en el Estado mexicano la representación se realiza por vía electiva y se funda en el principio de sustitución representativa, la existencia del derecho electoral surge dentro del marco teórico de la representación política. La falta de entendimiento de la representación ha motivado una serie de problemas, es que se han olvidado los principios que la rigen: el representante lo es de todo el pueblo, de toda la entidad y no sólo del distrito electoral que lo eligió, el representante en su actuación es independiente de sus electores éstos no le pueden indicar en que sentido debe votar, el representante es pagado por el Estado y no por los votantes, los votantes no pueden hacer renunciar al representante, el representante no tiene por que

rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron, Jorge Carpizo y Jorge Madrazo.

El principio de Estado de Derecho, cualquier reforma y fundamentalmente la electoral debe estar caracterizada por el respeto al principio de Estado de Derecho que se hace consistir en la identificación de una estructura de relaciones orientadas con sentido que da el derecho eficaz, Zippelius, y en que se identifican elementos como: división de poderes, principios de legalidad, proporcionalidad y prohibición del exceso, Zippelius, existencia de derechos y libertades fundamentales, González Uribe.

**Lo contencioso jurisdiccional electoral* no es suficiente referirse a lo contencioso electoral como una inspiración procesal ideal, es necesario que aterrice en la realidad, se trata de fundamentar la protección de las garantías de los gobernados, de votar y ser votado así como la de asociación, de oponerse a las sin razones de las autoridades electorales mediante un procedimiento jurisdiccional electoral idóneo, tutelado por el artículo 19 constitucional y por los tratados internacionales señalados, procedimiento jurisdiccional electoral “que curiosamente no tenemos en la Puebla actual” ya que lo contencioso jurisdiccional electoral se tramita en un remedo de proceso electoral jurisdiccional realizado ante una institución *temporal y especializada*, sic, llamada Tribunal Electoral del Estado.

**La codificación electoral* se trata de la actividad más importante de la que depende en gran medida la legitimidad gubernamental y estabilidad social, nadie debe codificar si no entiende su esencia, la codificación debe *comprenderse como un sistema coherente y metódico de ordenación de disposiciones legales en que se reconozca la ideología del sistema operante*, es

una metódica estructura con un sentido ideológico actual, orientados por esa fundamentación esencial en materia electoral recomendamos que se legisle sobre dos aspectos: a.- el sustantivo y b) el procesal jurisdiccional; Al código electoral sustantivo le denominamos Código Electoral del Estado de Puebla y al procesal le denominamos Ley Estatal de medios de impugnación en materia electoral del Estado de Puebla. La propuesta obedece a la necesidad de ser congruente con lo ordenado por los artículos 19 y 116 constitucionales que se refieren a la existencia de un sistema recursal que oriente la justicia electoral y al mandato de los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Senado de la República, justicia electoral adecuada que es precisamente la que imparten los tribunales electorales idóneos que pertenecen al Poder Judicial que es el encargado de administrar la justicia.

Considerando estos y otros prolegómenos electorales estamos en condiciones de orientar la nueva legislación electoral de cualquier entidad federativa.

Reformas a la Constitución Política del Estado

Las constituciones políticas de los Estados son rectoras de la vida institucional de cada entidad federativa, deben ser modificadas por el legislativo para atrapar la nueva corriente modernizante que se desarrolla en el Estado actual; la Constitución es un instrumento de evolución político electoral, por ello será el documento fundamental en donde se incrusten los nuevos principios rectores de lo electoral.

Reformar a la constitución es un acto trascendente para un gobierno que se distinguirá en el tiempo según su obra legislativa, tiene como antecedentes el entendimiento de los

prolegómenos anunciados y otros que se refieren a la *actividad codificadora* como un sistema coherente sistemático y metódico de ordenación de disposiciones legales en que se reconozca la ideología del sistema operante, entonces se trata de orientar adecuadamente a la Constitución a.- reconociendo el sentido democrático y la soberanía popular que ordena el pacto federal, ya que la actual omite reconocer que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, que el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, se olvidó asimismo considerar que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar la forma de su gobierno, vale la pena recordarlo porque la nominación oficial del texto político local es: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, b.- conviene decidir en la propia Constitución sobre el nombre del organismo encargado de organizar las elecciones, esto es si se trata de una modesta comisión o de una *institución*, la diferencia es substancial, identifican a la *institución* la organización de la sociedad, la idea que desarrolla, su aceptación y la permanencia en el tiempo, en cambio en la comisión vemos la realización temporal de encargos, c.- en el propio texto constitucional se decidirá además si los consejeros integrantes del organismo encargado de organizar las elecciones son consejeros ciudadanos o consejeros electorales nos parece más adecuado la denominación de consejeros electorales ya que identifican la cualidad del cargo d.- algo fundamental será decidir en la Constitución si dichos consejeros deben o no ser personas que conozcan la materia electoral o *modestos ciudadanos que hacen el esfuerzo correspondiente* e.- la posibilidad de que se legisle la *Ley Estatal de medios de impugnación en materia electoral* f.- proponemos se identifique en la constitución el *plebiscito* y el *referéndum*, *iniciativa popular* como en otras entidades federativas y decidir sobre *el sistema*

electoral de segunda vuelta g. además considerar en la legislación electoral que la autoridad jurisdiccional electoral se estructure en forma diversa a la actual y *se incorpore al Poder Judicial del Estado*. Estos y otros temas orientados por los principios electorales hacen el alma de una teoría empírica electoral.

Reformas al Código Electoral del Estado

El Código Electoral del Estado de Puebla data del 24 de febrero de 1995, sufrió reformas que se publicaron en el Periódico Oficial del Estado el 21 de febrero de 1997, sirvió ampliamente para organizar las elecciones anteriores, pero a varios años de su vida, se observa su agotamiento y la necesidad de actualizarlo, es un reclamo de las unidades sistémicas, con instituciones nuevas que ayuden a dar un nuevo rostro democrático al Estado de Puebla.

Recordemos que codificar es estructurar en forma sistemática y coherente de disposiciones legales en que se reconozca la ideología del sistema operante, en este cuerpo normativo se debe poner especial atención ya que sufrirá substanciales cambios con base en la reforma constitucional, uno de ellos a.- la separación de las disposiciones procesales jurisdiccionales electorales para incorporarlas a otro cuerpo legal que propongo se llame *Ley Estatal de medios de impugnación en materia electoral del Estado de Puebla*, en donde se contemple todo lo relativo al sistema recursal jurisdiccional electoral.

b.- El Código Electoral sufrirá modificaciones se desprenderá lo relativo al Tribunal Electoral ya que en la actualidad se trata de una institución ajena a la legalidad, proponemos

que la autoridad jurisdiccional electoral se incorpore como una *Sala Electoral al Poder Judicial del Estado*, comprenderá una estructura que no rompa con la institucionalidad actuante.

c.- Se propone una nueva estructura del Código Electoral de cinco libros, el Primero denominado De la integración de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Ayuntamientos, el Segundo Partidos Políticos, el Tercero Del Instituto Electoral del Estado de Puebla, el Cuarto De los Procedimientos Especiales en las Direcciones Ejecutivas, el Quinto del Proceso Electoral.

d.- La reestructuración del Código Electoral comprende disposiciones de reconocimiento de formas de democracia semidirecta contempladas en la Constitución como *el referéndum y el plebiscito, iniciativa popular*, así como el reconocimiento del *sistema electoral de segunda vuelta* para los ayuntamientos.

e.- La nueva nominación, integración y organización de la institución encargada de organizar las elecciones estatales, que se propone sea un Instituto Electoral del Estado de Puebla

Ley Estatal de medios de impugnación en materia electoral

La necesidad de un cuerpo normativo que contenga las disposiciones electorales relativas a *lo contencioso jurisdiccional electoral* en que se identifique la separación de lo sustantivo electoral, es manifiesta, es una exigencia de fondo y de técnica jurídica, en este cuerpo legal deberán contemplarse una serie de artículos que se refieran a los medios de defensa jurisdiccional en materia electoral, su agotamiento procedi-

mental jurisdiccional en cumplimiento al artículo 17 constitucional.

Proponemos que la Ley Estatal de medios de impugnación en materia electoral del Estado de Puebla comprenda, un sistema de recursos que garantice los principios electorales de constitucionalidad, de legalidad, de proporcionalidad, de prohibición del exceso, Estado de Derecho que justifican al Estado de Derecho moderno.

Ley Orgánica del Instituto Estatal Electoral

La ley orgánica de la institución electoral encargada de organizar las elecciones es necesaria, tradicionalmente se establecía un reglamento de trabajo interno, *invento malo de la autoridad electoral*, que orientaba en la organización de las elecciones, dicho reglamento creaba cargos, distribuía funciones y delimitaba competencias, sabemos que no es el medio adecuado para hacerlo y sabemos que es necesaria la creación de la *Ley Orgánica del Instituto Electoral*, como el cuerpo legal que complementa orgánicamente al Código Electoral, tal Ley Orgánica debe ser legislada por el Congreso del Estado, en tal instrumento deben quedar apuntadas las características de la institución electoral, titulares, instituciones y bases de la organización de la autoridad electoral, se referirá substancialmente a la estructuración organizacional de la institución.

La idea de considerar la Ley Orgánica del Instituto Electoral debe ser realizada en congruencia con las modificaciones que se le hagan al Código Electoral.

*Incorporación de las autoridades jurisdiccionales
electorales al Poder Judicial del Estado*

Sobre la incorporación de la autoridad jurisdiccional electoral al Poder Judicial del Estado, resalta la congruencia con el artículo 17 Constitucional que establece la garantía de ser juzgado por tribunales previamente establecidos, desde el punto de vista de la sistemática jurídica nos queda claro que la justicia electoral debe ser encargada al Poder Judicial del Estado en virtud de que se trata de la institución natural a la que se le encarga por mandato constitucional la impartición de justicia, en este orden de ideas consideramos que la justicia electoral debe ser impartida por el Poder Judicial del Estado a través de una o varias salas electorales, a continuación se esquematiza la propuesta:

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE PUEBLA

X SALA PENAL X SALA CIVIL 1 SALA ELECTORAL

SALA ELECTORAL

MAGISTRADO MAGISTRADO MAGISTRADO

La Dirección del Registro Estatal de Electores de Puebla

El padrón electoral es indispensable para que el pueblo ejerza su soberanía, por ello el Estado debe organizar una institución confiable que tenga el listado de todos los electores poblanos, se trata de una entidad federada que ha utilizado la información que le da el registro federal de electores del IFE, institución respetable, sin embargo la soberanía estatal, el sistema federal requiere de un registro

propio que se pueda utilizar cuantas veces sean necesarias, esto es para ejercer el voto tanto en las elecciones locales como en otros eventos en que se necesite consultar al electorado. El Instituto Electoral Poblano tendrá dentro de su organigrama una Dirección del Registro Estatal de Electores, la que se encargará de hacer su labor en forma independiente de la institución federal.

Comisión Estatal de la Defensa de los Derechos Humanos Electorales

Los derechos humanos son: el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todos ellos, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente, Diccionario Jurídico del IIJ de la UNAM. Se han ofrecido distintas propuestas para la fundamentación teórica de los derechos humanos.

Ya no se cuestiona si los derechos político electorales son derechos humanos, debe procurarse por las mismas razones por las que existen las Comisiones de Derechos Humanos, establecer la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos Electorales, si bien es cierto que la Constitución Federal excluye a los asuntos electorales del Conocimiento de las Comisiones, conviene proponer al *legislador federal se derogue tal exclusión vista en el artículo 102 inciso B de la Constitución*.

Los derechos políticos, votar, ser votado y de asociación, son considerados como derechos humanos y concretamente los establecidos en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende el voto tanto

activo como pasivo, materia fundamental, esencial del Derecho Electoral, virtud por la que consideramos existe la misma razón para estimar los derechos político electorales, como derechos humanos, más aún cuando de su estudio y tratamiento se integra un nuevo saber con calidad científica: el Derecho Electoral.

Delitos Electorales

Deberá considerarse el *bien jurídicamente protegido*: la *integración de la voluntad popular* para realizar tipos penales que lo tutelen, distinguirse entre *el delito electoral* y *el delito político*, las conductas que atentan contra la actividad electoral son múltiples y cada vez más sofisticadas, incluyen el uso de los medios electrónicos, asimismo el legislador debe establecer las nuevas conductas que tipifican ilícitos electorales. Sugerimos se *precisen la distinción entre el funcionario público y el electoral* a efecto que no se dupliquen las sanciones al funcionario electoral.

Conclusiones:

La teoría empírica electoral trata de describir los hechos sociales electorales como conexiones de factores múltiples, en su dependencia y condicionalidad mutuas y considera la interacción permanente entre el sistema y sus partes, la reforma propuesta responde a esa idea considerando la función *cibernética* del derecho, su comunicabilidad normativa guía las acciones de los sujetos de derecho en el acontecer social.

El derecho electoral integrado por sus competencias, procedimientos y normaciones constituyen un sistema de regulación caracterizado por relaciones funcionales con el

entorno social requiere trabajarse más sobre la legislación electoral nacional y de los Estados tratando de reconocer instituciones electorales que promueven la democracia.

La legislación electoral debe inspirarse en los principios electorales señalados en este documento que son diferentes a los principios de operatividad que rigen a las instituciones encargadas de organizar las elecciones.

La legislación electoral de las entidades federativas debe considerar temas fundamentales para construir la teoría empírica del derecho electoral, temas que proponemos desde las modestas aulas universitarias de la BUAP y desde este espacio académico a la comunidad nacional:

1.-Prolegómenos electores 2.-Reformas a la Constitución Política de los Estados 3.-Reformas al código electoral del Estado 4.-Establecimiento de la Ley Estatal de medios de impugnación en materia electoral 5.-Ley Orgánica del Instituto Estatal Electoral 6.-La incorporación de las autoridades jurisdiccionales electorales al Poder Judicial del Estado 7.-Registro Estatal de Electores 8.-Comisión Estatal de la Defensa de los Derechos Humanos Electorales 9.-Delitos Electorales.

Finalmente creo conveniente proponer a este foro la creación de la *Plaza de la Libertad Electoral* en Puebla, en donde se ubique el *Monumento a la Democracia* y sea un espacio público para discutir los temas electorales nacionales.

Obras consultadas

BALMES, Jaime. *Curso de filosofía elemental*. Librería de la Rosa y Bouret, Imprenta Walder, París, 1958.

BERLIN Valenzuela, Francisco. *Derecho electoral*. Ed. Porrúa, México, 1980.

BIDART Campos, Germán José. *Teoría general de los derechos humanos*. 1a. ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1989.

CARRERA, Francesc de, y M. Valles Josep. *Las elecciones*. Ed. Blume, Barcelona, 1a. ed., 1977.

CODIGO Electoral del Estado de Puebla. Edición de la Comisión Estatal Electoral del Estado de Puebla, Puebla, 1995.

CODIGO de Defensa Social del Estado de Puebla. Reimpresión de la Segunda Edición, Editorial Cajica, Puebla, 1995.

CODIGO Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Edición del Instituto Federal Electoral, México, 1994.

CONSTITUCION Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Edición del Gobierno del Estado de Puebla, Puebla, 1995..

DERECHO electoral mexicano. Serie Perfiles Jurídicos 1, División Sistema Universidad Abierta, Facultad de Derecho UNAM, México, 1982.

DE CABO de la Vega, Antonio. *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, Ed. UNAM, México, 1994, (antología).

ELECT reform in Mexico 1994. Edición del Instituto Federal Electoral, 1994, México.

ELIAS Musi, Edmundo, Coord. *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, Ed. Centro de Capacitación Judicial Electoral, TEPJF, México 1997.

GARCIA García, Raymundo. *Derecho político electoral. Asesoría capacitación y desarrollo*, Puebla.

GARCIA Orozco, Antonio. *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, 3a. ed., Adeo Editores, México.

GONZALEZ De la Vega, René. *Derecho penal electoral*, 3a ed. Ed. Porrúa, México, 1994.

HELLER Hermann. *Teoría del Estado*. Décimo quinta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

KRIEGER, Emilio. *Derecho y legislación electoral*, coed. CIIH-UNAM y Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México 1993, (antología).

LANCIS y Sánchez, Antonio. *Los principios básicos del derecho electoral contemporáneo*, Curso Monográfico, Vol. VI, La Habana, 1957.

NINO, Carlos Santiago. *Derecho, moral y política. Una revisión de la teoría general del derecho*, Ariel Derecho, Barcelona, 1994.

PATÍÑO Camarena Javier. *Derecho electoral mexicano*. Ed. Constitucionalista, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1997.

PONCE de León Armenta Luis. *Derecho político electoral*, Editorial Porrúa, México, 1977.

RAMOS Osorio Marcos. *Derecho electoral*. 1a Edición, Editorial El Porvenir Jurídico, Puebla, 1999.

SERRANO Migallón Fernando. *Legislación electoral mexicana. Génesis e integración*. Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México.

VALENCIA Carmona, Salvador. *Manual de derecho constitucional general y comparado*. Publicaciones de la facultad de Derecho Universidad Veracruzana, Xalapa, 1976.

