

# Justicia Electoral

Revista del TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL Vol. V No. 8 1996

---

  
**Sección doctrinal**

---

Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996  
*J. Fernando Franco González Salas*

Límites de la ingeniería constitucional  
*Giovanni Sartori*

La Administración Electoral española. Naturaleza y competencias  
de la Junta Electoral Central  
*Enrique Arnaldo Alcubilla*

Marco constitucional y académico del Derecho Electoral  
*Edmundo Elías Musi*

La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos  
*Dieter Nohlen*

Dos aspectos del Derecho Electoral: activo y pasivo  
*Germán J. Bidart Campos*

El juicio de amparo y los derechos político-electorales  
*Rodolfo Terrazas Salgado*

El orden democrático desde una perspectiva comparada  
*Seymour Martin Lipset*

**Sección Estados**

La Ley Electoral del Estado de Chihuahua y el Código  
Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales  
*Carlos Carmona Gracia*

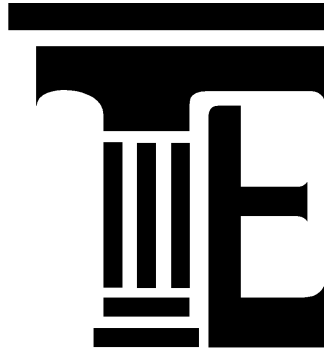
**Sección de bibliohemerografía**

I. Reseñas bibliohemerográficas

II. Bibliografía temática sobre campañas electorales

**Sección documental**

Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política  
de los Estados Unidos Mexicanos



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
**del Poder Judicial de la Federación**



# ***Justicia***

# ***Electoral***

***Revista del***  
**TRIBUNAL FEDERAL**  
**ELECTORAL**

Vol. V

No. 8

1996

-----  
.  
*Justicia Electoral*. Revista del TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL, es una publicación periódica del Tribunal Federal Electoral; Vol. V, No. 8, 1996.

Título registrado en la Dirección General del Derecho de Autor, mediante certificado de reserva de derechos al uso exclusivo No. 1258-93. Certificado de licitud de título No. 6764 y de contenido No. 7275, expedidos el 20 de enero de 1993 por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

D.R. © Tribunal Federal Electoral.

Tribunal Federal Electoral, Carlota Armero No. 5000, Edif. "A", Colonia Culhuacán C.T.M., Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480, tels 728-23-00 y 728-24-00 exts 2213 y 2210.

Edición: Lic. Argelia Zarahy Cuevas Mendoza

Impresión: Gama Sucesores, S.A. de C.V Ingenieros Civiles No. 94, C.P. 09420, México, D.F.

Distribución: Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación y Secretaría Administrativa. Tribunal Federal Electoral, Carlota Armero No. 5000, Edifs. "C" y "B", Colonia Culhuacán C.T.M., Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480; tel 728-23-00 exts 2196 y 2320.

Las opiniones expresadas en los artículos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de los autores. Su distribución es gratuita.

Impreso en México

ISSN: 0188-7998

# Directorio

Magdo. Lic. José Fernando Franco González Salas  
**Presidente**

## 1a. Circunscripción Plurinominal: SALA CENTRAL

Magdo. Lic. José Fernando Franco González Salas  
**Presidente**

### **Magistrados Propietarios**

Magdo. Lic. José Luis de la Peza Muñoz Cano

Magdo. Lic. Daniel Mora Fernández

Magdo. Mtro. José de Jesús Orozco Henríquez

Magdo. Dr. Ernesto Javier Patiño Camarena

### **Magistrado Suplente**

Magdo. Dr. Víctor Carlos García Moreno

Lic. Francisco Javier Barreiro Perera

### **Secretario General**

Lic. José Luis Díaz Vázquez

### **Secretario Administrativo**

## 2a. Circunscripción Plurinominal: SALA REGIONAL DURANGO

### **Magistrados Propietarios**

Magdo. Lic. Flavio Galván Rivera

Magdo. Lic. Francisco Orrante Ontiveros

### **Magistrado Suplente**

Magdo. Lic. Roberto Flores Lavín

## 4a. Circunscripción Plurinominal: SALA REGIONAL GUADALAJARA

### **Magistrados Propietarios**

Magdo. Lic. Gabriel Gallo Alvarez

Magdo Lic. Angel Rafael Díaz Ortiz

Magdo. Lic. Sócrates Eloy Gutiérrez Velasco

### **Magistrado Suplente**

Magdo. Lic. Jaime Cedeño Coral

## 3a. Circunscripción Plurinominal: SALA REGIONAL XALAPA

### **Magistrados Propietarios**

Magdo. Mtro. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Magdo. Lic. Rodolfo Jorge Ortiz Escobar

Magdo. Lic. Jorge Schleske Tiburcio

### **Magistrado Suplente**

Magdo. Lic. José Humberto Ortiz Salazar

## 5a. Circunscripción Plurinominal: SALA REGIONAL TOLUCA

### **Magistrados Propietarios**

Magdo. Lic. Edmundo Elías Musi

Magdo. Lic. Juan Manuel Mendoza Chávez

Magdo. Lic. Francisco Navarro Ortiz

# ***Justicia Electoral***

## ***Comité Editorial \****

Magdo. Lic. José Fernando Franco González Salas (Presidente)

Magdo. Lic. José Luis de la Peza Muñoz Cano

Magdo. Lic. Daniel Mora Fernández

Magdo. Mtro. José de Jesús Orozco Henríquez

Magdo. Dr. Ernesto Javier Patiño Camarena

Magdo. Lic. Víctor Carlos García Moreno

Magdo. Lic. Edmundo Elías Musi

Magdo. Mtro. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Lic. Francisco Javier Barreiro Perera

Lic. José Luis Díaz Vázquez

Mtra. María del Carmen Alanís Figueroa

Mtro. Iván Hillman Chapoy

# Índice

<i>Presentación</i> a cargo del MAGDO. LIC. JOSÉ LUIS DE LA PEZA, Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	<i>Pág.</i> 1
--	------------------

## *Sección doctrinal*

J. FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS	Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996	45
GIOVANNI SARTORI	Límites de la ingeniería constitucional	45
ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA	La Administración Electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central	53
EDMUNDO ELIAS MUSI	Marco constitucional y académico del Derecho Electoral	75
DIETER NOHLEN	La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos	83
GERMAN J. BIDART CAMPOS	Dos aspectos del Derecho Electoral: activo y pasivo	91
RODOLFO TERRAZAS SALGADO	El juicio de amparo y los derechos político-electorales	101
SEYMOUR MARTIN LIPSET	El orden democrático desde una perspectiva comparada	113

## *Sección Estados*

CARLOS CARMONA GRACIA	La Ley Electoral del Estado de Chihuahua y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	<i>Pág.</i> 123
-----------------------	--	--------------------

## *Sección de bibliohemerografía*

### I. Reseñas bibliohemerográficas

IVAN HILLMAN CHAPOY	Cuestiones Constitucionales, José María Iglesias <i>Javier Moctezuma Barragán</i>	141
LUIS E. MADUEÑO	Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas <i>Alfredo Ramos Jiménez</i>	145
CECILIA JURADO REBOLLO	México: El voto por la democracia <i>Antonio Argüelles y otros</i>	147

### II. Bibliografía temática sobre campañas electorales 151

## *Sección documental*

I. Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	159
--	-----



# Presentación

*L*as recientes reformas constitucionales en materia electoral que contaron con el apoyo de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, conllevan una serie de cambios que constituyen un esfuerzo por actualizar y adaptar nuestras instituciones y nuestras prácticas a la evolución de la sociedad mexicana y permiten a nuestro país visualizar la culminación de este proceso sobre las sólidas bases de un acuerdo democrático de largo plazo.

Conscientes de que con estas reformas concluye una etapa de trabajo y se marca el inicio de otra, tenemos a bien presentar el número ocho de nuestra revista Justicia Electoral. Al decir nuestra no sólo nos referimos a aquellos colaboradores que han aportado sus artículos o todos los que con su trabajo hacen posible esta edición sino, sobre todo, a quienes con su acogida han hecho posible la continuación de este esfuerzo editorial: A ustedes los lectores. Esperamos haber logrado nuestro compromiso asumido desde el año de 1992, fecha de aparición de nuestro primer número, de cumplir con nuestro propósito de ser un foro abierto a las más variadas corrientes de pensamiento. Ustedes los lectores han podido constatar que en todos y cada uno de nuestros números no se buscó la simple recopilación de textos, sino que los mismos fueron resultado de una minuciosa búsqueda de material que contribuyera a proporcionar elementos de análisis a los órganos electorales, legisladores, actores políticos, comunidad académica y demás interesados en una mayor comprensión del fenómeno político y la normatividad electoral.

Fieles a lo que viene siendo una sana tradición, en la Sección doctrinal de este número se da cuenta de una serie de artículos elaborados por destacadas personalidades. En el contexto nacional, se presenta un trabajo descriptivo de la Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996, un análisis de las disposiciones constitucionales y legales que han regido el Marco constitucional y académico del Derecho Electoral por *Edmundo Elías Musi*; así como también un estudio sobre El juicio de amparo y los derechos político-electorales de *Rodolfo Terrazas Salgado*. En el ámbito internacional, se incluyen trabajos sobre los Límites de la ingeniería constitucional de *Giovanni Sartori*; La administración electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central de *Enrique Arnaldo Alcubilla*; La Trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos de *Dieter Nohlen*; Dos aspectos del Derecho Electoral: activo y pasivo de *Germán J. Bidart Campos*; y El orden democrático desde una perspectiva comparada de *Seymour Martin Lipset*.

*En la Sección Estados se presenta un estudio sobre la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En la Sección de bibliohemerografía, se pueden analizar una serie de reseñas sobre trabajos de actualidad, que ayudan a comprender mejor las cuestiones político-electorales y una bibliografía temática sobre campañas electorales.*

*La Sección documental difunde el reciente decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Resulta obvio que su lectura será útil y necesaria para conocer la orientación de la actual discusión de los temas político-electorales.*

*Finalmente, hacemos votos por que el nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación continúe con las tareas editoriales y de difusión que se iniciaron desde hace varios años. Seguros estamos de que en las nuevas atribuciones conferidas por la Ley, esta institución continuará en la búsqueda del avance de la democracia, entendiendo a ésta como lo hace nuestra Constitución, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos.*

**MAGDO. LIC. J. FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS**  
**Presidente del Tribunal Federal Electoral**

***Sección***  
***doctrinal***



# *Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996*

*J. Fernando Franco González Salas\**

*SUMARIO:\*\* I. A manera de presentación. II. Antecedentes de 1916 a 1987. A. Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de Septiembre de 1916. B. Ley Electoral del 6 de Febrero de 1917. C. Ley para la Elección de Poderes Federales del 10. de Julio de 1918. D. Ley Electoral Federal del 7 de Enero de 1946. E. Ley Electoral Federal del 4 de Diciembre de 1951. F. Ley Federal Electoral del 5 de Enero de 1973. G. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 30 de Diciembre de 1977. H. Reformas constitucionales de 1986 y Código Federal Electoral del 9 de Enero de 1987. III. Antecedentes de 1990 a 1994. A. Reforma constitucional y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990. B. Reformas constitucionales y legales de 1993 y 1994. IV. Reformas constitucionales de 1996. V. Comentario final.*

## I. A manera de presentación

**E**l presente trabajo no tiene otra pretensión que referir, a grandes trazos, la evolución del contencioso electoral mexicano a partir de la elección del Constituyente de 1916-1917 hasta la reforma constitucional de agosto de 1996. Al ser un estudio puramente descriptivo, sin ninguna intención académica, más allá de exponer al lector el desarrollo legislativo en la materia, se evita en lo posible comentarios o reflexiones personales, dejando al interesado la tarea de extraer sus propias conclusiones y, en su caso, la exploración más profunda de estos temas. \*\*\*

Para efectos de este bosquejo histórico entendemos por contencioso electoral federal el sistema de medios de impugnación que, previsto en la Constitución y desarrollado por la Ley, tiene como fin garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y de legalidad. Se trata, consecuentemente, de un concepto de acuñación legal más o menos reciente, pues si bien en las diversas legislaciones electorales que han regido en nuestro país desde el

siglo pasado, se ha establecido la posibilidad de combatir determinados actos relativos a la preparación, desarrollo, vigilancia y sanción de resultados de los comicios federales. Sin embargo, es a partir del año de 1977 cuando por primera vez se introduce en el ordenamiento jurídico electoral un apartado, ordenado y sistemático, destinado específicamente a la regulación de los llamados «recursos electorales».

Al margen de lo anterior, el análisis retrospectivo de las leyes electorales post-revolucionarias nos permitirá constatar el hecho irrefutable de que la evolución del contencioso electoral federal en México ha sido plenamente congruente con la transformación política y el progreso cívico de la sociedad. En tal virtud, el recorrido que a continuación emprendemos hará posible concluir que en este campo del Derecho Electoral, poco a poco hemos arribado a normatividades mucho más acabadas, lo cual sin lugar a dudas, ha permitido un gradual perfeccionamiento de las instituciones y los procedimientos jurídico-electorales, que constituyen la piedra angular de la democracia mexicana en su aspecto formal. La última reforma constitucional es particularmente trascendente en este campo; podríamos afirmar que es la que consolida la judicialización de los procesos electorales y la que por primera vez en nuestra historia constitucional instituye los mecanismos de protección en contra de Leyes, actos o resoluciones de las autoridades electorales, federales o locales, que puedan violar los derechos político-

\* Magistrado Presidente del Tribunal Federal Electoral.

\*\* El presente trabajo fue originalmente elaborado para su exposición en el «Curso de Especialización en Justicia Electoral», organizado e impartido en el Tribunal Federal Electoral del 27 de abril al 25 de septiembre de 1992. La versión que se publica en esta ocasión, se encuentra actualizada hasta las reformas constitucionales en materia político-electoral, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996.

electorales de los ciudadanos o que resulten no conformes a la Constitución.

## II. Antecedentes de 1916 a 1987

### A. Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de Septiembre de 1916

Derivado del movimiento revolucionario de 1910, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en su carácter de encargado del Poder Ejecutivo y en ejercicio de facultades extraordinarias, expidió este ordenamiento que, como su título lo indica, tendría como finalidad regular el proceso de elección de los diputados que integrarían el Congreso Constituyente que a la postre iba a promulgar la nueva Constitución Política para el país.

Para tales efectos, la Ley ordenó que las autoridades municipales dividieran sus respectivas municipalidades en secciones electorales, numeradas progresivamente de acuerdo con la densidad de población y que nombraran tres empadronadores para cada sección, a fin de formar el censo electoral, debiéndose apoyar para ello en los padrones utilizados en las últimas elecciones municipales.

Se estableció la posibilidad de que todo ciudadano vecino de un distrito electoral o representante de un partido político o de algún candidato independiente, «reclamara» ante la autoridad municipal la inexactitud del padrón, durante los ocho días siguientes a su publicación, caso en el cual la autoridad, oyendo a los interesados, debía resolver «inmediatamente» si era o no procedente hacer la corrección.

Las «reclamaciones» sólo podían tener por objeto:

1. La rectificación de errores en el nombre de los votantes;
2. La exclusión del censo electoral de las personas que no residieren en la sección o que no tuvieran derecho a votar según las leyes; y

3. La inclusión de ciudadanos que hubieren sido omitidos en el censo y que conforme a la Ley debían figurar.

El ordenamiento que se analiza estableció que si la resolución fuera adversa al reclamante o se opusiera a ella algún interesado, la autoridad municipal remitiría «en el acto» el expediente a cualquiera de los jueces de la localidad para que sin más trámite que el escrito presentado por los interesados, confirmara o revocara la resolución respectiva dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Todas estas reclamaciones —decía la Ley— no estarían sujetas a formalidad alguna y deberían quedar resueltas dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la recepción del expediente por la autoridad judicial.

Para la instalación de casillas electorales, la Ley en comento dispuso que la autoridad municipal designaría un instalador propietario y un suplente para cada sección electoral, y que los partidos políticos, los candidatos independientes y los ciudadanos empadronados en la sección, tendrían el derecho de «recusar al instalador respectivo». Esas «recusaciones» deberían presentarse por escrito dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fijación del padrón definitivo y a la designación de instaladores, debiendo fundarse en la falta de alguno de los requisitos exigidos por la Ley para desempeñar el cargo.

El día de la jornada electoral, los empadronadores debían estar presentes durante el tiempo que estuviera abierta la casilla electoral para resolver las dudas que ocurriesen sobre identificación de las personas inscritas en los padrones electorales o sus nombres y apellidos, o sobre las omisiones que resultaren en dichos padrones y que no hubieren sido resueltas antes.

La Ley en comento también dispuso que si durante el tiempo de la elección se presentaba alguna persona «reclamando» el que no se le hubiere dado la boleta para sufragar o porque no se le hubiere incluido en el padrón, no obstante ser vecino de la sección y no tener «tacha» que lo inhabilitara para votar, la mesa le expediría la boleta respectiva, siempre y cuando estuviera inscrito en el padrón o, en caso contrario,

probara su carácter de vecino con dos testigos honorables de la misma sección.

Durante la elección, los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes, así como cualquier ciudadano empadronado podría presentar «reclamaciones» por las causas siguientes:

1. Suplantación de votos;
2. Error en el escrutinio de los votos;
3. Presencia de gente armada en la casilla que pudiera constituir presión sobre los votantes o sobre la mesa;
4. Incapacidad para votar por causa posterior a la fijación de las listas definitivas, comprobada con documentos auténticos; y
5. Admisión indebida de nuevos votantes.

Esas «reclamaciones» debían presentarse por escrito, citando los hechos que las motivaran, sin que fuera admisible discusión alguna sobre ellas.

Al cierre del escrutinio, los secretarios de las casillas debían levantar por duplicado el acta respectiva, haciendo constar, entre otros datos, la mención sucinta de todos los incidentes ocurridos durante la elección. El presidente de casilla tenía la obligación de conservar un ejemplar de esa acta junto con todo el expediente electoral, el cual debería contener entre otros documentos las «protestas» que se hubieren presentado.

La Ley señalaba que toda casilla electoral que fuera instalada en lugar diverso al indicado por la autoridad municipal o de distinta manera, sería ilegítima, debiéndose tener por nulo cuanto en ella se actuare.

El jueves siguiente al día de la elección, los presidentes de casillas electorales de cada distrito debían constituirse en junta computadora de votos del distrito electoral respectivo para revisar cada expediente, debiendo consignar ante la autoridad judicial competente, aquellas «reclamaciones» que se hubieren presentado en las mismas casillas y que implicaran la configuración de un delito, así como también las denuncias que ante la propia junta se

presentaran, a efecto de que la autoridad judicial en «juicio sumarísimo» que no debería tardar más de seis días, dictara resolución ejecutoria que sería comunicada al Congreso Constituyente.

En la sesión de la juntas computadoras de votos de los distritos, podían estar presentes los representantes de partidos políticos y de candidatos independientes, teniendo el derecho de «protestar» contra cualquier irregularidad que notaran, debiendo hacerlo por escrito y expresando el hecho concreto que hubiere motivado la «protesta».

La junta computadora de cada distrito debía abstenerse de «calificar» los vicios que encontrara en los expedientes electorales o en los votos emitidos, limitándose a hacerlos constar en el acta respectiva para que el Congreso Constituyente los «calificara» en definitiva.

Concluida la remisión de los expedientes electorales y hecha la declaración de votos emitidos a favor de cada candidato, así como de las personas que resultaren electas, la junta computadora debía extender las credenciales respectivas, levantándose por duplicado el acta correspondiente en la que se harían constar todos los incidentes y «protestas» que se hubieren presentado, debiéndose remitir un ejemplar al Gobernador del Estado o del Distrito Federal, y el otro ejemplar junto con el expediente electoral al Congreso Constituyente.

Finalmente, el ordenamiento que se analiza estableció un capítulo específico relativo a la «nulidad de las elecciones»; en él se establecía que todo ciudadano mexicano tendría el derecho a «reclamar» ante el Congreso Constituyente la nulidad de una elección de diputados efectuada en el distrito electoral en el que el reclamante estuviere empadronado, siendo las causales de nulidad las siguientes:

1. Cuando el candidato electo estuviere comprendido en alguna prohibición o careciera de los requisitos exigidos por la Ley para poder ser elegible como diputado;
2. Cuando se hubiere ejercido violencia sobre las casillas electorales por autoridad o particulares armados, siempre que por esta causa la

persona electa hubiera obtenido la pluralidad de votos en su favor;

3. Cuando hubiere mediado cohecho, soborno o amenazas graves de una autoridad, siempre que por esta causa la persona electa hubiera obtenido la pluralidad de votos en su favor;
4. Cuando existiere error sobre la persona elegida, salvo que dicho error sólo fuese sobre el nombre, pues en este caso lo enmendaría el Congreso al «calificar» la elección, en caso de que no lo hiciera la mesa de la casilla electoral o la junta computadora;
5. Cuando hubiere mediado error o fraude en la computación de los votos, siempre que por esta causa la persona electa hubiera obtenido la pluralidad de votos en su favor;
6. Cuando la instalación de la casilla electoral se hiciera en contra de lo propuesto en la Ley; y
7. Cuando no se permitiere, por vía de hechos, a los representantes de los partidos políticos o de los candidatos independientes ejercer su cargo.

El capítulo que se comenta concluía señalando que la nulidad con base en las causas mencionadas en la Ley no afectaría toda la elección sino simplemente los votos que estuvieren «viciados», pero cuando la nulidad afectara la pluralidad de votos obtenidos por algún candidato, la elección misma sería declarada nula.

Deliberadamente hemos realizado una descripción pormenorizada del esquema impugnativo que trazó esta primera Ley Electoral que analizamos, pues como veremos enseguida, fue básicamente el que adoptaron sin grandes cambios los dos subsecuentes ordenamientos electorales federales y porque aún en el marco jurídico vigente se puede reconocer la influencia persistente, en algunos aspectos, de la Ley del 1916.

## B. Ley Electoral del 6 de Febrero de 1917

Como es sabido, el 5 de febrero de 1917 fue promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que de acuerdo con su artículo primero transitorio, no comenzaría a regir

sino hasta el día primero de mayo de ese año, con excepción de las disposiciones relativas a la elección de los Supremos Poderes Federales y de los Estados, «que desde luego» entrarían en vigor.

Con base en el artículo segundo transitorio de la propia Ley Fundamental, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en su carácter de encargado del Poder Ejecutivo Federal y mediante decreto de fecha 6 de febrero de 1917, convocó a elecciones extraordinarias de Presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión, las cuales se verificarían el segundo domingo de marzo para hacer posible que los Poderes Federales quedaran instalados, solemnemente, el día primero de mayo siguiente, como lo ordenaba el ya mencionado artículo primero transitorio de la Constitución.

Por otra parte, en dicha convocatoria se dijo que las elecciones se realizarían con sujeción a las disposiciones de la Ley Electoral, que para tales efectos se expediría.

La Ley Electoral del 6 de febrero de 1917, en términos generales, resultó prácticamente una copia de la Ley Electoral inmediata anterior. En efecto, por principio de cuentas, expresó que para las elecciones extraordinarias de los Poderes Federales, serviría de base la división municipal en las secciones electorales que habían sido utilizadas para la elección de diputados al Congreso Constituyente, así como también los padrones electorales que se habían levantado, con las posibles modificaciones que las autoridades municipales pudieran hacerles por causa de muerte, cambio de domicilio o incapacidad de los ciudadanos inscritos.

Este ordenamiento electoral conservó en forma muy similar a la Ley de 1916 la posibilidad de:

1. Reclamar las inexactitudes del padrón electoral;
2. Recusar a los instaladores de las casillas electorales;
3. Resolver al momento de la elección las dudas que se presentaren sobre los padrones electorales que no hubieren sido resueltas antes;

4. Reclamar al momento de la elección la entrega de boletas para sufragar, o la inclusión al padrón electoral;
5. Presentar al momento de la elección «reclamaciones» por escrito, citándose los hechos que las motivaren, con la obligación para los funcionarios de casilla de no discutir sobre ellas y de incluir las «protestas» en el expediente electoral;
6. Revisar los expedientes electorales con la obligación, para la junta computadora de votos del distrito electoral respectivo, de conignar ante la autoridad judicial competente las reclamaciones presentadas en casilla que pudieran configurar delito, así como las denuncias presentadas ante la propia junta, a fin de que la autoridad judicial en «juicio sumarísimo» dictara resolución ejecutoria que debía ser comunicada directamente a la Cámara de Diputados si se tratara de la elección de Presidente de la República o de diputados, y a la de senadores si se tratara de la elección de los miembros de esta Cámara;
7. Hacer constar en el acta de escrutinio respectiva, los vicios encontrados en los expedientes electorales, con la obligación para las juntas computadoras de abstenerse de «calificarlos»; y
8. Hacer valer causas de nulidad de una elección, sin que dicha nulidad pudiera afectar toda la elección, sino simplemente los votos que estuvieren «viciados», salvo que afectara la pluralidad de los votos emitidos para algún candidato o tuviera por causa la incapacidad del electo.

Como aspectos novedosos de esta Ley encontramos los siguientes:

1. La regulación del cómputo de la elección de senadores, que estaría a cargo de la Junta Computadora con sede en el primer distrito electoral de cada Estado o del Distrito Federal;
2. El derecho exclusivo del ciudadano mexicano para reclamar en la Cámara de Diputados la nulidad de la elección del diputado de su

distrito o de los votos emitidos en el mismo para dicha elección, así como la nulidad de la elección de Presidente de la República o de los votos emitidos en su Estado, distrito electoral o territorio de su residencia para dicha elección, y ante la Cámara de Senadores para reclamar la nulidad de la elección de senador o de los votos emitidos en el Estado o distrito electoral de su residencia para dicha elección; y

3. La regulación de los procedimientos a seguir en cada una de las Cámaras para la «calificación» de la «legitimidad de los nombramientos de sus miembros» a través de juntas preparatorias, y en la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, para realizar el cómputo y la «calificación de votos» de la elección de Presidente de la República.

### C. Ley para la Elección de Poderes Federales del 1o. de Julio de 1918

Si bien este ordenamiento mantuvo el esquema antes desarrollado en lo que a impugnaciones se refiere, respetando los lineamientos generales que habían trazado las leyes electorales federales de 1916 y de 1917, lo cierto es que también introdujo varias innovaciones que merecen ser enunciadas.

1. La obligación de dividir a la República en distritos electorales con base en el censo general que conforme a la Ley debería ser realizado;
2. El establecimiento de tres clases de Consejos para la formación y revisión de los padrones Electorales: Los Consejos Municipales, los de Distritos Electorales y los de Listas Electorales;
3. La posibilidad de reclamar en contra de las inexactitudes del padrón electoral con base a las reglas siguientes:
  - a) Todo elector de una sección o representante de partido, podía pedir la supresión de un ciudadano indebidamente inscrito, pero sólo los interesados y sus representantes y los de los partidos políticos podían solicitar la inscripción de los omitidos;



- b) Las reclamaciones podían presentarse ante los Consejos Municipales o de Distrito, según el caso;
  - c) El Consejo respectivo debía resolver por turno y por mayoría de votos cada una de las reclamaciones en vista de las pruebas aportadas, haciéndolo del conocimiento de los interesados;
  - d) Si la resolución era adversa para el interesado o se opusiere algún individuo, el Consejo debía enviar «de oficio» el expediente al «juez letrado», dando aviso inmediato a todos los interesados;
  - e) El juez resolvería en audiencia, en la que serían oídos los interesados, sin más formalidad que la de hacer constar en el expediente el hecho de haberse verificado la diligencia y la concurrencia o inasistencia de los interesados; y
  - f) Contra la resolución del «juez letrado», procedía el recurso de «apelación» que se tramitaría en una sola audiencia ante el Tribunal de alzada. Cabe aclarar que esta última regla fue modificada hasta el año de 1943 cuando por decreto de fecha 4 de enero se reformaron varios preceptos de la Ley de 1918 y entre ellos, el que se analiza, para establecer que el juez resolvería en audiencia y «sin más recurso que el de responsabilidad»;
4. La obligación de poseer credencial de elector a fin de poder recibir boletas para sufragar;
  5. La posibilidad de los electores de exponer su «queja» ante el Consejo Municipal cuando teniendo derecho, no hubieran obtenido su credencial. En estos casos, si el motivo de la reclamación era comprobado, debía expedírseles inmediatamente dicho documento;
  6. La posibilidad para las personas que hubieran llegado a la edad ciudadana o que hubieran sido habilitadas en el ejercicio de sus derechos políticos, de exigir ante el Presidente Municipal sus credenciales, siempre que hubiesen aportado las pruebas en que fundaran su petición;
  7. La posibilidad de «recusar» a los instaladores de casillas electorales, pero ahora del Ayuntamiento;
  8. La posibilidad de los partidos políticos y candidatos independientes de acudir ante el Consejo de Lista Electoral o de Distrito Electoral al que perteneciera la autoridad municipal responsable, para exigir el registro de las credenciales de sus representantes en caso de negativa;
  9. La posibilidad de que las personas que debían estar presentes en la casilla el día de la jornada electoral, expusieran «verbalmente» a pregunta expresa del Presidente, alguna queja o denuncia por cohecho, soborno o amenazas para impedir que la elección recayese en determinado candidato, debiéndose anotar en el acta de instalación el resultado de la pregunta;
  10. El derecho de los representantes de partidos políticos y de candidatos independientes para presentar las «protestas» que estimaren necesarias durante la elección o computación de los votos, con la obligación correlativa de los funcionarios electorales de recibir dichos escritos;
  11. El derecho de los ciudadanos del distrito electoral y de los representantes de los candidatos para presentar directamente ante las juntas computadoras, peticiones de nulidad de votos apoyados con pruebas fehacientes, y la obligación correlativa del presidente de la Junta para incorporarlas al expediente;
  12. En materia de nulidades se establecieron las disposiciones siguientes:
    - a) La posibilidad de que se declarara nula la elección de un diputado, de un senador o del Presidente de la República, por incurrir el candidato respectivo en uno de los supuestos de inelegibilidad o incompatibilidad previstos en la propia Ley;
    - b) La obligación para el ciudadano de ejercitar la acción de nulidad antes de que la elección

respectiva fuera «calificada» de manera definitiva e inatacable por la Cámara respectiva y «sin mostrar manifiesta temeridad o mala fe»;

c) La configuración de la violación al secreto del voto por cualquier motivo como causa de nulidad de una elección;

d) La repetición de la regla en el sentido de que la nulidad con fundamento en las causales previstas por la Ley, sólo afectaría a los votos que estuvieren «viciados» y no a toda la elección, salvo cuando tuviera por causa la incapacidad del electo o cuando por medio de cohecho, soborno, presión o violencia se hubiera obtenido la pluralidad de los votos; y

13. Finalmente, cabe agregar que a diferencia del ordenamiento electoral anterior, el presente ya no reguló los procedimientos a seguir en cada una de las Cámaras para la «calificación» de la elección de sus miembros, ni tampoco en la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, para la «calificación» de la elección de Presidente de la República.

#### D. Ley Electoral Federal del 7 de Enero de 1946

La Ley de 1918 rigió la realización de comicios federales durante casi veintiséis años, lapso en el cual fue objeto de diversas reformas hasta que en el año de 1946 fue abrogada definitivamente para dar lugar a un nuevo ordenamiento en la materia.

La Ley Electoral Federal de 1946 se reputaba reglamentaria de los artículos 36, fracción I, parte final; 60; 74, fracción I, y 97 parte conducente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Ley introdujo importantes cambios tanto de forma como de fondo en la regulación normativa de los procesos electorales federales.

El primero de ellos consistió en establecer una nueva estructura orgánico-electoral encabezada por un organismo superior denominado Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que estaría integrada por el Secretario de Gobernación, quien la presidiría, y por otro miembro del gabinete, como comisionados del Poder Ejecutivo; por dos miembros del Poder

Legislativo, un senador y un diputado comisionados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente; por dos comisionados de partidos políticos nacionales y por un secretario que sería el notario público con más antigüedad de los autorizados para ejercer en la Ciudad de México.

Asimismo, este ordenamiento señalaba que el desarrollo del proceso electoral para la elección de los Poderes de la Unión estaría dirigido en los Estados, Distrito Federal y territorios, por otros organismos electorales denominados comisiones locales electorales y comités electorales distritales.

No puede dejarse de resaltar la importancia de estas modificaciones, en virtud de las cuales inició la tendencia a concentrar en órganos federales la responsabilidad de la organización de los comicios.

En lo que al aspecto contencioso se refiere, esta Ley facultó a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral para que resolviera las controversias que se presentaran sobre el funcionamiento de las comisiones locales electorales y para desahogar las consultas que sobre los asuntos de su competencia fueran formuladas por los ciudadanos y partidos políticos. Posteriormente y en virtud de reformas de fecha 21 de febrero de 1949, también se le confirió la facultad de resolver las «inconformidades» que presentaran los partidos políticos, relativas a la designación de los comités electorales a nivel distrital.

Por su parte, las comisiones locales electorales estaban facultadas para resolver las controversias que se presentaran sobre el funcionamiento de los comités electorales distritales, para desahogar las consultas que sobre los asuntos de su competencia les formularan ciudadanos y partidos políticos, así como también para revisar los actos de los comités electorales distritales en caso de «reclamación» en contra de sus decisiones. Esta atribución, en virtud del decreto de reformas antes mencionado, fue modificada en el sentido de que a las comisiones locales electorales les correspondería resolver las «reclamaciones» que formularan los partidos políticos o los electores sobre las decisiones de los comités distritales electorales relativas al proceso electoral.

Para la realización de los trabajos relativos a la formación y revisión de los padrones electorales, la

Ley en comento creó un nuevo órgano denominado Consejo del Padrón Electoral que se integraría por el Director General de Estadística, el Director General de Población y el Director General de Correos.

En cuanto a la posibilidad de impugnar las inexactitudes en el padrón electoral, este ordenamiento se apartó considerablemente de la línea que habían seguido las leyes electorales anteriores, y autorizó a los comités distritales electorales para que procedieran en los casos de «reclamaciones» que fueran presentadas por los partidos políticos o los ciudadanos, respecto a la inclusión de votantes en la lista electoral o a la modificación del padrón electoral, en la inteligencia de que quince días antes de la elección no se admitiría «reclamación» alguna.

En estos casos, los electores debían ocurrir ante el Comité Distrital Electoral respectivo para hacer su «reclamación». Si el Comité estimaba fundada la «queja», lo transmitiría por la vía más rápida a la Comisión Local competente, que podría apoyarle ante el Consejo del Padrón Electoral; en caso contrario, el solicitante podía acudir directamente ante la Comisión Local o ante el propio Consejo del Padrón Electoral, situación que por decreto de reformas de fecha 21 de febrero de 1949, fue modificada para establecer el derecho de recurrir directamente la resolución adversa del Comité Distrital ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. En todas estas gestiones el ciudadano podía estar patrocinado por un partido político.

La lista electoral de cada sección podía ser libremente consultada por los electores o representantes de partidos políticos, debiendo ser modificada, suprimiéndose los nombres respectivos por causa de muerte, incapacidad o suspensión de derechos.

En consecuencia, cualquier elector o representante de partido político podía gestionar esas modificaciones ante el Comité Distrital Electoral o bien formular la «protesta» procedente ante la mesa de casilla en el momento de la elección.

La Ley electoral que se analiza estableció el derecho exclusivo de los partidos políticos para registrar candidatos, y por las multicitadas reformas de 1949, también se les facultó para impugnar la denegación del registro de una candidatura mediante «inconformidad» que se presentaría por escrito ante el órgano

electoral que hubiese dictado la resolución, debiéndose hacer constar los preceptos legales que se estimaran violados. Las «inconformidades» que se enderezaran en contra de un Comité Distrital serían resueltas por la Comisión Local respectiva, las dirigidas contra una Comisión Local lo serían por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y las que se dirigieran contra ésta, serían resueltas por la misma Comisión mediante nueva resolución que se dictaría con citación del representante del partido político afectado. La Ley señalaba, además, que los comités distritales y comisiones locales al recibir una «inconformidad» la turnarían dentro de las veinticuatro horas siguientes al organismo electoral que debía resolverla, junto con un informe sobre los motivos por los cuales se había negado el registro; teniendo los organismos competentes un plazo para resolver de cinco días, contados a partir de la fecha de recepción de las «inconformidades».

El ordenamiento electoral en comento conservó el derecho de los representantes de partido político y candidatos para presentar durante la preparación y desarrollo de la elección y computación de votos las «protestas» que juzgaran pertinentes por infracciones a la Ley, debiendo hacerlo por escrito y señalando los hechos y preceptos presuntamente violados, sin que por ningún motivo se pudiera discutir sobre los hechos consignados en esas «protestas».

De igual modo se les facultó a los representantes y candidatos para «objetar», por motivo fundado, el señalamiento de lugares para la instalación de casilla ante el Comité Electoral Distrital respectivo.

Tanto los electores como los partidos políticos podían impugnar los nombramientos de los presidentes de casilla cuando a su juicio no reunieran los requisitos legales respectivos; dichos nombramientos sólo podían ser «revocados» por el Comité Electoral Distrital hasta tres días antes de la elección.

En el caso de que se hubieren presentado «protestas» acerca del resultado del escrutinio en una o varias casillas al momento de la elección, la junta computadora de votos del distrito electoral respectivo procedería a verificarlas examinando las boletas en comparación con los datos anotados en el acta y en los demás documentos del paquete respectivo. El presidente de la junta debía declarar si las boletas

estaban o no conformes con el resultado expresado en el acta final, señalando el número de votos obtenidos por cada candidato propietario y suplente.

La Ley que se analiza conservó la obligación para las juntas computadoras de abstenerse de «juzgar» sobre los vicios encontrados en los expedientes electorales o sobre las irregularidades en las boletas que contuvieran los votos emitidos, debiéndose limitar a hacerlos constar en el acta final para conocimiento de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y para que fueran «calificadas» en su momento por la Cámara respectiva.

Al terminar la revisión de los expedientes electorales, las juntas computadoras de los distritos debían comunicar a la Comisión Local Electoral las «reclamaciones» que se hubieren presentado ante las casillas electorales o ante las propias juntas, para que de juzgarse necesario, se practicaran las averiguaciones correspondientes, con la obligación de comunicar los resultados a la legislatura local, a la Cámara de Diputados y a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

De esta manera, se dijo que la Cámara de Diputados haría la «calificación» de la elección de sus propios miembros y de la elección de Presidente de la República, siendo sus resoluciones definitivas e inatacables, y que la Cámara de Senadores «calificaría» la elección de sus miembros también de manera definitiva e inatacable.

Para tales efectos, cada una de las Cámaras procedería al estudio de los expedientes relativos, oyendo si lo estimare necesario, al comisionado de la Cámara respectiva ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, pudiendo igualmente solicitar ante ese organismo, informes sobre cualquier circunstancia o acto concreto del proceso electoral.

Entre otros aspectos novedosos, el ordenamiento jurídico en análisis ha sido el único que reglamentó la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia en materia de violación al voto público prevista en el artículo 97 Constitucional, al referirse a la «calificación de las elecciones».

Cuando a juicio de la Cámara competente hubiere razón para estimar que en la elección respectiva había

existido violación al voto público, podría solicitarse de la Suprema Corte de Justicia la investigación correspondiente, o turnar el caso al Ejecutivo Federal, el cual por su propia iniciativa podía instar a la Suprema Corte de Justicia para los mismos efectos, o bien consignar el caso ante la Procuraduría General de la República, cuando de los informes rendidos por sus comisionados o por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, encontrara motivo fundado para considerar que en alguna de las elecciones se hubiere violado el voto público.

La Suprema Corte de Justicia debía comunicar los resultados de su investigación a la Cámara respectiva y al Ejecutivo Federal, para los efectos a que hubiere lugar sobre la «calificación» de las elecciones, y en su caso, para la consignación penal que fuera procedente.

Si del examen de la documentación correspondiente, de la información de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral o de la investigación de la Suprema Corte de Justicia, aparecieran irregularidades que ameritaran invalidar una elección, la Cámara respectiva haría la declaración de nulidad.

Finalmente, la Ley en comento dispuso que las elecciones federales deberían ser «calificadas» antes de la fecha en que debía inaugurarse la nueva administración por lo que hace a la elección de Presidente de la República, y en su caso, antes de la fecha en que debía inaugurarse el primer período de sesiones de la Cámara de Diputados y de Senadores.

Cabe aclarar que en virtud de las reformas de febrero de 1949, fue suprimida de la Ley toda alusión a la facultad investigatoria de la Suprema Corte de Justicia, conservándose únicamente las referencias a la Procuraduría General de la República, como única autoridad competente para realizar las averiguaciones en los términos ya explicados.

Con relación a las nulidades, el ordenamiento electoral en comento sistematizó y separó las causales respectivas de la manera siguiente:

1. El voto de un elector sería nulo:
  - a) Cuando fuere emitido en una casilla distinta a la que le correspondiere conforme a su domi-

- cilio, salvo las excepciones permitidas por la Ley;
- b) Cuando fuere emitido contra las disposiciones de la Ley;
  - c) Cuando fuere consecuencia de suplantación de elector o de votación doble; y
  - d) Por incapacidad del elector o inelegibilidad del candidato.
2. La votación recibida en una casilla electoral sería nula:
- a) Cuando hubiere sido instalada en distinto lugar y en condiciones diferentes a las establecidas por la Ley;
  - b) Cuando hubiere mediado cohecho, soborno o presión de alguna autoridad para obtener la votación en favor de determinado candidato;
  - c) Cuando se hubiere ejercido violencia sobre los electores en las casillas electorales por alguna autoridad o particular para obtener la votación en favor de determinado candidato; y
  - d) Por haber mediado error o dolo en la computación de los votos.
3. Una elección sería nula:
- a) Por ser el electo inelegible en virtud de carecer de los requisitos exigidos por la Ley;
  - b) Cuando por medio de cohecho, soborno, presión o violencia sobre los electores se hubiere obtenido la mayoría de votos de la elección;
  - c) Cuando se hubieren cometido graves irregularidades en la preparación y desarrollo de toda la elección; y
  - d) Por error sobre la persona elegida, salvo que dicho error sólo fuese sobre el nombre o apellido, pues en ese caso lo enmendaría la Cámara respectiva del Congreso de la Unión al «calificar la elección».

Por último, la Ley Electoral Federal de 1946 hizo extensivo a los partidos políticos el derecho de «reclamar» ante la Cámara respectiva la nulidad de la elección de Presidente de la República, de diputado y de senador, o de los votos emitidos para cada una de ellas, sin que las «reclamaciones» respectivas estuvieren sujetas a formalidad alguna.

## E. Ley Electoral Federal del 4 de Diciembre de 1951

A la luz de un análisis comparativo entre esta Ley y el ordenamiento jurídico inmediato anterior, se puede reconocer que fueron pocas las innovaciones substanciales que en el aspecto contencioso electoral se introdujeron, siendo de destacar para efectos del presente estudio los cambios siguientes:

Los nuevos organismos que tendrían a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral serían:

- La Comisión Federal Electoral;
- Las Comisiones Locales Electorales;
- Los Comités Distritales Electorales;
- Las Mesas Directivas de las Casillas; y
- El Registro Nacional de Electores.

La Comisión Federal Electoral conservó sus atribuciones para resolver consultas y controversias sobre el funcionamiento de los organismos electorales y las «inconformidades» relativas a la integración de las comisiones locales y comités distritales electorales, que fueran presentadas por los partidos políticos. Así mismo, como nueva atribución se le autorizó para aclarar las dudas que se suscitaban con motivo de la interpretación y aplicación de la Ley.

Por su parte, las comisiones locales electorales continuaron con facultades para resolver controversias sobre el funcionamiento de los comités distritales electorales y las «reclamaciones» que presentaran los partidos políticos en contra de las decisiones de estos organismos.

El Registro Nacional de Electores sería ahora una institución de servicio público y de función permanente, encargada de mantener al corriente el registro de ciudadanos, de expedir las credenciales de elector y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales el padrón electoral.

Los partidos políticos y ciudadanos podían acudir con las pruebas necesarias a las oficinas de esa institución, para solicitar la inclusión o exclusión de personas en el registro. Dichas oficinas debían remitir la solicitud y las pruebas respectivas a la Dirección del Registro, el cual resolvería en definitiva lo conducente. Por decreto de reformas de fecha 7 de enero de 1954, se les confirió a las propias oficinas la facultad de resolver en definitiva las solicitudes.

Los electores a quienes se les negara su inscripción en el Registro Nacional o aquellas personas que después de cerrada la inscripción hubieren adquirido la edad de ciudadanía, podían acudir en «queja» ante el Comité Distrital Electoral, el cual de estimarla fundada lo comunicaría a la oficina del Registro Nacional de Electores a fin de que se procediera a hacer la inscripción y a entregar la credencial de elector al ciudadano respectivo; en caso contrario, el solicitante podía presentar su «queja» ante la propia Comisión Federal Electoral, con el derecho de estar asesorado en todas estas gestiones por el partido político al que perteneciera.

Por otro lado, cualquier elector o representante de partido político podía gestionar ante el comité distrital electoral correspondiente la modificación de las listas nominales de electores, por muerte, incapacidad o suspensión de derechos de alguno de los ciudadanos inscritos, siempre que la petición estuviere debidamente comprobada, o formular ante la casilla electoral respectiva, en el momento mismo de la elección, la «protesta» que fuere procedente.

El ordenamiento que se analiza, mantuvo en iguales términos que la Ley anterior el derecho de los partidos políticos para impugnar la resolución denegatoria del registro de candidaturas, introduciéndose por reformas de 1954, la obligación para los organismos electorales de enviar copia de las «reclamaciones» respectivas a la Comisión Federal Electoral, para que «supletoriamente» estuviere en aptitud de tenerlas por presentadas en tiempo y de disponer que fueren resueltas por el organismo electoral competente.

Los representantes de partido político y de candidatos, conservaron el derecho de presentar «protestas» por infracciones a la Ley durante la

preparación, desarrollo y cómputo de los comicios, con la obligación para el organismo electoral respectivo de recibirlas sin discusión sobre los hechos en ellas consignados, pudiéndose «objetar» también por escrito, dentro de los cinco días siguientes a la publicación y por motivos fundados, el señalamiento de lugares para la instalación de casillas y los nombramientos ya no sólo de los presidentes de las mesas directivas, sino también de los secretarios y escrutadores propietarios y suplentes.

Es importante hacer notar que con esta Ley desaparecieron las juntas computadoras de votos en los distritos, pasando dicha facultad a los comités distritales electorales, en tanto que el cómputo de votos para la elección de senadores ya no sería realizado por la legislatura de cada Estado y por la Cámara de Diputados en el caso del Distrito Federal, sino por las comisiones locales electorales correspondientes, manteniéndose la orden imperativa para los organismos electorales de abstenerse de «calificar» los vicios o irregularidades encontrados en el proceso electoral, debiéndose limitar a hacerlos constar en el acta respectiva.

Otra novedad interesante del ordenamiento jurídico que se analiza, consistió en dar cabida a un peculiar sistema «abierto» de impugnaciones, al decir que en los casos en que la Ley no estableciera un recurso especial para reclamar los actos de los organismos electorales, los interesados podrían «recurrir» por escrito ante el organismo jerárquico superior, acompañando las pruebas correspondientes. Tal «recurso» debía resolverse en los tres días siguientes, salvo que hubieren diligencias que practicar, en la inteligencia de que contra los actos de la Comisión Federal Electoral, sólo se podía plantear la «revocación» ante el propio organismo, misma que debía quedar resuelta en los cinco días siguientes, salvo que hubiera diligencias que practicar. Posteriormente, y en virtud de las reformas de 1954, se agregó que contra la resolución que en este último caso dictara la Comisión Federal Electoral no procedería ya el recurso de «revocación» previsto anteriormente por la propia Ley.

Por lo que respecta a la regulación de la «calificación» de las elecciones federales, prácticamente fue idéntica a la de la Ley de 1946, con las reformas ya comentadas de 1949, que suprimieron del apartado

respectivo toda referencia a la facultad investigatoria de la Suprema Corte de Justicia.

Finalmente, la materia relativa a nulidades fue modificada en cuanto a su tratamiento formal, desapareciendo los supuestos para declarar la nulidad del voto de un elector, posibilidad que había sido introducida como novedad por las leyes electorales federales anteriores. Por lo demás, se conservaron por separado y sin cambio alguno las causales para declarar la nulidad de la votación recibida en casilla y la nulidad de una elección.

El derecho para reclamar ante las Cámaras la nulidad de la elección de Presidente de la República, de diputado y de senador o de los votos emitidos (entendiéndose la nulidad de votación en casilla) para cada una de ellas, se hizo extensivo ahora en favor de los propios candidatos. La «reclamación» respectiva se podía interponer sin sujeción a formalidad alguna, en tanto que la elección correspondiente no hubiere sido «calificada».

#### F. Ley Federal Electoral del 5 de Enero de 1973

La presente Ley que sustituyó a la de 1951, reguló de manera muy similar la materia de impugnaciones, teniendo la Comisión Federal Electoral y las comisiones locales electorales en lo que al aspecto contencioso se refiere, las mismas atribuciones que fueron explicadas en el apartado anterior.

Con relación al Registro Nacional de Electores, la Ley en comento otorgó al ciudadano, solamente en el caso de que se le hubiere negado la inscripción en la delegación de su domicilio, la facultad de exigirla ante la delegación distrital respectiva, con la posibilidad en caso de negativa de esta instancia, de hacer la «reclamación» correspondiente ante el Comité Distrital Electoral competente, el cual de considerar fundada la «queja», lo comunicaría a la Dirección del Registro Nacional de Electores para que el ciudadano fuere inscrito y se le entregara la credencial de elector; en caso contrario, el solicitante podía acudir en «queja» por escrito ante la Comisión Federal Electoral, con el derecho a estar asesorado por el partido político al que perteneciera en todas estas gestiones.

En cuanto a las listas nominales de electores, los ciudadanos y partidos políticos nacionales podían ocurrir, con las pruebas pertinentes, ante las delegaciones del Registro Nacional de Electores, para solicitar la exclusión de personas por causa de incapacidad, inhabilitación o fallecimiento, o bien la inclusión cuando lo juzgaren procedente. Tales «reclamaciones» debían ser turnadas a la delegación distrital respectiva que resolvería lo conducente, pudiendo impugnarse la resolución negativa ante el Comité Distrital Electoral competente en los términos antes expuestos.

Antes de la elección, cualquier elector, partido político, candidato o representante de estos últimos, podía hacer las gestiones necesarias ante el comité distrital electoral que correspondiera, a fin de que fueran modificadas las listas nominales de electores por las causas ya señaladas. En estos casos, dicho organismo electoral estaba obligado a hacerlo del conocimiento de la Dirección del Registro Nacional de Electores para los efectos conducentes.

El día de la elección, cualquier elector, partido político, candidato o sus representantes, podía presentar ante la mesa directiva de casilla las «protestas» relativas a la inclusión o exclusión indebida en las listas de los electores.

Por otra parte, el ordenamiento en análisis estableció que la negativa de registro de una candidatura sólo podía ser «reclamada» por el partido político que hubiere solicitado el registro, regulando para tal efecto el mismo procedimiento previsto por la Ley Electoral Federal de 1951.

De igual manera, los partidos políticos, candidatos, sus representantes y los ciudadanos, siguieron facultados para «objetar» ante el Comité Distrital Electoral competente, los lugares señalados para la ubicación de casillas y los nombramientos de los funcionarios de las mesas directivas.

Durante los cómputos, los comités distritales y comisiones locales electorales continuaron sin tener facultades para «calificar» los vicios e irregularidades que encontraran en los procesos electorales, debiendo limitarse a hacerlos constar en las actas de cómputo respectivas.

La Ley que se analiza mantuvo el peculiar sistema «abierto» de impugnación, al conceder la posibilidad de recurrir por escrito los actos de los organismos Electorales ante el superior jerárquico respectivo, en los casos en que no se estableciera un «recurso especial» para impugnar.

Por lo que respecta a la «calificación» de las elecciones en la Cámara de Diputados, el presente ordenamiento introdujo nuevas reglas para el efecto de que el Colegio Electoral pudiera realizar la asignación de «diputados de partido».

Por otro lado, esta Ley continuó estableciendo la posibilidad de que la Cámara respectiva hiciera la declaratoria de nulidad de una elección, cuando del examen de la documentación y de los informes proporcionados por la Comisión Federal Electoral o de acuerdo con las investigaciones que se practicaran, aparecieran irregularidades suficientes para invalidarla, pudiéndose «dar vista» a la Procuraduría General de la República, para el efecto de las averiguaciones conducentes.

En lo que a nulidades se refiere, la Ley en análisis mantuvo la separación de causales para declarar la nulidad de votación en casillas y para anular una elección, sin alterar los supuestos previstos por la Ley Electoral Federal de 1951.

Por último, en un capítulo específico reglamentó lo relativo a la «reclamación de nulidad», estableciendo las reglas siguientes:

1. Tratándose de elecciones o votos emitidos para diputados, podrían hacerse «reclamaciones» de nulidad ante la Cámara de Diputados, siempre que:
  - a) Quienes las hicieren fueren ciudadanos mexicanos; y
  - b) Que la «reclamación» se hiciera respecto a la elección federal en el distrito electoral en el que estuvieren vecindados.
2. Tratándose de elecciones o votos emitidos para senadores, podrían hacerse «reclamaciones» de nulidad ante la Cámara de Senadores, siempre que:

a) Quienes las hicieren fueren ciudadanos mexicanos; y

b) Que la «reclamación» se hiciera respecto a la elección efectuada en la entidad en que estuvieren vecindados.

3. Tratándose de la elección o votos emitidos para Presidente, cualquier ciudadano mexicano residente en la República, podría presentar ante la Cámara de Diputados las «reclamaciones» de nulidad respectivas.

Los partidos políticos y sus candidatos tendrían el derecho de «reclamar» la nulidad de votos o de elecciones en toda la República, siempre y cuando fueren interpuestas antes de que la elección respectiva hubiere sido «calificada» por la Cámara correspondiente.

Todas estas «reclamaciones» no estarían sujetas a formalidad alguna.

#### G. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 30 de Diciembre de 1977

El presente ordenamiento jurídico constituyó el cuerpo normativo reglamentario de la llamada «Reforma Política» de 1977 y marcó una etapa muy importante en lo que respecta a la evolución del contencioso electoral federal, consagrando por vez primera en nuestra historia jurídico-electoral, un régimen específico de nulidades y de recursos concebido en el contexto de diversas instancias y secuencias dentro del proceso electoral, de tal manera que, según la exposición de motivos de la propia iniciativa, «su expresión coherente y lógica permitiría integrar por vez primera un verdadero sistema contencioso electoral».

El título quinto de la Ley en comento se denominó «De lo Contencioso Electoral» e incluyó sendos capítulos para regular, en ese orden, lo relativo a nulidades, recursos y sanciones.

Las causales de nulidad fueron reestructuradas en los términos siguientes:



## 1. La votación recibida en una casilla sería nula:

- a) Cuando la casilla electoral se hubiere instalado en distinto lugar del señalado sin causa justificada;
- b) Cuando se ejerciera violencia física o existiera cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla o los electores, de tal manera que se afectara la libertad o el secreto del voto y tuvieren relevancia en los resultados de la votación en la casilla;
- c) Por haber mediado error grave o dolo manifiesto en la computación de votos que alterara sustancialmente el resultado de la votación;
- d) Cuando el número de votantes anotados en la lista adicional de electores excediera en un 10% al número de electores que tuvieren derecho de votar en la casilla; y
- e) Cuando sin causa justificada el paquete electoral se entregara al Comité Distrital fuera de los plazos establecidos por la Ley.

## 2. Una elección sería nula:

- a) Cuando los motivos de nulidad antes señalados se declararan existentes en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal y fueren determinantes para el resultado de la elección;
- b) Cuando existiere violencia generalizada en un distrito electoral uninominal;
- c) Cuando se hubieren cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demostrara que fueron determinantes para el resultado de la elección, entendiéndose por violaciones sustanciales: la realización de los escrutinios y cómputos en locales diferentes a los señalados conforme a la Ley; la recepción de la votación en fecha distinta a la de la elección; y la recepción de la votación por

personas y organismos distintos a los facultados por la Ley;

- d) Cuando en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal se hubiere impedido el acceso a las casillas a los representantes de los partidos políticos o no se hubieren instalado las casillas y consecuentemente la votación no hubiere sido recabada; y
- e) Cuando en la elección por representación proporcional, la suma de todas las actas del cómputo distrital no coincidiera con el total del acta de cómputo de circunscripción y este hecho fuere determinante en el resultado de la votación.

La Ley en análisis, en su texto original estableció seis medios de impugnación:

1. «Inconformidad», que procedía para impugnar actos del Registro Nacional de Electores y se interpondría por los ciudadanos, candidatos, partidos, asociaciones políticas o sus representantes.
2. «Protesta», para impugnar los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de las casillas. Este recurso podía ser interpuesto ante la propia casilla el día de la elección, o ante el Comité Distrital Electoral correspondiente dentro de las 72 horas siguientes a la conclusión del acta final de escrutinio.

El Comité Distrital conocía de este recurso y lo resolvería el mismo día en que se realizara el cómputo distrital. En caso de resolverse fundado el recurso, podía tenerse como efecto la nulidad de la elección.

3. La «queja» procedía, haciendo valer las causales de nulidad previstas en la Ley, para impugnar los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y la constancia de mayoría expedida por el propio comité; asimismo, a través de este recurso, se podía impugnar la elección de diputados electos por el principio de representación proporcional.

La «queja» debía interponerse ante el comité distrital, al final de la sesión de cómputo o dentro de las 24 horas siguientes a la conclusión de la misma.

Este recurso procedía únicamente cuando se hubieren hecho valer ante los órganos electorales correspondientes, los recursos que la propia Ley preveía, en todas las instancias en tiempo y forma.

4. El recurso de «revocación» procedía para impugnar los actos de la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales y los comités distritales electorales.

La «revocación» debía ser interpuesta por el comisionado del partido político que estuviera acreditado ante el organismo respectivo, dentro del término de tres días siguientes a aquél en que tuviere conocimiento del acto, bien sea porque hubiera participado en su discusión o porque hubiere sido notificado.

Este recurso era resuelto dentro de los ocho días siguientes a aquél en que se hubiera presentado.

5. La «revisión» era procedente cuando:
  - a) La «inconformidad», «protesta» o «revocación» no fueran tramitadas por la autoridad responsable;
  - b) No se resolviera el recurso interpuesto dentro de los términos legales; y
  - c) La resolución dictada en una «inconformidad», «protesta» o «revocación» contrariara algún precepto expreso de la Ley.

Las «revisiones» debían interponerse dentro de los tres días siguientes a aquél en que se tuviere conocimiento de la resolución impugnada, o a partir del último día del plazo en que los organismos electorales competentes debían resolver el recurso motivo de la «revisión».

La «revisión» debía ser interpuesta por quienes hubieren hecho valer la «inconformidad», «protesta» o «revocación» que la motivara, mediante escrito dirigido al inmediato superior

jerárquico del organismo electoral responsable, debiéndose expresar el fundamento legal y los conceptos de violación. El organismo inferior, dentro de las veinticuatro horas siguientes al día en que fuere requerido para ello, debía rendir un informe anexando las constancias del expediente; la resolución se pronunciaría dentro de los ocho días siguientes a la interposición del recurso.

6. El recurso de «reclamación», en virtud de que la Ley en análisis suprimió la regulación relativa a la «calificación de las elecciones» y a la «reclamación de nulidad», para reglamentar en su lugar el presente recurso que había sido introducido en el artículo 60 constitucional en virtud de la «Reforma Política», y que procedía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones que dictara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la «calificación» de la elección de sus miembros electos por ambos principios, de conformidad con el procedimiento siguiente:

- a) Debía ser interpuesto dentro de los tres días posteriores a la fecha en que el Colegio Electoral hubiere calificado la elección de todos los miembros de la Cámara de Diputados, presentándose por escrito en la Oficialía Mayor de esta Cámara;
- b) El recurso sería admisible cuando se hiciera valer en contra las declaratorias que dictara el Colegio Electoral al resolver al momento de la «calificación», sobre las presuntas violaciones que configuraba la Ley como causales de nulidad, siempre que dichas presuntas violaciones se hubieren combatido oportunamente sin omitir ninguna instancia ante los organismos electorales competentes;
- c) Al interponerse el recurso, el promovente acompañaría a su escrito los documentos probatorios de los hechos o actos en que se apoyara la «reclamación», tal y como aparecieran probados en las diversas instancias previas, así como las constancias de que habían sido interpuestos previamente

todos los recursos ordinarios establecidos por la Ley;

- d) La Cámara de Diputados, una vez que comprobara la satisfacción de los requisitos formales para la interposición del recurso, lo remitiría a la Suprema Corte de Justicia dentro del término de tres días, junto con todos sus anexos y los documentos e informes relacionados con la «calificación» hecha por el Colegio Electoral;
- e) Ante la Suprema Corte de Justicia no se admitiría la presentación de alegatos o pruebas diversas a las contenidas en el expediente o a las ofrecidas en el escrito de interposición del recurso;
- f) La Suprema Corte de Justicia al recibir el expediente constataría la satisfacción de los requisitos necesarios para la procedencia del recurso, desechándolo cuando dichos requisitos no fueran cumplidos;
- g) La Suprema Corte de Justicia apreciaría los hechos tal y como aparecieran probados, tomando en cuenta el informe y la documentación remitida, debiendo resolver dentro de los diez días siguientes a la fecha de recepción del recurso;
- h) La Suprema Corte de Justicia declarararía si son o no fundados los conceptos expresados por el recurrente y dentro de las veinticuatro horas siguientes lo haría del conocimiento de la Cámara de Diputados; e
- i) Si la Suprema Corte de Justicia consideraba que se hubieren cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la «calificación» misma, la Cámara de Diputados emitiría una nueva resolución que tendría el carácter de definitiva e inatacable.

En virtud del decreto de reformas de fecha 6 de enero de 1982, el sistema de medios de impugnación se vio incrementado por un recurso, el de «aclaración», conformándose en consecuencia por siete recursos separados en tres secciones de la manera siguiente: la «SECCION A» integrada con los

recursos de «aclaración» e «inconformidad» para impugnar los actos preparatorios del proceso electoral; la «SECCION B» integrada con los recursos de «protesta», «revocación», «revisión» y «queja» para impugnar dentro del proceso electoral los actos de los organismos electorales y sus dependencias; y la «SECCION C» integrada con el recurso de «reclamación» para impugnar las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros.

Es de advertirse que las reformas en comento no variaron sustancialmente el sistema impugnativo integrado por los seis recursos previstos en el texto original de este ordenamiento.

1. El recurso de «aclaración», procedía en contra de los actos del Registro Nacional de Electores en los casos siguientes:
  - a) Cuando la lista nominal de electores incluyera personas fallecidas, incapacitadas o inhabilitadas, a fin de lograr su exclusión en caso de que se acreditaran dichas condiciones;
  - b) Cuando las listas nominales básicas y complementarias fueren omisas y el impugnante solicitare la inclusión de algún ciudadano con derecho a ser incluido; y
  - c) Cuando al ciudadano le fuere negado su registro o fuere excluido del padrón electoral por cancelación de su inscripción en el Registro Nacional de Electores.
 La «aclaración» se presentaría por escrito y sería resuelta por la delegación distrital del Registro Nacional de Electores respectiva.

Cabe señalar que el día de la elección, cualquier elector, partido político, candidato o sus representantes, podrían presentar ante la mesa directiva de casilla las «protestas» y «observaciones» sobre la inclusión o exclusión de electores.

2. El recurso de «inconformidad» era procedente en los casos siguientes:

- a) Ante el Registro Nacional de Electores en contra de las resoluciones dictadas a los recursos de «aclaración»; y
- b) Ante el Comité Distrital Electoral correspondiente cuando los partidos políticos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y ciudadanos se «inconformaran» respecto de los lugares señalados para la ubicación de casillas y de los nombramientos de los miembros de las mesas directivas.

Este recurso debía interponerse por escrito en un término de cuarenta y ocho horas, acompañándose las pruebas para acreditar los extremos de la «inconformidad», debiendo ser resuelto dentro de un término de cinco días.

3. El recurso de «protesta» era procedente para impugnar los resultados consignados en el acta final de escrutinio de las casillas y podía interponerse ante la propia mesa directiva el día de la elección o ante el comité distrital electoral correspondiente dentro de las setenta y dos horas siguientes a la conclusión del acta final de escrutinio.

El recurso sería resuelto únicamente por el Comité Distrital Electoral el día en que tuviere verificativo el cómputo distrital, y la resolución que dictara podría ser en el sentido de no computar el resultado de la votación recibida en la casilla respectiva, de existir causas fundadas y probadas.

4. El recurso de «queja», procedía para impugnar los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, así como la constancia de mayoría que expidiera el propio comité.

Este recurso, que tenía como finalidad hacer valer las causales de nulidad previstas por la Ley, debía ser interpuesto ante el Comité Distrital Electoral respectivo al finalizar la sesión de cómputo o dentro de las veinticuatro horas siguientes a su conclusión. Sobre este recurso conocería y resolvería el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, que de

acuerdo con la Ley era el único que podía declarar la nulidad de una elección.

5. El recurso de «revocación», que procedía en contra de los acuerdos de la Comisión Federal Electoral, comisiones locales electorales y comités distritales electorales, debía ser interpuesto por los comisionados de los partidos políticos que estuvieren acreditados ante el organismo electoral responsable, dentro del término de tres días siguientes a aquél en que tuvieran conocimiento del acto, ya sea porque hubieren participado en su discusión o porque se les hubiere notificado expresamente.

En el escrito de interposición del recurso se expresarían los preceptos legales presuntamente violados así como los conceptos de violación, debiéndose anexar las pruebas correspondientes. La resolución debía ser dictada por el organismo electoral responsable dentro de los ocho días siguientes a la interposición del recurso.

Cabe aclarar que la negativa de registro de una candidatura podía ser impugnada sólo por el partido político que lo hubiera solicitado, mediante recurso de «revocación» ante el mismo organismo electoral que dictara la resolución de negativa. Si el partido político no se conformaba con la resolución que en esta materia dictara un Comité Distrital Electoral, podía recurrir mediante «revisión» ante la Comisión Local Electoral respectiva.

6. El recurso de «revisión», era procedente cuando:

- a) La «inconformidad», «protesta» o «revocación» no fueran tramitadas por la autoridad responsable;
- b) No se resolviera el recurso interpuesto dentro de los términos legales; y
- c) La resolución dictada en una «inconformidad», «protesta» o «revocación» contrariara algún precepto expreso de la Ley.

Las «revisiones» debían interponerse dentro de los tres días siguientes a aquél en que se

tuviere conocimiento de la resolución impugnada, o a partir del último día del plazo en que los organismos electorales competentes debían resolver el recurso motivo de la «revisión».

La «revisión» debía ser interpuesta por quienes hubieren hecho valer la «inconformidad», «protesta» o «revocación» que la motivara, mediante escrito dirigido al inmediato superior jerárquico del organismo electoral responsable, debiéndose expresar el fundamento legal y los conceptos de violación. El organismo inferior, dentro de las veinticuatro horas siguientes al día en que fuere requerido para ello, debía rendir un informe anexando las constancias del expediente; la resolución se pronunciaría dentro de los ocho días siguientes a la interposición del recurso.

7. Finalmente, el recurso de «reclamación», el cual se mantuvo en los mismos términos del texto original.

El ordenamiento jurídico en comento estableció a manera de principio, que los medios de impugnación y los recursos establecidos por la Ley se entenderían sin perjuicio de la facultad «soberana» de las Cámaras del Congreso de la Unión para llevar a cabo la «calificación» de la elección de sus miembros.

Por otra parte, en el presente ordenamiento desaparece el peculiar sistema «abierto» de impugnación, que concedían legislaciones anteriores con el objeto de recurrir por escrito los actos de los organismos electorales ante el superior jerárquico respectivo, en los casos en que no se estableciera un «recurso especial» para impugnar.

## H. Reformas constitucionales de 1986 y Código Federal Electoral del 9 de Enero de 1987

La denominada «renovación político-electoral» de 1986, trajo consigo la modificación del artículo 60 de la Ley Suprema, a fin de derogar el ya explicado recurso de «reclamación» y elevar a rango constitucional la obligatoriedad del contencioso electoral federal al decir que la Ley «establecerá los

medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustaran a lo dispuesto por la Constitución y las Leyes que de ella emanen e instituirá un Tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley; las resoluciones del Tribunal sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones, todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables».

En cabal cumplimiento a lo anterior, el legislador secundario estableció en el Libro Séptimo del nuevo ordenamiento jurídico reglamentario, un Título Primero para regular los recursos electorales y un Título Segundo para consagrar las normas relativas a las causales de nulidad; sin embargo, antes de comenzar con el análisis específico de lo que hemos denominado «contencioso electoral», resulta imprescindible referirnos a la creación, por primera vez en nuestra historia constitucional y legal en materia electoral, de un Tribunal especializado para dirimir las controversias que se suscitaban en los procesos electorales federales: el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Al reglamentar el texto del artículo 60 constitucional antes transcrito, el Código Federal Electoral en su Libro Octavo, define al Tribunal de lo Contencioso Electoral como un «organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja...», es así que delimita su naturaleza jurídica como un organismo administrativo con funciones jurisdiccionales, y le otorga la competencia de conocer sobre los recursos de apelación y de queja a que posteriormente se hará mención.

En cuanto a la estructura y competencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral, el Código que se analiza señaló lo siguiente:

1. Se integró con 7 magistrados numerarios y 2 supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos, siendo la Cámara de Diputados la de origen. En los recesos del Congreso, sería la Comisión Permanente quien hiciera los nombramientos.

2. Se integró por una Sala con sede en la Ciudad de México.
3. Era un organismo transitorio en virtud de que la Ley estableció que se instalaría e iniciaría sus funciones unos meses antes de que dieran inicio las elecciones federales ordinarias, para concluir las al término del proceso electoral de que se trate.
4. Para la tramitación, integración y sustanciación de los expedientes, contaría con secretarios y el personal auxiliar necesario.
5. El procedimiento jurisdiccional fue «uninstancial» y el Tribunal siempre resolvía en Pleno.

El Código Federal Electoral estableció una estrecha vinculación entre recursos y etapas del proceso electoral, de tal suerte que durante la etapa preparatoria de la elección, los ciudadanos, los representantes de partidos y asociaciones políticas nacionales, así como los candidatos registrados, sólo podían interponer los recursos de «revocación», «revisión» y «apelación»; y después de la jornada electoral, los representantes de los partidos políticos sólo podían interponer el recurso de «queja» para impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección.

1. El recurso de «revocación», procedía ante la Comisión Federal Electoral en contra de sus propias resoluciones y debía ser interpuesto dentro de los tres días naturales que empezaban a contarse a partir del día siguiente en que se hubiere notificado la resolución recurrida.
2. El recurso de «revisión», procedía en los casos siguientes:
  - a) Ante la Comisión Federal Electoral para impugnar los actos o acuerdos de las comisiones locales electorales, debiendo ser interpuesto ante el propio organismo electoral dentro de los tres días naturales que se empezaban a contar a partir del día siguiente en que se hubiere notificado la resolución recurrida;

b) Ante las comisiones locales electorales para impugnar los actos o acuerdos de los comités distritales electorales, debiendo ser interpuesto ante el propio organismo electoral dentro de los tres días naturales que se empezaban a contar a partir del día siguiente en que se hubiere notificado la resolución recurrida; y

c) Ante las comisiones estatales de vigilancia del padrón electoral para impugnar los actos o acuerdos de las delegaciones correspondientes del Registro Nacional de Electores en la entidad federativa correspondiente, debiendo ser interpuesto ante el propio organismo electoral dentro de los tres días naturales que empezaban a contar a partir del día siguiente en que se hubiere notificado la resolución recurrida.

3. Cabe señalar que durante la etapa preparatoria de la elección, la Ley en comento estableció otros medios impugnativos que no fueron catalogados como «recursos», de tal manera que los ciudadanos que consideraran haber sido incluidos o excluidos indebidamente en las listas nominales del padrón único, podrían solicitar «aclaraciones» escritas ante la oficina central o delegación distrital del Registro Nacional de Electores correspondiente a su domicilio, para solicitar su inclusión o exclusión del padrón, debiéndose resolver la «aclaración» dentro de un plazo no mayor de treinta días. Para estos trámites el ciudadano podía estar asesorado por el partido político o asociación política a la que perteneciera.

Una vez exhibidas las listas nominales de electores, los partidos políticos podían formular por escrito al Registro Nacional de Electores sus «observaciones» sobre los ciudadanos inscritos o excluidos de ellas, con la obligación para dicho organismo de efectuar los cambios que fueren procedentes.

Por otra parte, los partidos políticos podían presentar «objeciones» sobre los lugares señalados para la ubicación de las casillas, y los ciudadanos designados para integrar las mesas directivas de casilla, con la obligación para el presidente del Comité Distrital Electoral de

atender dichas «objeciones» y hacer los cambios que fueren procedentes.

Cabe agregar que el ordenamiento jurídico en comento canceló definitivamente la posibilidad de reclamar durante el día de la jornada electoral las inexactitudes en el padrón electoral.

4. El recurso de «apelación», que debía ser resuelto por el Tribunal de lo Contencioso Electoral, procedía para impugnar las resoluciones dictadas al resolverse los recursos de «revisión» y «revocación», debiendo ser interpuesto ante el organismo electoral que había resuelto el recurso de revisión o de revocación en el término de tres días que empezaría a contar a partir del día siguiente en que se hubiere notificado la resolución recurrida.

De acuerdo con el artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las resoluciones que el Tribunal dictara a estos recursos, eran definitivas, por lo que no procedía juicio ni recurso alguno para revisarlas.

5. El recurso de «queja» que debía ser resuelto por el Tribunal de lo Contencioso Electoral, por disposición expresa del Código en análisis era procedente en contra de los resultados consignados en el acta de cómputo distrital para hacer valer las causales de nulidad previstas por la Ley, teniendo por objeto «obtener la declaración de nulidad de la elección de un distrito o de la votación emitida en una o varias casillas». Debía ser interpuesto ante el Comité Distrital Electoral respectivo dentro de los cinco días naturales que empezaría a contarse a partir del día siguiente del señalado para la práctica del cómputo distrital.

Como requisito de procedibilidad de este recurso, se estableció la «protesta» de los resultados contenidos en el acta final de escrutinio y cómputo de las casillas como un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada

electoral. Este escrito (que tiene su origen en el artículo 115 de la Ley Electoral promulgada por don Francisco I. Madero el 19 de diciembre de 1911) debía ser presentado ante la mesa directiva de casilla al momento de concluir el escrutinio y computación, o dentro de los tres días siguientes ante el Comité Distrital correspondiente.

Cabe destacar que estas resoluciones no podían tener como efecto la declaración de la nulidad respectiva, en virtud de que el texto constitucional señalaba que éstas podían ser «revisadas» por los Colegios Electorales, quienes eran la «última instancia en la calificación de las elecciones».

En cuanto a los requisitos que debían reunir los recursos, la Ley de 1987 estableció los siguientes:

1. Por escrito;
2. Firmados por los promoventes;
3. Expresión del acto o resolución impugnado;
4. Mención del organismo que hubiere realizado o dictado el acto o resolución recurrido;
5. Expresión de los preceptos legales considerados violados;
6. Exposición de los hechos ocurridos; y
7. Acreditamiento de la personalidad del promovente.

Por lo que respecta a las pruebas, sólo serían admisibles las documentales públicas precisadas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Con relación a los requisitos que debían cumplir las resoluciones, se establecieron los siguientes:

1. La fecha, lugar y organismo que la dictara;
2. El resumen de los hechos controvertidos;
3. El examen y la calificación de todas las pruebas documentales aportadas;

4. Los fundamentos legales de la resolución;
5. Los puntos resolutivos; y
6. El término para su cumplimiento.

Los recursos de «revocación» y «revisión» deberían ser resueltos por los organismos competentes en la primera sesión que celebraran después de su presentación; los recursos de «apelación» dentro de los cinco días siguientes a aquél en el que se recibieran; y los de «queja» en su totalidad dentro de los cinco días naturales anteriores a la instalación de los Colegios Electorales.

Por cuanto hace a los efectos de las resoluciones dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Electoral, éstos podrían consistir en lo siguiente:

1. Confirmar, modificar o revocar el acto impugnado;
2. Ordenar a la Comisión Federal Electoral la no expedición de las constancias de mayoría, cuando en la elección respectiva se hubieren dado los supuestos de nulidad de elección previstos por el Código;
3. Ordenar a la Comisión Federal Electoral la no expedición de constancia de asignación, cuando en la elección respectiva se hubieren dado los supuestos de nulidad de elección previstos por el Código; y
4. Ordenar a las comisiones locales electorales la no expedición de constancia de mayoría, cuando en la elección de senadores se hubieren dado los supuestos de nulidad de elección previstos por el Código.

La Ley en análisis estableció las mismas causales para anular la votación recibida en una casilla que fueron previstas por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. No fue así en cuanto a las causales de nulidad de una elección, pues se adicionó un nuevo párrafo en el sentido de que la realización de los escrutinios y cómputos en lugares que no llenaran las condiciones señaladas por el Código, se entendería como violación sustancial en la

jornada electoral. Agregándose como nuevos supuestos para declarar nula la elección los siguientes:

1. Que los representantes de los partidos políticos o de los candidatos hubieren sido expulsados de las casillas sin causa justificada en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal; y
2. Que el candidato o diputado de mayoría relativa que hubiere obtenido constancia de mayoría en la elección respectiva no reuniera los requisitos de elegibilidad previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe señalar como otro cambio la supresión de la causal de nulidad consistente en la no coincidencia entre el total del acta de cómputo de circunscripción proporcional y la suma de las actas de cómputo distrital, que fuera determinante para el resultado de la votación.

Por último, el capítulo relativo a la «declaración de nulidad» se limitó a repetir el principio de que la nulidad de una elección únicamente podría ser declarada por el Colegio Electoral que «calificara» la elección respectiva, y tratándose de la nulidad de la votación, estableció como novedad que se descontaría la votación anulada de la votación total distrital para la elección de diputados por ambos sistemas, a fin de obtener los resultados de la votación válida, siempre y cuando no se tratara de la hipótesis consistente en la declaración de nulidad en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral, que fuere determinante para el resultado de la elección.

### III. Antecedentes de 1990 a 1994

#### A. Reforma constitucional y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990

Como es bien sabido, la Elección Federal de 1988 se ha caracterizado por ser una de las más controvertidas en los últimos años. La aplicación del Código Federal Electoral y las instituciones de él



surgidas fueron intensamente cuestionadas. De ahí que desde entonces, se hiciera el planteamiento de realizar una revisión a fondo del marco jurídico electoral.

Producto de esa preocupación, emergieron foros de debate en la Comisión Federal Electoral y en la Cámara de Diputados. Treinta iniciativas de reforma constitucional se presentaron por las distintas fracciones parlamentarias y fueron analizadas en un período extraordinario de sesiones del Congreso General que inició el 28 de agosto y concluyó el 20 de octubre de 1989.

Ante la variedad de los temas planteados en las iniciativas, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales formó una subcomisión de estudio, que las agrupó en siete grandes bloques: organismos electorales; calificación y contencioso electoral; derechos políticos; integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados; integración y funcionamiento de la Cámara de Senadores; partidos políticos; y Distrito Federal o Estado de Anáhuac.

Finalmente y después de múltiples reuniones de trabajo, la Comisión respectiva formuló un dictamen que se puso a consideración de la Cámara de Diputados para modificar los artículos constitucionales 5o.; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60; y 73, fracción VI, base 3a., que aprobados por dicha Cámara y posteriormente por la de Senadores, fue turnado a las legislaturas de los Estados para efectos de cumplir con lo dispuesto por el artículo 135 constitucional.

Para efecto de este trabajo sólo se analizará la reforma a los artículos 41 y 60 de la Constitución en sus textos relativos al contencioso electoral y al Tribunal Electoral.

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990 remitió al artículo 41 todo lo relativo a la organización de las elecciones, contencioso electoral y Tribunal, reservando el artículo 60, como había sido siempre, salvo el período 1987-1990, a las normas relativas a la calificación de las elecciones de diputados y senadores.

En 1990, el artículo 41 fue adicionado con seis párrafos de los cuales, del 10o. al 12o, se refieren a las materias que analizamos y que a continuación se transcriben:

«La Ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un Tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

«El Tribunal Electoral tendrá la competencia y organización que determine la Ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la Ley.

«Los consejeros magistrados y los magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la Ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del Tribunal. La Ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.»

Es importante destacar que algunos de los aspectos que se plasman con esta reforma tienen antecedentes en la de 1986, pero con la última se consolidaron en sus alcances.

Tal es el caso de los medios de impugnación, cuya existencia ya estaba prevista en la reforma inmediata anterior; sin embargo, el texto constitucional que se analiza hablaba ya de un «sistema» y por lo tanto, el constituyente fijó un marco para el legislador ordinario, en el sentido de crear un conjunto de instancias impugnativas ordenadas sucesivamente para garantizar el principio de legalidad que debiera regir todo acto o resolución electoral.

Por otra parte, se elevó a rango constitucional el principio de definitividad de cada una de las etapas del proceso electoral, de manera que cada una de ellas quedara firme y sólo en los casos excepcionales previstos en el artículo 60 de la Constitución, pudiera ventilarse en la etapa posterior, una cuestión que debió haber quedado resuelta en la precedente.

Con relación a lo anterior, existe una excepción en la legislación secundaria, respecto de aquellas resoluciones emitidas en la etapa de preparación de la elección, ya que si bien se establece que las mismas serán definitivas e inatacables, mediante aquellos recursos de inconformidad en los que opere la conexidad de la causa, se rompe con el principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, pues al resolverse estos recursos, se puede entrar al análisis de los actos que se realizaron durante la preparación de la elección y por ende, a través de dicha resolución pueden ser modificados.

La reforma que analizamos definió al Tribunal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo, lo que conlleva la determinación de su naturaleza jurídica y de su absoluta independencia.

A diferencia de la reforma de 1986-87, en la que se definía legalmente al Tribunal de lo Contencioso Electoral como «organismo autónomo de carácter administrativo», con las normas constitucionales reformadas en 1990, se recuperó la naturaleza formal y materialmente jurisdiccional del Tribunal Electoral.

Por otra parte, en el artículo 41 constitucional, al establecer que el sistema de medios de impugnación debía garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad, se impuso la obligación de que ellos estuvieran debidamente fundados y motivados. Por tanto, el Poder Revisor de la Constitución estableció un régimen de excepción, especializado en materia Electoral para dicha garantía: un sistema de medios

de impugnación que debían ser conocidos y resueltos por los órganos electorales y por el Tribunal Electoral. Ningún otro órgano, de la naturaleza que fuera, podía intervenir en este ámbito; dar otra lectura al texto constitucional sería erróneo y contrario a su letra.

El párrafo décimo primero del artículo 41 constitucional estableció los lineamientos generales para la competencia y organización del Tribunal, los cuales habrían de ser (y fueron) desarrollados por el legislador ordinario.

Estos lineamientos fundamentales y novedosos de estas reformas fueron:

1. El Tribunal funcionaría en Pleno o en Salas Regionales. Recuérdese que el Tribunal de lo Contencioso Electoral sólo se integraba con una Sala con sede en la Ciudad de México.
2. Todas las sesiones de resolución eran públicas.
3. Contra las resoluciones del Tribunal no procedía juicio ni recurso alguno, salvo las que se dictaran con posterioridad a la jornada electoral, que sí podían ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales (arts. 41 y 60 constitucionales) en los siguientes casos:
  - a) Cuando los Colegios encontraran que hubo violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste fuera contrario a derecho; y
  - b) La modificación o revocación se aprobaría por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio Electoral respectivo.

La parte final del párrafo décimo primero del artículo 41 que comentamos introdujo dos novedades muy importantes:

1. El Tribunal contaría con un cuerpo de jueces instructores, además de los magistrados que integraban las Salas; y

2. Los magistrados y los jueces sólo responderían al mandato de la Ley.

Este último principio establecido en la Constitución es de una relevancia poco analizada, puesto que conlleva dos aspectos medulares: En primer término sujeta toda la conducta de estos funcionarios judiciales a la Ley y por lo tanto les impide tomar decisiones —por muy equitativas o justas que resultaren— que rebasen el marco jurídico que los regía; y en segundo lugar, es la base irrestricta de su independencia frente a cualquier Poder, autoridad, entidad o grupo político, o ciudadanos.

El último párrafo del artículo 41 constitucional al establecer que los magistrados —al igual que los consejeros magistrados del Instituto Federal Electoral— debían reunir, para ser electos por la Cámara de Diputados o, en su caso, insaculados, por lo menos los mismos requisitos que se exigían para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció la jerarquía del órgano y de sus integrantes, que los equiparó, en alguna medida, al más alto Tribunal del país.

Por lo que hace a la reforma del artículo 60 de la Constitución, además de lo ya señalado es importante destacar lo siguiente:

1. Se mantuvo el sistema de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores; y la heterocalificación política de la elección presidencial hecha por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.
2. Se mantuvo a los Colegios Electorales como la última instancia en la calificación de las elecciones. No obstante lo anterior, la reforma de 1990 fue sumamente laudable, en el sentido de que acotó en forma importante la libérrima actuación de los Colegios. En realidad, en sentido estricto, ellos sólo podían «calificar» las elecciones de diputados y senadores por excepción, en los casos siguientes:

- a) Cuando no hubiera impugnación previa ante el Tribunal Electoral:
  1. Por inelegibilidad del candidato; o
  2. Por hechos supervenientes.

- b) Cuando hubiera impugnación resuelta por el Tribunal Electoral:

1. Por inelegibilidad del candidato; o
2. Cuando hubiese violaciones a las reglas de admisión o valoración de pruebas, en la motivación del fallo o cuando éste fuese contrario a derecho; caso en los que se requeriría, además, el voto calificado de las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio respectivo.

Por tanto, no dándose alguno de los supuestos antes señalados, los Colegios Electorales, en puridad jurídica, sólo podrían ratificar la expedición de constancias de los órganos electorales y declarar la validez de la elección; o en el segundo caso, homologar la resolución del Tribunal.

Desafortunadamente las normas constitucionales relativas a la actuación de los Colegios Electorales no fueron reglamentadas y por tanto, en el Proceso Electoral Federal de 1991 actuaron bajo acuerdos parlamentarios que no se ciñeron a las normas básicas.

Aprobadas las reformas constitucionales señaladas, se iniciaron los trabajos para expedir las normas que quedaron plasmadas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 15 de agosto de 1990, ordenamiento del cual sólo se harán algunas referencias a los aspectos más relevantes por bloques de temas que atañen al Tribunal y al contencioso electoral, fundamentalmente lo que quedó establecido en los Libros Sexto y Séptimo de dicho Código.

El Libro Sexto contenía las normas de competencia y organización del Tribunal Federal Electoral, definiéndolo como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de «apelación» e «inconformidad» establecidos en la Ley.

En cuanto a su organización, se señaló que el Tribunal se integraría por una Sala Central con sede en el Distrito Federal y cuatro Salas Regionales cuyas

sedes serían las de las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales.

A diferencia del extinto Tribunal de lo Contencioso Electoral, el Código estableció que la Sala Central sería permanente, mientras que las Regionales sólo funcionarían durante los procesos electorales.

En cuanto a la integración, la Sala Central contaba con cinco magistrados propietarios y dos suplentes, mientras que las Regionales con tres propietarios y un suplente.

La Sala Central tenía como competencia:

1. Resolver los recursos de «apelación» y de «inconformidad» que se interpongan en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos electorales que correspondan a la circunscripción plurinominal a la que pertenezca el Distrito Federal;
2. Resolver los recursos de «apelación» que se interpongan en los dos años anteriores al del proceso electoral, contra actos o resoluciones de los órganos del Instituto;
3. Resolver los recursos de «apelación» e «inconformidad» que se interpongan en los procesos de elecciones extraordinarias;
4. Designar de entre los magistrados de cada Sala Regional al que fungirá como Presidente para cada proceso electoral;
5. Nombrar, a propuesta del Presidente del Tribunal, a los jueces instructores de la Sala y al Secretario General;
6. Elaborar el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral;
7. Definir los criterios de interpretación normativa que deben sostener las Salas del Tribunal, conforme al procedimiento establecido en la propia Ley; y
8. Determinar, y en su caso aplicar, las sanciones previstas en el Código.

El ordenamiento en estudio señaló que las Salas Regionales tenían como competencia durante los procesos electorales, sustanciar los recursos de «apelación» y de «inconformidad» que se interpusieran.

Además, el Código de la materia prescribió que durante los procesos electorales ordinarios las Salas contarían con, por lo menos, cinco jueces instructores cada una y los secretarios de estudio y cuenta, así como los secretarios auxiliares, el personal jurídico y el personal administrativo necesario para realizar sus funciones.

Mención especial merece que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) distinguió la existencia de un Secretario General y de un Secretario Administrativo, encomendándole al primero las tareas trascendentes de apoyo jurisdiccional en la Sala y al segundo la atención de todo lo relativo a los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el funcionamiento del Tribunal.

Como último comentario en este apartado, no se puede dejar de mencionar que el artículo 274 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, creó una «Comisión de Justicia» integrada por el Presidente del Tribunal, quien la presidía, con dos consejeros de la Cámara de Diputados y dos consejeros magistrados del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que tenía a su cargo determinar si procedía o no la remoción de un consejero magistrado del Consejo General o un magistrado del Tribunal por haber incurrido en conductas graves que resultaren contrarias a la función que la Ley les confirió.

Esta figura, verdaderamente única y sin precedentes en la materia electoral en nuestro país, respondió a la alta consideración que en la Constitución y la Ley se le otorgó a los consejeros magistrados y a los magistrados, los cuales por su delicada función y alta investidura, quedaron protegidos y a la vez sujetos a un régimen excepcional de responsabilidades.

Antes de entrar al análisis del sistema de medios de impugnación —contencioso electoral— que estableció el COFIPE, quisieramos plantear un esquema que parece importante. Ya en otro estudio hemos sostenido que no se debe confundir «calificación» con

«contención», porque ello lleva a muchas confusiones. Contención, jurídicamente significa «litigio trabado entre partes»; sin embargo, es posible que haya «calificación» sin litigio.

A la luz de lo anterior, se puede decir que el esquema jurídico en materia electoral que se analiza estableció un sistema que se puede clasificar en:

1. El contencioso informal se presenta en los órganos electorales, en los cuales se dirimen múltiples controversias planteadas por partidos políticos, organizaciones, ciudadanos, e inclusive por la opinión pública. En estos casos las inconformidades no se sujetan a regla alguna, no existen procedimientos determinados y sólo quedan sujetas a regulación las votaciones. Esta forma de «contencioso informal» se presentó desde en el Consejo General del Instituto Federal Electoral hasta en las mesas directivas de casilla, incluyendo las Comisiones de Vigilancia en todos sus niveles; y
2. Por su parte, el «contencioso formal» o «contencioso electoral en sentido propio», a su vez acepta una subclasificación:
  - a) Contencioso electoral administrativo;
  - b) Contencioso electoral jurisdiccional; y
  - c) Contencioso político.

El «contencioso formal», a diferencia del «informal», queda sujeto a reglas de procedimiento, y forma desde la interposición de la impugnación hasta la resolución y su notificación.

El «contencioso administrativo» que se integra con la instancia de «rectificación» y los recursos de «aclaración» o «revisión», queda dentro de la órbita de los órganos electorales que sustancian y resuelven definitivamente o en primera instancia; el «contencioso jurisdiccional» que se integra con los recursos de «apelación» e «inconformidad» es competencia del Tribunal Federal Electoral; y el «contencioso político» que cae dentro de la jurisdicción de los Colegios Electorales.

Con este breve paréntesis se retoma el análisis del sistema de medios de impugnación previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y que se clasificó de la manera siguiente:

1. Durante los dos años previos al proceso electoral:
  - a) Instancia de «rectificación»;
  - b) Recurso de «aclaración»;
  - c) Recurso de «revisión»; y
  - d) Recurso de «apelación».
2. Durante el proceso electoral:
  - a) Instancia de «rectificación»;
  - b) Recurso de «revisión»;
  - c) Recurso de «apelación»; y
  - d) Recurso de «inconformidad».
  - a) La solicitud de «rectificación» y los recursos de «aclaración», «revisión» y «apelación» (sólo durante el proceso electoral) podían ser interpuestos por los ciudadanos que fueran incluidos o excluidos en la lista nominal de electores.

Estas instancias debían ser resueltas, según fuera el caso, por las oficinas municipales, Juntas Ejecutivas o los Consejos Distritales.

- b) Los recursos de «revisión» (salvo en el caso señalado en el inciso anterior), «apelación» e «inconformidad» sólo podían hacerlos valer los partidos políticos por conducto de sus representantes.

El recurso de «revisión» era resuelto durante los dos años previos al proceso electoral por la Junta Ejecutiva jerárquicamente inmediata superior de aquella que dictó el acto o resolución impugnado. Durante el proceso electoral, se resolvía por el Consejo Electoral jerárquicamente

inmediato superior del que dictó el acto o resolución impugnado.

c) y d)

Los recursos de «apelación» e «inconformidad» sólo podían hacerlos valer los partidos políticos por conducto de sus representantes.

Los recursos de «apelación» o «inconformidad» eran resueltos durante el proceso Electoral por la Sala competente del Tribunal. Durante los dos años previos al Proceso Electoral, los recursos de «apelación» (y los de «inconformidad» en elecciones extraordinarias) eran resueltos por la Sala Central del Tribunal.

En cuanto a los requisitos que debían reunir los recursos, el Código en comento establece los siguientes:

1. Presentarse por escrito;
2. Hacer constar el nombre del actor y domicilio para oír y recibir notificaciones;
3. Acompañar documentos con los que se acredite la personalidad.
4. Expresar el acto o resolución impugnado;
5. Expresar los preceptos legales que se consideren violados y la exposición sucinta de los hechos en que se basa la impugnación;
6. Estar firmado por los promoventes; y
7. En el caso del recurso de inconformidad: señalarse el cómputo y elección que se impugnan, la mención individualizadas de las casillas cuya votación se solicita se anule y la relación que, en su caso, guarde el recurso con otras impugnaciones.

Por lo que hace a los medios de prueba, el Código en comento establecía que sólo podrían ser aportadas

por las partes las pruebas documentales, para lo cual las clasificaba en públicas y privadas.

Conforme al Código las documentales públicas serían:

1. Las actas oficiales de los escrutinios y cómputos de las mesas directivas de casilla, así como las de los cómputos distritales y de entidad federativa. Asimismo, establecía que serían actas oficiales las que consistían en los expedientes;
2. Los demás documentos expedidos por las demás autoridades federales, estatales y municipales, dentro del ámbito de sus facultades; y
3. Los documentos expedidos por quienes estuvieran investidos de fe pública de acuerdo con la Ley, siempre y cuando en ellos se consignaran hechos que les constaran.

Por otro lado, el ordenamiento legal en cita señalaba que serían documentales privadas todas los demás actas o documentos que aportaran las partes, siempre y cuando resultaran pertinentes y relacionadas con sus pretensiones.

Respecto a los requisitos que debían cumplir las resoluciones del Tribunal Federal Electoral, se establecieron los siguientes:

1. Toda resolución debía emitirse por escrito;
2. Señalar la fecha, lugar y órgano del Instituto o Sala del Tribunal que la dictaba;
3. Un resumen de los hechos controvertidos;
4. Un análisis de los agravios señalados;
5. El examen y la valoración de las pruebas documentales ofrecidas, aportadas y admitidas; y en su caso, las ordenadas por las Salas del Tribunal;
6. Los fundamentos legales de la resolución;
7. Los puntos resolutivos; y
8. El plazo para su cumplimiento.

En cuanto a los efectos de las resoluciones a las «aclaraciones», «revisiones» y «apelaciones», éstas podían confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnado.

Asimismo, el Código estableció que las resoluciones que recayeran a los recursos de «apelación» serían definitivas e inatacables.

Por lo que hace a las resoluciones recaídas a los recursos de «inconformidad», los efectos serían los siguientes:

1. Confirmar los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, local o de circunscripción plurinominal;
2. Declarar la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas y modificar, en consecuencia, el acta de cómputo distrital respectiva para la elección de diputado de mayoría; y en su caso, el o las actas de cómputo distrital y el acta de cómputo de entidad federativa para la elección de senadores;
3. Revocar la constancia de mayoría expedida en favor de una fórmula de candidatos a diputados o senadores y otorgarla a la fórmula que resulte ganadora con base en la anulación de la votación, y modificar las actas de cómputo distrital y de entidad federativa respectivas; y
4. Declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría expedida por el consejo distrital o local que corresponda.

Este texto original del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales avanzó en forma muy importante en sistematización, orden y claridad frente a todos sus antecesores en materia procesal, ya que distinguió y reguló las figuras procesales, estableciendo reglas más claras, y amplió, en lo general, el marco jurídico procesal.

Hay dos cuestiones medulares que deben explicitarse: el sistema de nulidades y el problema de la constitucionalidad en materia político electoral.

Si analizamos con calma los artículos 287 a 291 que a continuación se transcriben, podremos hacer una serie de consideraciones.

«Artículo 287. La votación recibida en una casilla será nula cuando se acrediten las siguientes causales:

- a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por la Junta Distrital correspondiente;
- b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que este Código señala;
- c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por la Junta Distrital respectiva;
- d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;
- e) La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por este Código;
- f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos que beneficie a uno de los candidatos, fórmula de candidatos y esto sea determinante para el resultado de la votación;
- g) Permitir sufragar sin Credencial para Votar o a aquellos cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores, salvo los casos de excepción señalados en el párrafo 5 del artículo 218 y en el artículo 223 de este Código, y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;
- h) Haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin causa justificada y siempre que ello sea determinante para el resultado de la elección; e
- i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación.»

«Artículo 288. Son causas de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, las siguientes:

- a) Cuando alguna o algunas de las causas señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el 20% de las casillas; y
- b) Cuando no se instalen las casillas en el 20% de las secciones y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida».

«Artículo 289. Son causas de nulidad de la elección de senador en una entidad federativa, cuando se den los supuestos del artículo 288 y se acrediten alguna o algunas de las causas señaladas en el artículo 287 de este Código, en por lo menos el 20% de las secciones en la entidad de que se trate.»

«Artículo 290. Sólo podrá ser declarada nula la elección en un distrito electoral o en una entidad, cuando las causas que se invoquen hayan sido plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la elección.»

«Artículo 291. Ningún partido político podrá invocar como causa de nulidad hechos o circunstancias que el propio partido dolosamente haya provocado.»

Como se puede observar, si comparamos este sistema con los que lo precedieron, encontraremos en primer lugar, un problema fundamental: un sistema tasado y limitativo de nulidades, que se origina desde las primeras leyes electorales que hemos comentado.

En segundo lugar, la existencia del «escrito de protesta» como requisito de procedibilidad del recurso por el cual se puede solicitar la nulidad de votación en casilla o de elección. (Escrito que como ya se mencionó, tiene su origen en la Ley promulgada por don Francisco I. Madero el 19 de diciembre de 1911.)

Finalmente, encontraremos poca claridad y, en algunos casos, falta de posibilidad de realización fáctica en alguna de las causales de nulidad (*Vgr.* el inciso f) del artículo 287 señala que el error o dolo en la computación de los votos debe beneficiar a uno de los candidatos o a la fórmula, lo cual resulta imposible de probar en nuestro sistema, lo que

propició una interpretación del Tribunal Federal Electoral para hacerla variable).

Para concluir, sólo cabe señalar que el sistema contencioso electoral, hasta ese momento no contemplaba la posibilidad de impugnar la presunta inconstitucionalidad de algún acto electoral o precepto del Código de la materia, toda vez que de acuerdo con lo previsto por el artículo 41 constitucional, el sistema de medios de impugnación en estudio, tenía como límite garantizar la sujeción irrestricta al principio de legalidad de todos los actos y resoluciones electorales.

## B. Reformas constitucionales y legales de 1993 y 1994

Una vez concluido el Proceso Electoral Federal de 1991, los principales actores políticos nuevamente externaron la necesidad de modificar las reglas, procedimientos e instituciones electorales que normaban hasta ese entonces los comicios federales en nuestro país.

Fue así que durante los años de 1992 y 1993, se llevaron a cabo diversas consultas en distintos foros para arribar a reformas constitucionales y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; modificaciones de gran trascendencia en la materia contencioso electoral, de entre las cuales destacan las siguientes:

En cuanto al sistema de «calificación» de las elecciones, como consecuencia de las reformas constitucionales a los artículos 41 y 60, desaparecen los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, con lo cual desaparece también en nuestro país el sistema de autocalificación de las elecciones en el ámbito federal, presente desde el siglo pasado en nuestros diversos ordenamientos electorales.

Es así que la facultad de determinar la legalidad y validez de la elección de diputados y senadores pasó a ser una atribución de los órganos del Instituto Federal Electoral, y sólo en caso de controversia, mediante la interposición del medio de impugnación correspondiente, el Tribunal Federal Electoral intervenía, en última instancia, en el procedimiento de la calificación electoral por lo que hace a dichas



elecciones, en virtud de que la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos continuaba siendo calificada por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

Con esta reforma que se comenta, el artículo 41 constitucional fortaleció al Tribunal Federal Electoral, definiéndolo como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, órgano que en caso de controversias, emitiría la resolución final sobre las elecciones de diputados y senadores convirtiéndose en el principal garante de que todos los actos y resoluciones electorales se sujetarían invariablemente al principio de legalidad.

Con el ánimo de garantizar el principio de legalidad e imparcialidad en la actuación del Tribunal, la Constitución mantuvo la integración del Tribunal a cargo de un cuerpo de magistrados y jueces instructores que responderían exclusivamente al mandato de la Ley; sin embargo, al desaparecer los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores, resultó indispensable el fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral en cuanto a su estructura y capacidad resolutoria, por lo que el Constituyente Permanente en los artículos 41 y 60 de la Constitución, previó la creación de una Sala de Segunda Instancia, que tendría la competencia de conocer de aquellos medios de impugnación que los partidos políticos hicieran valer en contra de las resoluciones de fondo de la Salas del Tribunal, recaídas a los recursos de inconformidad por los que se impugnara la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores.

Es de resaltar que con las reformas constitucionales en estudio, en la designación de los Magistrados del Tribunal concurrirían los tres Poderes de la Unión, toda vez que los Magistrados de la Sala Central y de las Salas Regionales serían electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Ejecutivo Federal. Para la elección de los Magistrados de la Sala de Segunda Instancia, era la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que proponía a la Cámara de Diputados los nombres de los candidatos que deberían ocupar dichos cargos y serían electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de dicha Cámara o por la Comisión Permanente en caso de receso.

Los Magistrados que integrarían las Salas Central y Regionales debían reunir los requisitos que se exigían para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de aquellos que aseguraran su desvinculación política. El requisito exigido para ser Magistrado de la Sala de Segunda Instancia, era el de ser miembro de la Judicatura Federal. El Presidente del Tribunal presidirá dicha Sala.

Con las reformas en análisis, así como con las modificaciones introducidas al texto original del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el sistema de medios de impugnación tuvo algunas variaciones en su ámbito administrativo y, por lo que hace a los recursos de carácter jurisdiccional, con la creación de la Sala de Segunda Instancia y al desaparecer los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, se hizo indispensable prever la procedencia de un recurso del que conociera dicha Sala.

En cuanto a la clasificación y procedencia de los recursos, con las reformas de 1993 al COFIPE, se introducen las modificaciones siguientes:

- a) Recurso de «apelación» que podían interponer los ciudadanos, los partidos y las agrupaciones políticas, durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales, o bien, durante los mismos.

Por lo que hace a los ciudadanos, éstos podían interponer el recurso de «apelación» en contra de la resolución que: declarara improcedente su solicitud de expedición de Credencial para Votar con fotografía; o que declarara improcedente la solicitud de rectificación de sus datos en el Padrón Electoral o en las listas nominales de electores; y asimismo, ante la falta de respuesta en tiempo de la oficina del Registro Federal de Electores.

Los partidos políticos podían interponer el recurso de «apelación», en contra de las resoluciones recaídas al recurso de revisión; de los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral; del informe que hiciera la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores al Consejo General del Instituto Federal Electoral y a la Comisión

Nacional de Vigilancia del propio Registro, sobre observaciones hechas por los partidos a las listas nominales de electores; y en contra del dictamen que elaborara la Comisión de Consejeros creada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre los informes que presentaran los partidos políticos del origen y monto de sus ingresos, así como de su empleo y aplicación.

- b) El recurso de «inconformidad» que podían interponer los partidos políticos para solicitar la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas para la elección de Presidente de la República, diputados o senadores; para solicitar la nulidad de una elección de diputados o senadores electos por el principio de mayoría relativa; para impugnar la asignación de senador a la primera minoría; y por error aritmético, los cómputos distritales de la elección de Presidente de la República y de diputados de mayoría relativa, los cómputos locales de senadores, o los cómputos de circunscripción plurinominal de diputados electos por el principio de representación proporcional.

Las Salas Central y Regionales del Tribunal Federal Electoral serían competentes para conocer de los recursos de «revisión» y «apelación» que se hubieran interpuesto dentro de los cinco días anteriores a la elección, mismos que debían ser resueltos junto con los recursos de «inconformidad» con los que guardaren relación, siempre y cuando el recurrente señalara la conexidad de la causa en el propio escrito del recurso.

- c) El recurso de «reconsideración» podía ser interpuesto única y exclusivamente por los partidos políticos ante la Sala de Segunda Instancia, para impugnar las resoluciones de fondo de las Salas del Tribunal Federal Electoral, dictadas en los recursos de inconformidad, o bien, para revisar la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, siempre que se cumplieran los requisitos y

presupuestos señalados en la Constitución y en la Ley de la materia.

En cuanto a los medios de prueba, la reforma en comento establece que además de las pruebas documentales, serán admitidas las pruebas técnicas, cuando por su naturaleza no requirieran perfeccionamiento; las presuncionales; y la instrumental de actuaciones.

Las pruebas técnicas fueron definidas por el Código como todos aquellos medios de reproducción de imágenes que tienen por objeto crear convicción en el juzgador acerca de los hechos controvertidos. En estos casos, el Código le impuso al oferente de la prueba el señalar concretamente lo que pretende acreditar con ella, identificando a las personas, los lugares y las circunstancias de modo, tiempo que reproduce la misma.

Estas reformas señalaron qué se entendía por prueba presuncional: «además de las que pudiera deducir el juzgador de los hechos comprobados, las declaraciones que consten en acta levantada ante el fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes y siempre y cuando estos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho».

Por cuanto hace a los efectos de las resoluciones, el Código en comento estableció que las que recayeran a los recursos de revisión y apelación podrían confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnado. Las resoluciones recaídas a los recursos de apelación serían definitivas e inatacables.

En cuanto a los recursos de «inconformidad» los efectos de las resoluciones serían los mismos que los establecidos por el texto original del Código de 1990, adicionándose las fracciones f) y g) que señalan como efectos adicionales el declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas para la elección presidencial, y modificar en consecuencia, el acta de cómputo distrital respectiva; y hacer la corrección de los cómputos distritales de la elección presidencial, de diputados de mayoría, de los cómputos de entidad federativa y de los cómputos de circunscripción plurinominal cuando sean impugnados por error aritmético.

Respecto a las resoluciones recaídas a los recursos de «reconsideración», las reformas en comento establecieron como efectos posibles los siguientes:

1. Confirmar el acto o resolución impugnado;
2. Modificar o revocar la resolución impugnada; y
3. Modificar la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto.

Cabe destacar que las resoluciones recaídas a los recursos de reconsideración serían definitivas e inatacables.

Adicionalmente, respecto a las causales de nulidad de la elección de diputados de mayoría relativa, la reforma en comento adicionó la relativa a la inelegibilidad de los integrantes de la fórmula de candidatos.

En el caso de la elección de senadores, la legislación anterior señalaba los supuestos relativos a que se presentara alguna o algunas de las causales de nulidad de votación o a la no instalación de las casillas, en ambos casos, en el 20% de las secciones de la entidad de que se tratara, y con esta reforma se adicionó como supuesto para la nulidad de la elección el relativo a la inelegibilidad de los dos integrantes de la fórmula de candidatos.

De mayor importancia resultó la inclusión de una disposición en el sentido de que las Salas del Tribunal podrían declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hubiesen cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral en el distrito o entidad de que se trate y se demostrase que las mismas eran determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades fuesen imputables al partido recurrente. Tan trascendente fue esta nueva causal genérica de nulidad que dos elecciones de diputados por mayoría relativa anuladas en 1994, se fundaron en la misma.

Por lo que respecta a la materia de nulidades, las reformas en análisis mantuvieron las mismas causales de nulidad establecidas anteriormente, adicionando los incisos h) y j) que a continuación se transcriben:

«Artículo 287.- La votación recibida en una casilla será nula cuando se acrediten las siguientes causales:

«h) Haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin causa justificada;

«i) ...

«j) Se compruebe que se impidió, sin causa justificada, ejercer el derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación.»

Por otro lado, las penúltimas reformas en materia electoral que se dieron en los meses de mayo y junio de 1994, introdujeron los aspectos siguientes:

- La función estatal de organizar las elecciones, que se ejercía a través de los poderes públicos, pasa a ser una función realizada directamente por un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.
- Se determinó el cambio de denominación de los Consejeros Magistrados del Consejo General del Instituto, por la de Consejeros Ciudadanos, modificándose los requisitos para ejercer dicho cargo, y se reguló la forma de su designación, siendo nombrados por la Cámara de Diputados, a propuesta de las fracciones parlamentarias representadas en la referida Cámara.
- Se limitó la participación de los representantes de los partidos políticos, concediéndoseles únicamente voz ante los Consejos del Instituto.
- En cuanto a la integración del Tribunal Federal Electoral, con las reformas referidas se suprimió el mecanismo aleatorio de designación de los Magistrados de las Salas Central y Regionales a través de la insaculación, en el supuesto de que no se alcanzara la mayoría calificada que estipulaba la Constitución.

#### IV. Reformas constitucionales de 1996

El largo camino recorrido desde 1916, narrado brevemente en el presente trabajo, desemboca en la importante reforma a diversos artículos de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996. En el tema que nos ocupa, esta reforma representa la consolidación de la judicialización de los procesos electorales, federales y locales, así como el establecimiento expreso, por primera ocasión en nuestra historia jurídica, de órganos y medios de impugnación para el control constitucional de Leyes, actos y resoluciones electorales. El paso que se da con esta reforma es de una dimensión difícil de medir. Sólo su aplicación en el futuro pondrá de manifiesto la trascendencia que tendrá en el desarrollo de nuestra vida jurídico democrática.

Después de arduas negociaciones desde enero de 1995, con la participación del Gobierno, partidos políticos, organizaciones y agrupaciones, así como de ciudadanos interesados, se logró la firma de una iniciativa compartida por el titular del Poder Ejecutivo y por los *coordinadores parlamentarios* de todas las fuerzas políticas representadas en las Cámaras de Diputados y de Senadores. Con modificaciones introducidas por los legisladores, algunas de fondo, se aprobaron por unanimidad las reformas constitucionales propuestas en la iniciativa, en un hecho inédito en la vida de México. Hoy, todos los mexicanos esperamos que pronto se expidan las nuevas normas reglamentarias; entre tanto y por los tiempos que impone la publicación de nuestra revista referiremos, de manera por demás sucinta, el contenido de la reforma constitucional, con algunos comentarios sobre los proyectos de leyes y reformas que ya se discuten.

En este recuento de la reforma constitucional no debe dejarse de tomar en cuenta, porque son presupuestos del contencioso electoral, que el artículo 41 constitucional en su base IV establece que deberá existir un sistema de medios de impugnación que garanticen que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de legalidad **y de constitucionalidad**, y mantiene el principio de que dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas del proceso electoral. Asimismo, establece que en materia electoral la interposición de los medios de

impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

La reforma que se comenta ordena la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, definiéndolo como órgano especializado y máxima autoridad en la materia, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, que ahora, con motivo de las modificaciones, otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones por la no conformidad a la Constitución de las leyes electorales.

La facultad de la Corte, mencionada en el párrafo anterior, se ve complementada por otras disposiciones especiales constitucionales, como son:

1. La única vía para plantear la no conformidad de estas Leyes a la Constitución es la prevista en la fracción II del artículo 105; consecuentemente, no procede el juicio de amparo para impugnar leyes electorales;
2. Las leyes electorales deben promulgarse y publicarse noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse. Esto con el propósito de que exista el tiempo suficiente para que puedan ser impugnadas por la supuesta no conformidad a la Constitución, para que la Corte se pronuncie al respecto y, en su caso, el órgano legislativo competente pueda realizar los ajustes normativos de acuerdo con lo resuelto por el máximo Tribunal;
3. Las leyes electorales no pueden ser reformadas, en aspectos sustanciales, durante los procesos electorales y los tres meses anteriores a su inicio; y
4. Además de los órganos del poder público señalados en el artículo 105 y el Procurador General de la República, los partidos políticos con registro, a través de sus dirigencias nacionales o locales, según sea el caso, también podrán plantear a la Suprema Corte la no conformidad a la Constitución de estas leyes. (Seguramente la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 se modificará

para reglamentar todas estas cuestiones, tomando en consideración las características propias de los procesos electorales, particularmente la perentoriedad de sus plazos).

Al incorporarse el Tribunal Electoral al Poder Judicial, con buena técnica constitucional, se buscó su ubicación normativa en el Capítulo IV del Título Tercero del texto fundamental, para lo cual se fusionaron los dos párrafos del artículo 99 al 98 con alguna reforma pertinente, lo que permitió incluir toda la regulación del «Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación» en ese último numeral.

Definido dicho órgano jurisdiccional como la máxima autoridad en la materia y órgano especializado, por definición constitucional sus resoluciones gozan de definitividad e inatacabilidad, por lo que no puede existir juicio o recurso alguno en su contra.

Bajo esta premisa, el Tribunal resolverá todo lo que se refiera a:

1. Impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

Esto hace previsible que se mantengan los medios de impugnación en materia federal actuales, con las modificaciones necesarias para su simplificación y mayor eficacia.

2. Impugnaciones en la elección presidencial, que serán resueltas en una sola instancia por la Sala Superior.

Cabe señalar que a esa competencia jurisdiccional se le añade la importantísima facultad para que el Tribunal, por conducto de dicha Sala, realice el cómputo final de la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y una vez realizado el mismo, haga la declaración de validez de los comicios y declare cuál de los candidatos obtuvo el triunfo. Esto convierte al Tribunal Electoral en el órgano que tendrá en sus manos la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. De ahí su gran importancia para la vida del país.

Con esta trascendental medida, el Constituyente concluye toda una larga historia de los «Colegios Electorales», que acompañaron a nuestros procesos electorales desde que el país inició su vida independiente —con excepciones parciales en los regímenes centralistas del siglo pasado— hasta 1993 en que desaparecieron los de las Cámaras de Diputados y Senadores, y en este 1996 en que se elimina para la elección presidencial.

No debe perderse de vista que la figura subsiste, como excepción en casos en que no hay comicios, según lo previsto en la fracción XXVI del artículo 73 en relación con los artículos 84 y 85, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen la facultad del Congreso de la Unión para que se erija en Colegio Electoral, con el objeto de designar al Presidente sustituto, interino o provisional, cuando ya existiendo Presidente electo, se dé su ausencia definitiva antes de tomar posesión del cargo o durante su ejercicio;

3. Las impugnaciones que se presenten en contra de actos o resoluciones de la autoridad electoral federal, distintos a los generados en los procesos electorales, que se consideren violatorios de normas **constitucionales** o legales. Con esto se cubre todo el ámbito de protección constitucional;
4. Las impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales, siempre y cuando:
  - a) Puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o para el resultado final de la elección;
  - b) La reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; y
  - c) La reparación sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

La Ley reglamentaria tendrá que acotar los casos de procedencia de esta vía de impugnación y señalar que procede sólo cuando se hayan agotado todas las instancias establecidas en las Leyes locales, por las que el acto o resolución pudieren haberse modificado, revocado o anulado. De otra suerte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación corre el riesgo de ser inundado con todo tipo de reclamaciones derivadas de los procesos electorales locales;

5. Impugnaciones de actos o resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Con esta competencia otorgada al Tribunal Electoral se cierra el círculo de protección constitucional en la materia político-electoral. Por primera vez y respetando nuestra larga tradición jurídica que separa las garantías individuales y los derechos políticos, se establece la base para un procedimiento de protección a estos últimos, similar al juicio de amparo que protege las garantías individuales, pero que responda a las especificidades y condiciones en que se ejercen aquellos;

6. Los conflictos y diferencias laborales que surjan entre el Tribunal y sus propios servidores, así como aquellos que surjan entre el Instituto Federal Electoral y los suyos.
7. Determinación e imposición de sanciones en la materia. Esta redacción introduce un cambio sustantivo al sistema existente hasta hoy. De acuerdo con el sistema vigente desde 1990, el Tribunal Federal Electoral determinaba e imponía las sanciones a petición del Instituto Federal Electoral. La nueva redacción del artículo 99 implica que ahora será este último organismo el que las determine e imponga, y que contra tales actos, los sancionados podrán acudir al Tribunal Electoral, cuando lo consideren indebido.

Del andamiaje constitucional referido se colige que el legislador ordinario tendrá que reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para adecuarlo a las reformas sobre el Instituto

Federal Electoral (IFE) y las nuevas reglas para el proceso, pero también para derogar los Libros Sexto y Séptimo y, eventualmente el Octavo. El primero deberá ser sustituido por las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación puesto que el Tribunal Electoral forma parte de ese Poder; y el segundo, por lo que será sin duda una Ley de medios de impugnación autónoma, toda vez que el Tribunal Electoral tiene ahora competencia más allá del ámbito puramente federal, al tener que conocer de constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades federales, pero también locales, y al tener la competencia para proteger los derechos constitucionales político-electorales de los ciudadanos. El Libro Octavo será sustituido en su momento por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión y por la Ley Electoral que con base en él, apruebe la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, el cambio en la ubicación y facultades del Tribunal Electoral presenta también alteraciones a su estructura orgánica. El Tribunal funcionará con una Sala Superior permanente, integrada por siete magistrados, y Salas Regionales, que de acuerdo con lo expresado en la exposición de motivos de la iniciativa funcionarán sólo durante los procesos electorales. La administración, vigilancia y disciplina del órgano jurisdiccional electoral quedará a cargo de una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, de naturaleza especial, integrada por el Presidente del Tribunal, quien la presidirá, un magistrado de la Sala Superior designado por insaculación y tres miembros del Consejo de la Judicatura. No pasa desapercibido que con la reforma que comentamos, desafortunadamente, desapareció la figura del juez instructor.

También es digno de mención el cambio en el procedimiento para la designación de los magistrados. Ahora serán designados, por única vez para integrar el Tribunal, por el voto calificado de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, de entre las propuestas que envíe la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por tanto, el Poder Ejecutivo ya no participa en la integración del Tribunal, como tampoco lo hará en los órganos del IFE. Las ausencias definitivas de los magistrados, que se presenten con posterioridad, serán cubiertas mediante el mismo mecanismo, pero con el voto de las dos terceras partes de los miembros de dicha

Cámara. La Constitución señala que la Ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondiente. No obstante ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes de la expedición de la Ley, estableció un procedimiento y lanzó una convocatoria abierta a todo interesado, para que presentara su solicitud a efecto de ser considerado como candidato a ocupar el cargo de magistrado, si bien en un transitorio de su acuerdo señaló que tal procedimiento quedaba condicionado a lo que en su momento señalara el legislador.

Los magistrados de la Sala Superior durarán en su encargo diez años y los de las Salas Regionales ocho. No podrán ser reelegidos, pero los segundos pueden aspirar a ser promovidos a la Sala Superior.

Finalmente, el Constituyente reconociendo la categoría de máximo Tribunal del país a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, frente a la facultad de interpretación constitucional del Tribunal Electoral, cuyas tesis en un momento dado podrían resultar contradictorias con alguna sostenida por las Salas o el Pleno de la Corte, ordena que sea esta última la que conozca y resuelva en definitiva cuál de ellas debe prevalecer.

## V. Comentario final

Baste apuntar que la Reforma Electoral de 1996 establece un contencioso electoral integral desde el punto de vista constitucional y legal, para enfrentar las próximas elecciones. Que llena un vacío generado desde el siglo pasado por las posiciones antitéticas de los dos grandes juristas, Iglesias y Vallarta, y que recoge lo mejor de sus tesis para dar debida solución a los problemas que presentaban sus posiciones, sostenidas a ultranza por cada uno de ellos. El Constituyente de hoy tuvo la visión y el valor para intentar soluciones audaces, nuevas y diferentes para una materia jurídica diversa y compleja. Su aplicación mostrará la eficacia o las debilidades de la reforma. Ojalá el legislador las reglamente adecuadamente y sobre todo, que los destinatarios de las normas las respeten y cumplan. Todo ello por el bien del país y de la consolidación de nuestra vida democrática.

Las normas, procesos e instituciones electorales siempre serán perfectibles. El punto es que manten-gamos la posibilidad de seguirlas construyendo y

perfeccionando, en el marco del Estado de Derecho, de la paz social y de la civilidad política.

## Legislaciones consultadas

LEY ELECTORAL PARA LA FORMACIÓN DEL CONGRESO CONSTITUYENTE. Aprobada el día 19 de septiembre de 1916 y publicada el día 20 del mismo mes y año.

LEY ELECTORAL. Aprobada por el Constituyente de Querétaro el día 6 de febrero de 1917 y publicada en la misma fecha.

LEY PARA LA ELECCIÓN DE LOS PODERES FEDERALES. Aprobada por el día 1o. de julio de 1918 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en la misma fecha.

LEY ELECTORAL FEDERAL. Aprobada por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 31 de diciembre de 1945 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 7 de enero de 1946.

DECRETO QUE REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY ELECTORAL FEDERAL DEL 7 DE ENERO DE 1946. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 12 de febrero de 1949 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 21 del mismo mes y año.

LEY ELECTORAL FEDERAL. Aprobada por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 3 de diciembre de 1951 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 4 del mismo mes y año.

DECRETO QUE REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY ELECTORAL FEDERAL DEL 4 DE DICIEMBRE DE 1951. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 31 de diciembre de 1953 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 7 de enero de 1954.

LEY FEDERAL ELECTORAL. Aprobada por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 30 de diciembre de 1972 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 5 de enero de 1973.

LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES. Aprobada por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 27 de diciembre de 1977 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 30 del mismo mes y año.

DECRETO QUE REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1977. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 29 de diciembre de 1981 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 6 de enero de 1982.

CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 29 de diciembre de 1986 y publicado el día 12 de febrero de 1987.

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 14 de agosto de 1990 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente.

DECRETO DE REFORMAS A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 4 de abril de 1990 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 6 del mismo mes y año.

DECRETO DE REFORMAS AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 21 de diciembre de 1990 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 3 de enero de 1991.

DECRETO DE REFORMAS AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 12 de julio de 1992 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 17 del mismo mes y año.

DECRETO DE REFORMAS A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 18

de agosto de 1993 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 20 del mismo mes y año.

DECRETO DE REFORMAS A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 2 de septiembre de 1993 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente.

DECRETO DE REFORMAS AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 17 de septiembre de 1993 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 24 del mismo mes y año.

DECRETO DE REFORMAS A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 20 de octubre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 25 del mismo mes y año.

DECRETO DE REFORMAS AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 21 de diciembre de 1993 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 23 del mismo mes y año.

DECRETO DE REFORMAS A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 15 de abril de 1994 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 19 del mismo mes y año.

DECRETO DE REFORMAS AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 13 de mayo de 1994 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 18 del mismo mes y año.

DECRETO DE REFORMAS AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 10 de junio de



1994 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 3 del mismo mes y año.

DECRETO DE REFORMAS A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 28 de junio de 1994 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 1o. de julio del mismo año.

DECRETO DE REFORMAS A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el día 21 de agosto de 1996 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 22 del mismo mes y año.

---

## Límites de la ingeniería constitucional\*

Giovanni Sartori\*\*

Quisiera empezar con la pregunta: ¿Por qué digo «ingeniería constitucional», en vez de la expresión estándar, que diría «hechura de la constitución»? La razón se debe a que hay significativas diferencias entre mi enfoque y el tradicional. En mi entendimiento las constituciones no organizan simplemente la casa del poder, sino que también son requeridas para la ingeniería del comportamiento, digámoslo así. Es decir, que no concibo a las constituciones, meramente como documentos legales, caracterizados por mandatos y prohibiciones, también y especialmente las concibo como estructuras de incentivos, de recompensas y reprimendas.

Siendo como son las reglas del juego, aún tenemos que animar y recompensar a los jugadores que lo hacen bien y penalizar a los jugadores tramposos y al juego tramposo.

Es más, gran parte de mi investigación depende del análisis de la condición, es decir, en el terreno *de facto*, en el cual se erigen y funcionan las constituciones, pero lo veremos con mayor claridad según avancemos.

La siguiente pregunta es: ¿Cuál es el propósito, el *telos* de la constitución? Primero, las constituciones son instrumentos de protección, su intención principal es controlar y limitar el ejercicio del poder

político. Como indicaba concisamente la Declaración Francesa de Derechos de 1789, artículo 16: «Cualquier sociedad donde no se asegure la garantía de los derechos y no se determine la separación del poder, no dispone de una constitución», fin de la cita.

Así, desde 1789 ha quedado firme que las constituciones son necesarias —para ser fieles a su más esencial intención— para la protección de los derechos de los atendidos por el poder, es decir de sus ciudadanos.

En cuanto al otro requisito, la noción de la separación de poderes, no se debe entender de forma literal como les pasó a los hacedores de la constitución de Estados Unidos en 1787, sino que debe significar que para poder limitar el poder debemos contar con un poder no concentrado.

Así, se puede lograr de dos maneras la limitación del poder, ya sea dividiendo o compartiendo el poder, pues en ambas fórmulas la línea base es que ninguna persona sola tenga y controle todo el poder.

Sin embargo, las constituciones no son solamente instrumentos de protección, también son instrumentos del gobierno y hasta donde sea posible (compatibles con su propósito de restringir el poder, de limitar el poder absoluto), de un gobierno eficiente.

En este respecto, las constituciones son como las rutas del tráfico y las leyes del tráfico; establecen un itinerario que permite un ejercicio controlado del poder y si estas leyes de tráfico son conducentes al estancamiento o en todo caso a un gobierno ineficaz y débil, entonces tenemos una constitución pobremente fraguada, —vulgo— una mala constitución.

Así pues, yo asumo el punto de vista de que el constitucionalismo es degradado si se aplica el término constitución a cualquier y toda forma de

---

\* Conferencia magistral presentada en el marco de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, en el Auditorio del Instituto Federal Electoral el 4 de julio de 1996, México, D.F.

\*\* El maestro Giovanni Sartori, profesor de filosofía y ciencias políticas de la Universidad de Florencia, y actualmente titular de la cátedra Albert Schweitzer, en la Universidad de Columbia en New York, E. U., es autor de diversas obras cuya sola relación representa en gran medida, la biblioteca básica de quienquiera que se precie de poseer una cultura política.

Obras como *Ingeniería constitucional comparada*, *Partidos y sistemas políticos*, *La teoría de la democracia*, *Elementos de teoría política*, entre muchas otras, se caracterizan por la amplitud y lucidez con que su autor ha reflexionado sobre los fenómenos políticos y sociales, característicos de nuestro tiempo y definido con claridad académica y rigor científico, situaciones por demás complejas en la evolución política de las sociedades contemporáneas.

\*\*\* Traducción del inglés por la empresa Interpretaciones Siller.

gobierno (como sostiene el positivismo jurídico al argumentar que todo Estado tiene por definición una constitución). Desde mi punto de vista, constitución se aplica únicamente a una forma protectora del Estado. Pero una constitución garantizada también puede ser pobre en términos de desempeño. No es una tarea fácil equilibrar el gobierno controlado con un gobierno efectivo; el poder restringido con el poder eficiente. Aquí mi enfoque será en este balance y en el lado de gobernabilidad del libro contable.

Y permítaseme entrar de inmediato al debate con una provocadora aseveración de que la forma de Estado presidencialista, tal como se ha adoptado en todas partes de Latinoamérica, al sur de México, es prueba de la mala ingeniería de esos sistemas constitucionales. Aparte de México —porque México es un caso especial, definitivamente—, el tipo de presidencialismo norteamericano ha creado las más de las veces, presidentes débiles, generalmente estancados que solucionan sus frustraciones gobierno-legislativas, excediéndose en su poder mediante el *discretismo* o el *decretismo* y otros medios cuestionables.

Así, cuando los presidentes latinoamericanos han sido constitucionalmente obedientes, generalmente han demostrado ser ineptos y han fracasado en sus programas de reforma, y cuando han sido fuertes, han sido generalmente, constitucionalmente, desobedientes. Por lo tanto, ha habido un patrón de regímenes constitucionales intermitentes, interrumpidos por golpes militares y tomas de poder. Afortunadamente, ya ha dejado de ser el patrón, pero esto implica que ahora los sistemas políticos latinoamericanos tengan que enfrentarse a los problemas sin la mano auxiliadora de los generales, es decir, trabajando con las constituciones que tienen, o mejor, tratando de mejorarlas. ¿Cómo? Bueno, de eso es de lo que se supone que vengo a hablar.

La ingeniería constitucional es, en gran parte, una tarea extrajurídica. Con esto no se pretende desplazar a los abogados constitucionales, sino hacer una llamada por horizontes más amplios. Si me pidieran redactar una constitución, inmediatamente pediría la ayuda de los expertos en leyes. Pero la cosa no sería recíproca, los abogados constitucionales siempre han estado muy seguros de sí mismos y les disgustan mucho los extramuros —por decirlo de alguna forma—. Aun así, me parece que en la hechura de

una constitución, el jurista requiere al experto en ciencias políticas tanto como el último precisa del anterior. Y aquí no se trata solamente de un asunto de competencia técnica, sino también de territorio, pues el territorio que tiene que ser cubierto por la ingeniería constitucional se extiende mucho más que el territorio de un texto constitucional.

Para ilustrar todo esto, sea que los sistemas, los partidos electorales, estén formalmente incluidos en un documento constitucional o no, son en todo caso un componente esencial de la trama constitucional y en cómo se preforman las constituciones, dependiendo en qué sistema electoral forma qué tipo de sistema de partido, una misma estructura organizativa puede funcionar de manera muy distinta. Así, para el ingeniero constitucional, el método y los partidos electorales son elementos necesarios de su oficio y, de hecho, son los cimientos con los cuales ha de empezar.

Los sistemas electorales reclutan en las democracias su personal político. Es dudoso que los sistemas electorales por sí mismos puedan afectar significativamente en la actualidad, la selección de buenos representantes o de un liderazgo capaz. Pero los sistemas electorales afectan con toda seguridad el formato de los sistemas de partido; es decir, el número de partidos, partidos relevantes, y por eso las propiedades sistémicas que conlleva una mayor o menor argumentación de los partidos. Es más, los sistemas electorales también pueden favorecer a ciertos partidos sobre otros (por ejemplo, los partidos ubicados al centro) y acaban interfiriendo en su naturaleza.

Sin embargo, ya que la influencia de los sistemas electorales será mi tema principal, regresaré a este tópico más adelante. Por el momento, y primeramente, debo esbozar el caso general, el cuadro completo.

En relación a los partidos, mantengo firmemente, y aún más en tiempos de desgracia, que la democracia a gran escala no puede funcionar sin la intermediación de los partidos. En 1921, Lord Bryce escribió que nadie ha demostrado cómo podría funcionar un gobierno representativo sin ellos, sin los partidos. Y nadie lo ha demostrado hasta la fecha, 75 años después.

Pero regresando al punto inmediato ¿qué partido o qué aspecto del tema de los partidos atañe a nuestra investigación? Entre las muchas maneras de analizar a los partidos, la que tiene particular relevancia en esta discusión depende de la tripartición entre: uno, el partido parlamentario; dos, el partido electoral, y tres, el partido colonizador. Este último, el partido omnívoro con apariencia de pulpo, que se identifica frecuentemente con el apodo de *partitocrazia* (mal traducido al inglés; yo lo traduzco como partidocracia, —quizá se podría decir mejor—, pero se utiliza la etiqueta italiana de *partitocrazia*, que sería la locura por los partidos), es una degeneración que se puede dejar a un lado como tal, es decir, simplemente asignándola a la patología de los partidos. Quiero decir, con toda seguridad el partido colonizado omnipenetrante no es un elemento necesario de la democracia. Más bien permítanme extenderme en los otros dos señalados: el partido parlamentario y el partido electoral.

El partido parlamentario, es decir, el partido en el parlamento, puede ser más o menos sólido, como yo le llamo, y su solidez, o a la inversa, su volatilidad, está en función de su disciplina de voto, tal como se mide por el cruce de las líneas partidistas. Un grado bajo de disciplina de partido, como en los Estados Unidos por ejemplo, puede resultar útil en un sistema presidencial, donde el presidente no comanda a una mayoría en el Congreso, pues permite que un presidente compre los votos que necesita para promulgar una propuesta legislativa.

Pero un sistema parlamentario queda lisiado por la indisciplina partidista y no se puede permitir ese lujo. Si un gobierno sostenido por el parlamento no puede contar una mayoría parlamentaria asegurada, relativamente asegurada, está mayormente condenado a la impotencia.

Por lo tanto, una preocupación principal de la ingeniería constitucional debe ser ¿cómo obtener partidos parlamentarios disciplinados?

En esta consideración, la atención se centra ahora en el partido electoral, el partido que obtiene los votos. ¿Cómo es que un partido, su cuerpo regidor, adquiere control para así poder imponer la disciplina sobre sus MP's, es decir, sus miembros parlamentarios? La única respuesta contundente es «busca quien controla el dinero».

Ser elegido, a veces más a veces menos, pero casi por doquier, es un asunto en la actualidad muy costoso. ¿De dónde proviene el dinero y quién es quien lo recibe? Si va directamente a cada candidato, es decir, si cada candidato puede y logra obtener el dinero que le permite ganar la elección, entonces está claro que los MP's son unos seres bastante independientes del partido.

En cambio, si el dinero político va principalmente al partido como entidad centralizada, y si el apoyo de la organización partidista, distinta de la propia organización del candidato es electoralmente crucial, entonces está claro que los MP's son dependientes del partido, en el sentido de que un miembro cuyo voto confiable causa problemas para su partido, pone en peligro su reelección y lo sabe muy bien. Lo que sucede, es que el partido controla a sus miembros hasta el grado que tiene el poder de las recompensas de la elección y de la reprimenda o el castigo, la no reelección.

Permítanme regresar a la diferencia entre los sistemas presidenciales y parlamentarios. Sin duda alguna, ésta es la principal diferencia con base constitucional que existe entre las formas políticas democráticas. Aun así, ésta es una distinción demasiado sencilla e insuficiente. Requerimos —pienso yo— de un marco más analítico. Y el que ahora propongo clasifica cinco casos, y por lo tanto consiste de una tipología de cinco puntos, como la que sigue:

1. Sistemas presidenciales, tipo estadounidense.
2. Sistemas semipresidenciales, tipo francés.
3. Sistemas de gabinete, tipo inglés.
4. Sistemas de cancillería, tipo alemán.
5. Finalmente sistemas normales parlamentarios, todas las formas de gobierno occidentales de la Europa continental, aparte de Francia y de Alemania.

Claro está que en la clasificación estándar de sistemas políticos, mis últimos tres tipos caen en el mismo rubro, o clase, de sistemas parlamentarios. Pero de tal forma se nos dan diferencias cruciales y no podemos dedicarnos a construir fructíferamente un buen tipo de parlamentarismo en sus funciones, lo cual equivale a decir que nuestro problema aquí, es

bloquear o esquivar el mal parlamentarismo, es decir, sus asambleas o variedad de las mismas.

Ahora ya estamos preparados para abordar el tema de la ingeniería constitucional. Tema que me propongo emprender —recuerden— desde la posición ventajosa de las capacidades de gobierno de nuestras democracias. Así, la pregunta se convierte en ¿bajo qué condiciones puede cada uno de los sistemas arriba mencionados trabajar adecuada y eficientemente?

Las muy breves respuestas son las que siguen:

1. En cuanto a los sistemas presidenciales, las condiciones óptimas son un gobierno no dividido, lo cual significa que las mayorías del presidente del parlamento son las mismas. Y un sistema de dos o en todo caso de pocos partidos que sean relativamente sólidos, es decir, disciplinados.

Sin embargo, bajo condiciones adversas —antes mencioné las óptimas, ahora en las más adversas— es decir, un gobierno dividido en el que el presidente no tiene la mayoría, los partidos indisciplinados se convierten en la válvula de seguridad del presidencialismo.

2. En relación al semipresidencialismo, que sería el modelo francés, cambian los requisitos mencionados arriba, pues este sistema también puede desempeñarse con gobiernos divididos y cuatro o cinco partidos al mismo tiempo. El semipresidencialismo siempre funciona mejor con partidos sólidos, nunca requiere o le gusta tener partidos no disciplinados.

3. El sistema inglés de gabinete presupone un principio de liderazgo, como una de las convenciones de la constitución y está estrictamente condicionado por un gobierno de partido único, que a su vez requiere de un sistema de dos partidos y de partidos altamente disciplinados. Bajo otras condiciones el tipo de gobierno inglés se iría rápidamente a pique.

4. Igualmente la cancillería demócrata alemana presupone un principio de liderazgo, pero permite gobiernos de coalición y más de dos partidos. Aun así puede tener tropiezos con su sistema de más de cuatro partidos, especialmente si sus partidos tienen

fuerza casi equivalente, lo cual no es el caso ahora porque el partido liberal es muy pequeño en Alemania.

5. Finalmente el desempeño de los sistemas parlamentarios, depende casi en su totalidad y de forma crucial en la naturaleza del sistema de partidos.

Un solo partido que es el sistema predominante, ha ocurrido durante períodos relativamente largos, en Noruega, Suecia, muchísimo tiempo Japón y recientemente en España, entre 1982 y 1996.

Y esta es la mejor opción para un gobierno de coalición. Pero también pueden funcionar gobiernos de coalición, mientras la coalición gobernante sea homogénea y relativamente coaligable.

Como decía más arriba, esto es principalmente en función del tipo de sistemas de partidos que se tenga.

El hilo subyacente de todo lo anterior es en cada uno de los cinco casos, si no se tienen las condiciones que cada sistema requiere o presupone, entonces el sistema en cuestión tropezará y no funcionará como se pretendía.

El punto notable del argumento general, es que en todas nuestras instancias, el factor dominante resulta ser de una u otra forma el sistema de partidos y a su vez era el partido base de gobierno.

Por lo tanto, la pregunta crucial se convierte en ¿qué es lo que da forma al sistema de partidos?, ¿hasta dónde se puede lograr hacer la ingeniería de sistemas de partidos? Conocemos la respuesta, o sea, que los sistemas de partidos pueden ser moldeados y cambiados por un sistema electoral. Así pues, podemos volver a formular la pregunta de esta forma: ¿Hasta qué punto pueden los sistemas electorales producir el sistema apropiado de partidos, es decir, el sistema de partidos que cada una de nuestras formas de gobierno requiere?

Esta pregunta no pretende de ninguna forma, despreciar la importancia de las reglas constitucionales en sí, por ejemplo, la política alemana ha sido bien servida por el artículo 67 de la ley fundamental, el así llamado voto constructivo de no confianza, el cual estipula que un canciller no puede ser sacado de su puesto hasta que una mayoría haya elegido a su sucesor.

De forma similar, la Quinta República Francesa ha sido bien servida por el artículo 40 de su constitución e impide en sustancia que ningún presupuesto iniciado parlamentariamente pueda ser quebrado. Está claro que un buen sistema de partido logra muy poco si va acompañado por una mala constitución. Pero, al contrario, una buena constitución no puede dar mucho, si se ve socavada por un mal sistema de partidos.

En mi opinión, la muy difamada constitución de Weimar, fue concebida brillantemente en su tiempo, no obstante, funcionó pobremente debido a un sistema de partidos altamente polarizado y excesivamente fragmentado que fue a su vez, producto de RP (representación proporcional) un sistema electoral definitivamente erróneo en circunstancias de Weimar.

Habiendo explicado así, cómo entran en la discusión los partidos, regresamos a la pregunta de: ¿cómo y hasta qué punto puede ser planeado un sistema de partido? La pregunta destaca el papel y la influencia de los sistemas electorales.

Desde hace mucho tiempo sostengo, que los sistemas electorales son los instrumentos de mayor manipulación de la política. Por el mismo motivo, aquí empieza la ingeniería constitucional; los sistemas electorales convierten los votos en curules de muchas maneras distintas, y ya he dado en detalle, en otros escritos, cómo los sistemas electorales, o renuncian o permiten la multiplicación del número de partidos, determinando así, la naturaleza del sistema de partidos, su desempeño sistémico, lo que llamo su mecánica, y hasta cierto grado también la naturaleza de los partidos *per se*.

La sabiduría común de la influencia de los sistemas electorales, como fue expresado originalmente en 1950 y 1951, por las leyes Duverger, es, 1) que los sistemas de pluralidad, de un solo tiro, conducen al bipartidismo, y, 2) que los sistemas de participación partidista, multiplican a los partidos y conducen al pluripartidismo. Pero esto es demasiado sencillo, demasiado vago, y con frecuencia equívoco también. Bastante equívoco, porque a Duverger se le escapó la condición que (implementar que) los sistemas electorales no tienen influencia hasta que se haya estructurado el sistema de partidos, es decir, si

los partidos no son verdaderos partidos, sino meros membretes y no existe un sistema verdadero. Por ejemplo, en el marco político de las personas notables o del caciquismo, es bastante obvio que el sistema electoral no tiene ningún efecto, porque las mismas personas notables o jefes de la maquinaria van a ser electos a pesar de y sin que importe el sistema de votación.

Pero sea como sea, a resultas del enfoque de Duverger, he sacado un juego detallado de leyes que no se puede repetir aquí por razones de tiempo y que realmente no necesita ser repetido por el propósito que nos interesa. Aquí se requiere que me enfoque a los límites de la ingeniería constitucional, lo cual me permite volver a enfocar mi ponencia en lo que a sistemas electorales no pueden hacer.

También, permítanme reducir el tema a esta singular y principal preocupación: ¿Cómo poder reducir el número de partidos o mantenerlos en bajos niveles?, posiblemente al formato mínimo de solamente dos partidos —desde luego a dos partidos «relevantes» como los he definido—. En este asunto, la creencia más difundida es que las elecciones de la pluralidad, es decir, el sistema inglés de distritos de un solo miembro, o mantiene o engendra a un sistema de dos partidos. Sí, pero también, y aún más, no.

Ante todo, aquí tenemos dos casos muy diferentes, en una instancia decimos: mantiene, lo que implica que ya existe el bipartidismo. En otra instancia decimos: engendra, implicando así que tenemos una situación de multipartidismo que quisiéramos reducir al formato de dos partidos.

En el primer caso, es probable que un sistema de pluralidad funcione como se espera, es decir, que mantenga alto el *status quo* y que impida la proliferación de partidos. Para el segundo caso no, un cambio de RP a elecciones pluralistas simples, probablemente fracasará en su intento de reducción, RP es representación proporcional.

Lo anterior requiere cierta explicación. Para empezar, debería quedar bien entendido que el sistema de distrito de un solo miembro únicamente impone a los votantes una alternativa partidista, con base al grupo de votantes del distrito, es decir, distrito por distrito. De ahí que un sistema bipartidista a nivel

nacional, asume que en todos los grupos de votantes resultan ser los mismos dos partidos los primeros contendientes.

Otra recomendación es que el apoyo de un tercer partido, esté normalmente distribuido, es decir normalmente disperso (como es el caso del Partido Liberal en Inglaterra), por todos los grupos votantes. Esto quiere decir que si el apoyo a un tercer partido se concentra en áreas particulares a los niveles de pluralidad, el sistema electoral no puede producir un formato nacional de dos partidos, sino que tendrá que permitir tantos partidos adicionales como lo dicte la concentración de las minorías.

Por lo tanto, aquel límite es que la ingeniería electoral no puede, por sí misma, resultar en un sistema o formato bipartidista, a menos que las condiciones previas estén en su lugar y realmente existan.

Ahora, nos acercaremos al segundo caso, es decir, intentar moverse del multipartidismo al bipartidismo. Como ya he señalado, en este caso, un sistema de pluralismo simple, probablemente lograría muy poco y se vería fácilmente derrotado en su intento reductivo.

En la experiencia reciente italiana, en las elecciones generales de 1994 y 96, la introducción del voto de pluralidad no ha disminuido, sino de hecho ha aumentado el número de partidos relevantes. Esto se debe a la sencilla razón de que en un sistema electoral en el que el ganador se lleva todo, los partidos medianos e incluso los pequeños arraigados por un patrón multipartidista existente, adquieren un formidable poder de chantaje. En las elecciones pluralistas los pequeños partidos ya no pueden ganar curules por sí mismos, pero pueden convertir fácilmente un posible ganador en perdedor, supongamos que en la pluralidad se gana con cuatro o seis contendientes por distrito y que muchas de las contiendas son difíciles. En estas circunstancias un partido pequeño del rango del dos por ciento, puede hacer chantaje a los contendientes principales con el siguiente argumento: o apoyas con un número dado de distritos a mis candidatos, o presentaremos a mis candidatos donde te puedan hacer daño. El argumento puede ser nítido y efectivo, de hecho varios partidos italianos han sobrevivido eludiendo

un sistema electoral mayoritario gracias a su contundencia, gracias a este chantaje.

Podría parecer que lo anterior significa un severo golpe a la ingeniería de sistemas de partidos, si incluso las elecciones pluralistas pueden fracasar en reducir el número de partidos, ¿que pasa entonces? Bueno, lo que una elección de tipo inglés no puede lograr, se puede lograr mayormente por el sistema francés de doble boleta, reforzado por un alto umbral de admisión para la contienda.

Con la boleta doble, en la primera ronda los votantes están menos contenidos que los que están con RP, expresan su preferencia inicial en términos de una «votación sincera», pero en la segunda ronda ya quedaron fuera los partidos pequeños, es decir, han perdido su poder y por lo tanto quedan los efectos de un sistema electoral mayoritario.

En la experiencia francesa, el patrón altamente fragmentado de la Cuarta República ha sido gradualmente comprimido desde los años 60 en adelante, hasta quedar en un «cuadrilla bipolar», es decir, dos contra dos partidos mayoritarios, como dicen los franceses y ahora muestran un formato tripartidista. Y aunque se pueda argumentar que la doble boleta no produjo por sí sola esta transformación, aun así el éxito de la Quinta República se debe mucho a su sistema electoral.

El resultado de la discusión anterior es que mientras que el así llamado ingeniero político está lejos de ser omnipotente, aún así no es tan impotente y mucho menos tan incapaz de predecir, como se nos ha indicado generalmente.

Los límites a la ingeniería constitucional, están fijados caso por caso por el análisis de condiciones, es decir, por la pregunta ¿bajo qué condiciones podrá cualquier intervención en particular, cualquier instrumento en particular producir el efecto que se pretendía? Para mí esa es la cuestión principal.

Ahora bien, es bastante cierto que las condiciones en cuestión escapan con frecuencia de la manipulación deliberada. Aun así, cuando el análisis de la condición revela que un curso de acción será ineficaz, la solución se basa en la búsqueda de soluciones alternativas.

En nuestro ejemplo anterior lo que un sistema de pluralidad de un solo tiro no puede lograr, lo puede lograr un sistema de doble boleta. Y hay más, supongamos que el análisis de la condición revele que bajo las condiciones actuales, mayormente de ingobernabilidad, no puede funcionar un sistema político dado.

Por ejemplo, el caso podría ser con base en las condiciones existentes, no puede funcionar un sistema presidencial. En este caso el análisis de la condición indicaría cuáles son las alternativas y opciones factibles para un país que pretende abandonar una forma presidencial.

Tomemos ahora si, un país —Brasil— que recientemente sometió referendos al sistema presidencial, sobre si se debería transformar en un sistema parlamentario. Afortunadamente desde mi punto de vista, el referendo rechazó la sugerencia. Entonces el análisis de la condición indica claramente que en la actualidad, Brasil carece de la base para llevar a cabo un sistema parlamentario que funcione. Es interesante que mientras ahora sí se le aconseja que salga del presidencialismo, a Italia se le aconseja que salga del parlamentarismo.

La sugerencia inicial era que el sistema presidencial sería la mejor cura para los males italianos. Sin embargo, la opinión experta generalmente indicaba que la única opción factible en término de aplicación (el éxito de un trasplante constitucional), no era la forma presidencial estadounidense, sino más bien la forma semipresidencial francesa.

En febrero de 1996, se llegó a un acuerdo sobre esta solución entre los partidos principales, que no llegó a materializarse con intento de gobierno Maccanico, apenas por un pequeño grupo. Y aunque con los políticos nunca se sabe, no cabe duda que el análisis de la comisión está jugando un papel principal del debate constitucional italiano de la actualidad.

Así que la ingeniería constitucional no es un Leviatán, pero no debemos redactar constituciones como lo estamos haciendo ahora, en la obscuridad y sin ayuda. Lo menos que se puede hacer, es decir que la ingeniería constitucional nos pone alertas ante los

imposibles, conduciéndonos por la misma razón a la búsqueda de los posibles.

Pero ya es hora que termine esta plática, y me gustaría cerrar poniendo mi análisis en perspectiva. Como ya les indiqué, aquí mi enfoque está centrado en la gobernabilidad, en suministrar a los gobernantes demócratas, con capacidades descriptivas de gobierno y si lo dijéramos al revés, mi preocupación consiste en la prevención de la parálisis en la superación de un gobierno encadenado.

Ahora bien, estoy perfectamente consciente del hecho de que el gobierno representativo también debe representar, y que para mucha gente es la principal preocupación que exista una representación justa e igualitaria, la asignación de curules en proporción a los votos.

Ahora sería bueno que los dos requisitos del gobierno representativo, a saber gobernación y representación, pudieran maximizarse conjuntamente. Sin embargo, la verdad del asunto es que aquí tenemos que negociar un trueque y debemos sacrificar la representación del parlamento a la necesidad de un gobierno eficiente, que sería la solución inglesa, o bien sacrificar la función del funcionamiento, a la función de la representación, —la solución del consenso de la que fuera pionero Arend Lijphart—, así que en esta presentación he desatendido la representatividad, no porque no esté consciente de ella, sino porque para mí, la gobernabilidad es, en casi todas las democracias, la prioridad de nuestro tiempo.



# *La Administración Electoral española.* *Naturaleza y competencias de la Junta* *Electoral Central\**

Enrique Arnaldo Alcubilla\*\*

SUMARIO: I. Los antecedentes de la Administración Electoral española. II. La Administración Electoral española en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985. III. Las competencias de la Junta Electoral Central en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. IV. Consideraciones finales.

## I. Los antecedentes de la Administración Electoral española

A. De la Instrucción de diputados a Cortes de 1 de enero de 1810 a la legislación electoral de la II República. Especial consideración de la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907.

1. El embrión remoto de la Administración Electoral española —aún no diferenciado de la Administración general— se encuentra en la Junta creada por la Instrucción de diputados a Cortes de 1 de enero de 1810, que es, en sentido estricto, la primera ley electoral española,<sup>1</sup> en la que se articula el tránsito de la representación estamental del Antiguo Régimen a la nueva representación nacional y burguesa. A dicha Junta, presidida por el Presidente de la Suprema Junta Gubernativa de España e Indias, se encomienda hacer cumplir sus disposiciones, «llevar a debido efecto el nombramiento de Diputados de Cortes, y presidir la junta (junta de provincia) que para elegirlos han de celebrar los electores nombrados por los

partidos (judiciales)» (artículo 3, Cap. I), disolviéndose una vez celebrada la elección correspondiente.

2. No obstante, los antecedentes próximos, los únicos que en realidad pueden tomarse como precedentes, de nuestra Administración Electoral se hallan en la Junta Central —con sede en la capital del Reino—, las Juntas Provinciales —con sede en cada capital de provincia—, y las Juntas municipales —con sede en cada municipio— que se denominarán del Censo Electoral, que fueron creadas por la Ley Electoral de 26 de junio de 1890, con denominación que se mantendrá hasta el Real Decreto-Ley 20/1997, de 18 de marzo, y cuyo germen se encuentra en la Comisión Inspectoradora del Censo Electoral que estableció la Ley Electoral de 28 de septiembre de 1878.<sup>2</sup> Todas las Juntas (Central, Provinciales y municipales) tendrán carácter permanente, y a ellas se

\* Este trabajo se basa sustancialmente en sendas ponencias presentadas en las IV Jornadas de Derecho Parlamentario sobre «La legislación electoral», celebradas en el Congreso de los Diputados en enero de 1993, y en el curso de «Derecho Electoral» celebrado en el Consejo General del Poder Judicial en noviembre de 1993, que se han reelaborado en profundidad en orden a la presente publicación.

\*\* Vocal del Consejo General del Poder Judicial de España.

<sup>1</sup> Vid E. ULLPONT. «Orígenes del Derecho Electoral español» *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político e Internacional*, UNED, núm. 2, 1978-1979, p. 35 y ss. y A. FERNANDEZ DOMINGUEZ. *Leyes electorales españolas de diputados a Cortes en el siglo XIX. Estudio histórico y jurídico-político*. Ed. Civitas. Madrid, 1992, p. 20.

<sup>2</sup> La Ley Electoral de 28 de septiembre de 1878 mantuvo la competencia municipal en la formación del censo electoral que fue establecida por la Ley Electoral de 18 de julio de 1865, con la que se perfeccionó netamente el procedimiento censal, como pone de relieve M. BASSOLS COMA. «La contribución del censo a la configuración de la Administración Electoral: la oficina del Censo Electoral y la formación del censo electoral», en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario sobre «La legislación electoral»*, Congreso de los Diputados, 1993 (texto mecanografiado). El artículo 49 de la Ley de 1878 estableció que en las Secretarías Municipales de los pueblos cabezas de cada distrito electoral se abrirá un libro denominado «Registro del Censo Electoral», en el que figurarán las listas de los electores que constituyen el censo electoral del distrito. Los libros del Registro estarán bajo la inmediata inspección de una Comisión permanente, denominada Comisión inspectora del Censo electoral, compuesta por el Alcalde y cuatro electores nombrados por el Ayuntamiento del municipio cabeza de distrito, que serán formalmente responsables con el Secretario municipal, que lo es también de la Comisión, de todas las faltas que se cometieran en la formalidad y exactitud de los asientos (artículo 51 de la citada Ley).

encomienda «la formación, revisión, custodia e inspección del registro de electores, según sus respectivas atribuciones» (artículo 10).<sup>3</sup> Se organiza de este modo una Administración Electoral permanente, competencialmente centrada en el documento electoral primario —el censo—,<sup>4</sup> o, en palabras de POSADA, encargado de «velar por la fuerza y verdad del censo electoral en España»,<sup>5</sup> no obstante, su composición es eminentemente política, lo que trasluce la desconfianza del legislador hacia instancias plenamente independientes. En efecto, el artículo 10.3 de la Ley Electoral de 1890 atribuye la presidencia de la Junta Central al Presidente del Congreso de los Diputados, a los Presidentes de las Diputaciones la de las Juntas Provinciales, y a los Alcaldes la de las Juntas municipales. La condición de vocales natos de la Junta Central, por lo demás, corresponde a los ex-Presidentes y ex-Vicepresidentes del Congreso de los Diputados, hasta un máximo de quince.<sup>6</sup> En todo caso no puede obviarse que con la Ley de 1890 se pone fin a la competencia universal del Gobierno en materia electoral, que fue defendida, en la tramitación parlamentaria de la ley, por el partido conservador, partidario de reducir las Juntas del Censo a meros órganos consultivos carentes de capacidad de decisión.

<sup>3</sup> El censo electoral es «el registro en donde constan el nombre y los apellidos paterno y materno, si los tuvieren, de los ciudadanos españoles calificados de electores». El citado registro «es permanente y no será modificado sino en virtud de la revisión anual establecida en esta ley» (artículo 9). Los artículos 11 a 16 reglamentan con el mayor detalle el procedimiento de revisión anual de las listas electorales.

<sup>4</sup> En concreto, a la Junta Central del Censo se encomiendan por el artículo 18 las siguientes funciones:

1a. Inspeccionar y dirigir cuantos servicios se refieran al Censo, su formación, revisión y conservación; 2a. Conservar los ejemplares impresos de las listas definitivas copiadas de los registros provinciales; 3a. Comunicarse por medio de su Presidente con todas las autoridades y funcionarios públicos; 4a. Recibir y resolver dentro de sus competencias cuantas quejas se la dirijan; 5a. Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales, imponiendo multas hasta la cantidad de 1.000 ptas., las que, en su caso, exigirán por su orden los jueces de primera instancia; 6a. Dar cuenta al Congreso de los Diputados de cuanto considere digno de su conocimiento.

<sup>5</sup> A. POSADA. «El servicio administrativo de la función de sufragio en la Administración». *Revista Internacional*, vol. 5, Madrid, 1897, p. 255.

<sup>6</sup> La condición de vocales de las Juntas Provinciales corresponde a los ex-Presidente y ex-Vicepresidentes de la Diputación hasta completar el número de diez y a cuatro diputados provinciales en ejercicio de sus cargos elegidos por la Diputación al constituirse en cada bienio; la de vocales de las Juntas municipales corresponde a los individuos del Ayuntamiento y ex-alcaldes del mismo municipio.

La Secretaría de la Junta Central se atribuye al Oficial Mayor del Congreso de los Diputados, la de las Juntas Provinciales a los Secretarios de las Diputaciones y la de las municipales a los Secretarios de los Ayuntamientos.

Como señaló POSADA, surgió de este modo un nuevo tipo de Administración, la Administración Electoral, que no recibe su fuerza de ningún otro poder constituido, que tiene su propia sustantividad y poder decisorio.<sup>7</sup> La Administración Electoral realizó una importante tarea de desarrollo y aplicación de la Ley en un marco político viciado por corruptelas y abusos, en el que el falseamiento de las elecciones y de sus resultados era la regla; esta falta de autenticidad traía causa de la que ALMIRALL definió como intervención abusiva del Ministro de la Gobernación ayudado por los Gobernadores Civiles y todo un ejército de funcionarios que prepara, ejecuta y lleva a cabo las elecciones desde su despacho.<sup>8</sup>

3. La Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, conocida como Ley Maura, cuya rapidísima discusión parlamentaria destaca SANMARTIN PUENTE,<sup>9</sup> no altera sustancialmente el contenido de la ley de 1890, como reconoció el diputado Sr. Sáenz de Quejana,<sup>10</sup> y mantiene los principios esenciales de la misma aun cuando introduce reformas sustanciales en la regulación del procedimiento electoral en orden a asegurar, en expresión del diputado Sr. Burgos «que el sufragio sea una verdad, y la verdad de él resplandezca y prospere siempre»,<sup>11</sup> si bien «la sinceridad electoral» es un principio que aparece constantemente invocado tanto por el legislador electoral como por los órganos de aplicación, y al mismo tiempo es inmediatamente bastardeado, dejado de lado.

Sin duda una de las reformas más relevantes es la del procedimiento de formación del censo electoral

<sup>7</sup> A. POSADA. El servicio administrativo de la función de sufragio en la Administración, *op. cit.*, p. 255.

<sup>8</sup> V. ALMIRALL. *España tal como es*. Madrid, 1983 (1a. edición, Madrid, 1885), pp. 121-122, citado por A. FERNANDEZ DOMINGUEZ, *op. cit.*, p. 195. Como escribió L. SANCHEZ AGESTA. *Historia del constitucionalismo español*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1978, p. 185: «La corrupción electoral acompaña al régimen representativo desde su mismo nacimiento a través de múltiples técnicas, ardides y prácticas». La bibliografía en esta materia, no obstante, es abundantísima; por todos *vid.* M. MARTINEZ CUADRADO. *Elecciones y partidos políticos de España* (1868-1931). Taurus. Madrid, 1969.

<sup>9</sup> M. SANMARTIN PUENTE. *Tratado de Derecho Electoral*. Ed. Reus. Madrid, 1912, vol. I, p. 31, escribe que la discusión parlamentaria «ha batido el récord de velocidad».

<sup>10</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 34, de 24 de junio de 1907.

<sup>11</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 34, de 24 de junio de 1907. Por su parte M. NAVARRO AMANDI. «Estudios sobre procedimiento electoral». Imp. *Revista de Legislación*. Madrid, 1885, p. 109, describe que de la veracidad del procedimiento depende en absoluto el porvenir del régimen parlamentario.

que se encomienda el Instituto Geográfico y Estadístico si bien bajo la inspección de la Junta Central del Censo que, a pesar de perder la competencia general en la materia, conserva su denominación (artículos 10 y 11). Al transferir la formación, así como la custodia y rectificación del censo electoral, al Instituto Geográfico y Estadístico se pretendió separar los elementos políticos de las operaciones electorales si bien el Instituto debía cumplir con tales funciones conforme a las bases establecidas por la Junta Central del Censo y con sujeción a su inspección permanente.

Por otra parte la Ley modifica radicalmente la composición de la Junta Central y de las Juntas Provinciales, a partir de la atribución de la Presidencia al Presidente del Tribunal Supremo y de las Audiencias Territoriales y Provinciales, respectivamente, con el fin de reforzar la independencia de la Administración de las autoridades políticas y administrativas.<sup>12</sup> Esta solución judicialista para la Administración Electoral tenía entre otras —como señaló SANTAMARIA DE PAREDES en relación a Gran Bretaña— la ventaja de impedir que el espíritu de partido «se sobreponga a la justicia» y tenía como precedente en nuestra legislación electoral la participación de la judicatura en las Juntas de escrutinio general, efímeras Comisiones constituidas al efecto para cada elección en relación a esa fase crucial del proceso electoral. Por lo demás, la Junta Central y las Provinciales completaban su composición con vocales cooptados de institutos jurídicos y universitarios o corporaciones ajenas, en principio, a toda intervención gubernamental, y que eran inamovibles, con lo que se reforzaba la autonomía e independencia de aquéllas.

El fundamental artículo 15 determina las competencias de la Junta Central, estableciendo el siguiente, el 16, que iguales atribuciones corresponden a las Juntas Provinciales y municipales —todas ellas de carácter permanente— dentro de los límites de sus respectivas jurisdicciones, y en particular la proclamación de candidatos y el

escrutinio general en las elecciones de diputados y de concejales. A la Junta Central del Censo además de la inspección y dirección de cuantos servicios se refieran al censo, y la resolución de cuantas quejas se le dirijan, siempre que no haya otros recursos legales, en asuntos de formación, rectificación, conservación o compulsas del censo electoral, se le atribuyen, entre otras, la resolución de las apelaciones sobre designación de vocales de las Juntas Provinciales, la potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervienen con carácter oficial en las operaciones censales, la corrección de las infracciones a las mismas referidas, la función consultiva en la materia, la verificación de los trabajos de instrucción e información que respecto de las actas presentadas por los diputados electos se le encomendaran por el Congreso de los Diputados<sup>13</sup> así como la dación de cuentas a esta Cámara de cuanto considere digno de su conocimiento.

Por fin, a las Juntas Provinciales y municipales se atribuyen funciones trascendentales en otras fases del proceso electoral como la proclamación de candidaturas o la realización del escrutinio general en las elecciones de diputados y locales respectivamente; a las municipales corresponde además la designación de los miembros de las Mesas electorales.

Se apodera de este modo a la Administración Electoral, independiente del Ejecutivo, como autoridad competente para garantizar la sinceridad y pureza del sufragio y se confiere a la Junta Central del Censo el papel de última instancia en materia electoral, lo que, entre otros efectos, se traduce en que sus resoluciones son inapelables.<sup>14</sup> Su labor, que SANMARTIN PUENTE califica de enorme y asombrosa, se manifestó dentro de los estrictos límites que el legislador marcó a su esfera de acción, dotando a la Ley Electoral de una nutrida jurisprudencia, verdadero monumento jurídico electoral, según el citado actor.<sup>15</sup> La sanación de vicios y corruptelas tradicionales en nuestra historia electoral

<sup>12</sup> M. SANMARTIN PUENTE, *op. cit.*, p. 388. El artículo 3 de la Real Orden de 4 de noviembre de 1912 dice que «el sentido y espíritu de la Ley es alejar de todas las operaciones electorales a las autoridades administrativas».

La Presidencia de las Juntas municipales, que se constituyen en las cabezas de los términos municipales, se atribuye a un vocal de la Junta Local de Reformas Sociales, designado por la misma a tal efecto. No se atribuye a los jueces municipales que, entonces, no eran jueces de carrera.

<sup>13</sup> Recuérdese que la verificación de poderes estaba sustraída al control de los Tribunales pues, cuando se configuraba un recurso contra la proclamación de electos de los diputados, cuyo conocimiento correspondía a un Tribunal integrado por el Presidente de la Sala y los seis magistrados más antiguos del Tribunal Supremo, la decisión era competencia del Congreso de los Diputados, de manera que al Tribunal especial, así constituido, sólo se atribuía la formulación de la propuesta de resolución.

<sup>14</sup> Acuerdo de la Junta Central del Censo en su sesión de 25 de enero de 1918.

<sup>15</sup> M. SANMARTIN PUENTE, *op. cit.*, pp. 683-684.

y la reducción de la acción extensiva del Poder Ejecutivo en los procesos electorales fue su norte, si bien con resultados poco alentadores —sobremanera en los últimos escalones de la Administración Electoral— ante la fuerza de las costumbres electorales de «una corrupción que abrumba y avergüenza», en palabras de POSADA.<sup>16</sup> Con tintes especialmente negros, GIMENEZ FERNANDEZ realiza con una descripción sobrecogedora del fracaso de las garantías de sufragio. En concreto señala que las Juntas del Censo dan entrada a «politiquillos caracterizados, dispuestos a cometer las mayores tropelías para favorecer a sus correligionarios», por lo que en ellas deben estar representados exclusivamente los representantes de organismos oficiales apolíticos en carreras de escalafón cerrado; que aunque formalmente son las Juntas locales las competentes para la designación de las mesas electorales, en la práctica son los caciques los que designan a sus amigos y partidarios, por lo que propone que sus miembros pertenezcan a la Administración de Justicia; que debe excluirse a las Juntas de efectuar el escrutinio general, pues en su seno predomina «lo político», y atribuir tal función a un órgano jurisdiccional.<sup>17</sup> Para GIMENEZ FERNANDEZ, en conclusión, la Administración electoral —una nueva muestra del divorcio existente entre la nación española cada día más viva y pujante y las organizaciones caducas y corrompidas del Estado oficial— había sido «creada exclusivamente para la defensa y utilización del caciquismo más monstruoso» dirigido por «tiranuelos de campanario» o «caciques sin escrúpulos» que empleaban toda clase de «argucias y cubileteos con los que suplantar la autenticidad del sufragio».<sup>18</sup>

4. Durante la II República permanece vigente la Ley Electoral de 1907, cuyo contenido es refrendado —con escasas modificaciones— por el Decreto de 8 de mayo de 1931 y la Ley de 27 de julio de 1933.<sup>19</sup> Esta pereza reformadora del legislador republicano

—que contrasta con el resto de su obra jurídica en otros campos de la vida política, social o económica— resulta difícilmente explicable a la luz de los efectos perversos de la Ley Maura, tan ácidamente denunciados por la ágil pluma de GIMENEZ FERNANDEZ. No obstante la Administración Electoral, aunque con idéntica estructura y competencias, cumplió con mayor fidelidad su finalidad garantista del proceso electoral menos apto —a la vista de las modificaciones introducidas y muy en particular de la sustitución de los distritos unipersonales por las circunscripciones provinciales— para dominaciones caciquiles o para aplicaciones fraudulentas. Como escribió VARELA DIAZ: «La representación política articulada sobre las elecciones adquirió profundidad, abandonando el carácter ficticio que, en buena medida había tenido durante la Restauración. Las elecciones dejaron de ser un epifenómeno, un puro reflejo en las estructuras de poder y adquirieron vida propia».<sup>20</sup>

B. El Decreto-Ley de Normas Electorales de 20 de marzo de 1977

1. La configuración de una Administración Electoral autónoma e independiente como garantía primaria de las elecciones libres es uno de los objetivos máximos del Decreto-Ley de Normas Electorales de 20 de marzo de 1977 —dictado en cumplimiento de lo prevenido por la disposición transitoria primera de la Ley para la Reforma Política—, que lo articula precisamente a partir del precedente maurista o de la judicialización parcial, aunque más amplia pero todavía minoritaria, de aquella, cuya composición se completa, también conforme al precedente, con la participación de representantes de distintas Corporaciones e Instituciones jurídicas. En efecto, la ahora denominada Junta Electoral Central será presidida por el Presidente del Tribunal Supremo, las Provinciales por los Presidentes de las Audiencias Provinciales, y las de Zona, constituidas en las cabezas de los partidos judiciales, por el Juez de Primera Instancia correspondiente y, si existieran varios, por el Juez

<sup>16</sup> A. POSADA, *op. cit.*, p. 254.

<sup>17</sup> M. GIMENEZ FERNANDEZ. *Estudios de Derecho Electoral contemporáneo*. (1a. ed. Sevilla, 1925). 2a. edic. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1977, pp. 163-171. *Vid.* también la contundencia de C. GARCIA OVIEDO en el prólogo de esta obra.

<sup>18</sup> *Ibidem*, prefacio, pp. XXXIII-XXXIV.

<sup>19</sup> Sobre la legislación electoral de la II República, *vid.*, entre otros, F. DE CARRERAS y J. M. VALLES. *Las elecciones*. Blume. Barcelona, 1977, pp. 238-251, S. VARELA. «La perspectiva histórica», en J. DE ESTEBAN ALONSO y otros. *El proceso electoral*. Labor. Barcelona, 1977, pp. 298-304 y F. DE CARRERAS. «Los intentos de reforma electoral durante la II República» en *Revista de Estudios Políticos* núm. 31-32, 1983.

<sup>20</sup> S. VARELA DIAZ, *op. cit.*, pp. 298-299. Durante el régimen franquista continúa vigente la Ley Electoral de 1907 (actualizada por los Decretos de 29 de septiembre de 1945 y 20 de julio de 1967) correspondiendo la formación y rectificación del censo al Instituto Nacional de Estadística, bajo la inspección de la Junta Central del Censo, sobre la que, a la vista de su composición predominantemente corporativa, señala M. SATRUSTEGUI GIL-DELGADO, en J. DE ESTEBAN ALONSO y otros. *El proceso electoral, op. cit.*, 1977, pp. 87-87 que «parece necesario reconsiderarla para garantizar al máximo, su imparcialidad».

Decano (artículo 6). De la Junta Electoral Central formarán parte como vocales: cinco magistrados del Tribunal Supremo, el Consejero Permanente de Estado de mayor antigüedad en el cargo, el Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, el Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, el Presidente del Consejo General de la Abogacía, el Presidente de la Junta de Decanos de Colegios Notariales de España, un Catedrático de alguna de las Facultades de Derecho que radiquen en Madrid, y cinco Vocales designados por Decreto, una vez proclamadas las candidaturas, a propuesta conjunta de las entidades políticas que presenten candidatos en más de veinticinco distritos, entre Catedráticos de Derecho o Académicos (artículo 7);<sup>21</sup> por tanto los vocales judiciales eran sólo cinco de los diecisiete miembros en clara posición minoritaria. La Secretaría de la Junta Electoral Central corresponde al Letrado Mayor de las Cortes Generales (artículo 10.1.1.o), con lo que se mantiene, como en las leyes de 1890 y 1907, la atribución de este cargo para un miembro del Cuerpo de Letrados, antes Oficiales-Letrados, de las Cortes, cuerpo al que básicamente corresponde la función de asesoramiento jurídico y técnico de los distintos órganos del Parlamento, pero que en virtud de esta tradición de nuestro ordenamiento se vincula también a la Administración Electoral a través de su órgano supremo.

Los artículos 8 y 9 del Real Decreto-Ley determinan la composición, respectivamente, de las Juntas Electorales Provinciales y de Zona, con arreglo al mismo criterio de participación de magistrados y jueces, que asumen la presidencia y dirección de dichas Juntas, y de representantes de Corporaciones jurídicas y docentes, quienes lógicamente conocen las técnicas jurídico-públicas, y, por último, de representantes de las entidades políticas concurrentes a las elecciones en el distrito (Juntas Provinciales) o de electores designados por sorteo (Juntas de Zona).

<sup>21</sup> Los magistrados del Tribunal Supremo y el Catedrático de alguna de las Facultades de Derecho que radiquen en Madrid serán designados mediante insaculación entre los que se encuentren en situación de activo, efectuándose el sorteo, ante el Presidente del Tribunal Supremo y ante Rector de la Universidad Complutense, respectivamente, dentro de los cinco días siguientes a la publicación del Real Decreto-Ley (artículo 1.2).

La Vicepresidencia de la Junta será desempeñada por los magistrados del Tribunal Supremo, por el orden de su respectiva antigüedad (artículo 7.5).

A la Administración Electoral así configurada «para asegurar su absoluta imparcialidad», en expresión del preámbulo del Real Decreto-Ley, se atribuye la administración del censo, la organización de las secciones y mesas electorales, la dirección del proceso electoral, incluyendo el control sobre el ejercicio de las libertades públicas durante este período, así como el escrutinio general y la proclamación de electos, además de las clásicas funciones consultiva, de resolución de quejas, reclamaciones y recursos, y las potestades disciplinaria y sancionadora (artículos 14 y 16).

2. Ninguna novedad esencial, en relación con la Administración Electoral, ofrece la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales que en su artículo 2 dispone que: «La organización electoral corresponderá a las Juntas Electorales Central, Provincial y de Zona, cuya integración, competencia y funcionamiento se ajustará a lo establecido en la presente Ley y en los artículos 5 al 18 del Real Decreto-Ley 20/1977», si bien la participación en la formulación de propuestas para la designación de vocales de la Junta Electoral Central se reserva a las entidades políticas que presenten candidaturas en «al menos un veinte por ciento de distritos de 25 provincias del territorio nacional»; para las Provinciales «en el veinte por ciento de los municipios de la provincia».

## II. La Administración Electoral española en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985

### A. Su composición

El último paso se produce con la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985 (en adelante, LOREG) que opta sin matices por la solución judicialista de la Administración Electoral, con participación mayoritaria de magistrados y jueces en todos los niveles en que se estructura. Así, de la Junta Electoral forman parte ocho magistrados del Tribunal Supremo, designados mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial, asumiendo la Presidencia y Vicepresidencia de la Junta, y cinco vocales Catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas y de Sociología, en activo, designados por Real Decreto a propuesta conjunta de las entidades

políticas con representación en el Congreso de los Diputados, conforme al procedimiento establecido por la Resolución de la Presidencia de la Cámara de 13 de septiembre de 1985<sup>22</sup> correspondiendo la Secretaría al Secretario General del Congreso de los Diputados (artículo 9). Por su parte, las Juntas Electorales Provinciales están compuestas por tres vocales magistrados de la Audiencia Provincial correspondiente, designadas también mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial, y dos vocales nombrados por la Junta Electoral Central, una vez proclamadas las candidaturas, entre Catedráticos y Profesores Titulares de Derecho o de Ciencias Políticas y de Sociología o juristas de reconocido prestigio residentes en la provincia, a propuesta conjunta de los representantes de las candidaturas presentadas en el distrito o, en su defecto, a propuesta de la propia Junta Electoral Provincial<sup>23</sup> siendo el Secretario el de la Audiencia Provincial y, si hubiera varios, el más antiguo no en el escalafón, sino en el desempeño de la Secretaría de la Audiencia (artículo 10). Por último, las Juntas Electorales de Zona, constituidas en las localidades cabeza de los partidos judiciales coincidentes con los de las elecciones locales de 1979 (artículo 8.6),<sup>24</sup> están compuestas por tres vocales, jueces de primera Instancia o Instrucción o, en defecto del número suficiente de jueces de paz nombrados mediante insaculación por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia respectivo, y dos vocales designados por la Junta Electoral Provincial entre Licenciados en Derecho o en Ciencias Políticas y en Sociología residentes en el partido judicial, a propuesta asimismo de los representantes de las candidaturas en el distrito o, en caso de que no se formulara la misma, a propuesta de la propia Junta Electoral de Zona, correspondiendo la Secretaría al Secretario del Juzgado de Primera Instancia correspondiente y, si hubiera varios, al del Juzgado Decano, aunque este lo sea de otro orden juris-

diccional (artículo 11).<sup>25</sup> Las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma, conforme al artículo 8.1 de la LOREG, completan el sistema de Juntas Electorales con un cometido concreto: el ejercicio de las competencias que las leyes electorales autonómicas les atribuyan respecto de las elecciones autonómicas propias. La judicialización se ha impuesto también en todas las Comunidades Autónomas que han creado su Junta Electoral (todas excepto Madrid, Navarra, Asturias y Cataluña; esta última Comunidad ni siquiera dispone de Ley Electoral propia).

Con la judicialización de la Administración Electoral se persigue asegurar la máxima objetividad, solidez y fiabilidad del aparato electoral que redunde en la pureza del proceso, objetivos a los que sirve también la colegialidad de las Juntas. Aunque hubieran cabido otras fórmulas alternativas para solucionar el problema de la organización o administración de las elecciones, la judicialización de la Administración Electoral —que cuenta con el respaldo constitucional en cuanto el artículo 117 de la Norma Suprema excepciona el principio de exclusividad en el ejercicio de la función jurisdiccional por jueces y magistrados en relación con las competencias que «expresamente les sean atribuidas por la ley en garantía de cualquier derecho»— es la más acertada para asegurar la que MACKENZIE define como «confianza en el sistema»,<sup>26</sup> para velar en nombre del pueblo para que su voz se oiga nítida, clara, sin interferencias que alteren su tono o su registro, su expresión o sus matices; o, en las palabras del preámbulo de la LOREG, para garantizar la libre expresión de la soberanía popular, elemento nuclear del Estado democrático.<sup>27</sup>

## B. Su naturaleza

<sup>22</sup> Publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie E, núm. 139, de 16 de septiembre de 1985.

<sup>23</sup> Conforme al acuerdo de la Junta Electoral Central de 12 de mayo de 1986. *Cfr.* E. ARNALDO ALCUBILLA y M. DELGADO-IRIBARREN GARCIA-CAMPERO. *Código Electoral*. El Consultor de los Ayuntamientos. Vol. I. Madrid, 1989, pp. 73-74.

<sup>24</sup> De modo reiterado la Junta Electoral Central ha insistido en que los partidos judiciales creados con posterioridad no constituyen zona electoral, y por tanto no cabe la constitución de nuevas Juntas Electorales de Zona (acuerdos de 17 de febrero y 28 de abril de 1986, de 18 de mayo de 1987, 29 de marzo de 1990 y 25 de febrero de 1991). De este modo la modificación de la planta judicial no afecta a la planta electoral. *Cfr.* E. ARNALDO ALCUBILLA y M. DELGADO-IRIBARREN GARCIA-CAMPERO. *op. cit.* Vol. I, p. 65 y Vol. II, p. 52.

<sup>25</sup> En el supuesto de que hubiera varios juzgados de Primera Instancia en la zona, la Secretaría corresponde al Secretario del Juzgado Decano, aun cuando este perteneciera a otro orden jurisdiccional, según criterio también reiteradamente sentado por la Junta Electoral Central.

<sup>26</sup> W. J. M. MACKENZIE. *Elecciones libres*. Tecnos, Madrid, 1962, p. 110, dice que: «No hay sistema por noble que sea, que inspire confianza si lo aplican hombres que se hallan a las órdenes directas del gobierno, y con autoridad para decir en todas las cuestiones de hecho o de derecho que se susciten».

<sup>27</sup> *Vid.* asimismo F. J. BASTIDA FREIJEDO «Ley Electoral y garantías judiciales». *Poder Judicial* núm. 1, 1986, p. 23 y ss., J. L. MEILÁN GIL. «Revisión de oficio en materia electoral» *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 21, 1987, pp. 24-26. A. CANO MATA. «Administración Electoral española». *Civitas / Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 59, 1988, pp. 393-394.

Si parece fuera de discusión el fracaso de los distintos ensayos de incardinación de la Administración Electoral, instrumento fundamental al servicio del derecho de participación política configurado en el artículo 23 de la Carta Magna, en la triada clásica de poderes, no es, por el contrario, estéril el intento de describir los rasgos definidores de su naturaleza, tarea imprescindible para una correcta interpretación de sus competencias. Con carácter previo ha de solventarse, sin embargo, un equívoco que parte de la confusión entre Administración Electoral y organización electoral.

El artículo 8.2 de la LOREG delimita la Administración Electoral española al decir que: «Integran la Administración Electoral las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales». A la Administración Electoral así formada se le encomienda la misión institucional de «garantizar en los términos de la presente Ley, la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad» (artículo 8.1). El resto de los órganos que intervienen en la preparación o desarrollo del proceso electoral no integran la Administración Electoral, sino que forman parte del aparato organizativo de las elecciones que actúa subordinadamente a aquella en el cumplimiento de las tareas que tiene encomendadas. En consecuencia, ni el Servicio de Correos, ni los Departamentos Ministeriales con funciones propias en el proceso electoral, ni la Oficina del Censo Electoral —por más que su regulación se incluya dentro de la Ley en el mismo capítulo que las Juntas y las Mesas electorales— ni los Ayuntamientos ni los fedatarios públicos son Administración Electoral, aunque sí forman parte de la organización electoral.<sup>28</sup> A esta conclusión nos

conduce no solamente el carácter cerrado del artículo 8.2, sino de manera más terminante el hecho de que aun cuando contribuyan en el ámbito de su actuación a asegurar el desarrollo objetivo y transparente de las elecciones no comparten esta misión institucional con la Administración Electoral, a la que además están subordinadas no jerárquica pero sí funcionalmente.

Así delimita la Administración Electoral —reducida a las Juntas y las Mesas Electorales— el legislador electoral de 1985 ha habilitado a la Administración Electoral para, en nombre del pueblo, titular de la soberanía nacional, y de conformidad con la definición del Estado español como Estado democrático a partir de la celebración de elecciones periódicas por sufragio universal libre, directo y secreto, velar por la limpieza del proceso electoral y evitar cualquier intromisión que pueda condicionar el resultado de la decisión libre y democrática de aquel; o, retomando las palabras de NAVARRO AMANDI, para evitar el falseamiento de la representación.<sup>29</sup> El cumplimiento de esta función trascendental sitúa a la Administración Electoral en el momento previo y en el inmediato al de formación de la voluntad por el soberano y a la constitución de los órganos representativos de aquella (incluso se ha señalado que se coloca en la fase prepolítica), pero no la convierte en órgano constitucional —solución por la que se han inclinado la mayor parte de los países iberoamericanos— ni en órgano de relevancia constitucional —como, por ejemplo, en Portugal, cuya Constitución consagra el «deber de colaboración con la Administración Electoral en las formas previstas por la ley»—. Nuestro constituyente, como los de nuestro entorno, optó por un prudente —quizás discutible, a la vista de su misión garantizadora de la igualdad concurrencial entre todas las fuerzas políticas, de la libre formación de la voluntad popular y de la composición conforme a la misma de los órganos representativos— silencio, a pesar de ser un órgano íntimamente ligado a las instituciones democráticas, que se manifiesta en plenitud y cobra

<sup>28</sup> En contra P. SANTOLAYA MACHETTI. *Manual de procedimiento electoral*. Ministerio del Interior. Madrid, 1991, pp. 43-44, para quien la visión de la Administración Electoral que contiene el artículo 8 de la LOREG es restringida, «al considerar como tal exclusivamente a los órganos independientes de cualquier otra Administración y dedicados exclusivamente a actividades electorales, sin abarcar la totalidad de sujetos electorales que desarrollan funciones necesarias para el proceso electoral». Desde su punto de vista la Administración Electoral abarca no solamente la «judicializada», sino todos los sujetos que intervienen en el proceso electoral, así los ciudadanos como garantes del proceso, la Oficina del Censo Electoral, las entidades políticas que presentan candidaturas y la Administración gubernativa.

También C. SERENA VELLOSO, en L. Ma. CAZORLA PRIETO (dir.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Civitas. Madrid, 1986, pp. 93-104, integra la Oficina del Censo Electoral dentro de la Administración Electoral, calificando de «inexacto el número 2 del artículo 8 cuando, al listar los órganos de la Administración Electoral, omite la Oficina del Censo Electoral» (p. 93), y además en un apartado

específico de su comentario al citado precepto bajo el título de «otros órganos de la Administración electoral» incluye a los jueces de paz, los Secretarios de los Juzgados de Paz, los notarios, los Secretarios de los Ayuntamientos y las «personas designadas por la Administración» para los efectos informativos a que se refiere el artículo 98 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Asimismo para F. J. BASTIDA FREIJEDO, *op. cit.*, pp. 25-26, entiende que al formar parte la Oficina del Censo Electoral de la Administración Electoral, queda aislada de cualquier injerencia gubernamental.

<sup>29</sup> M. NAVARRO AMANDI, *op. cit.*, p. 18.

todo su sentido con el normal funcionamiento de los poderes constituidos.

De acuerdo con la posición especial que ocupa en la organización pública, derivada de la misión institucional que le es encomendada, la Administración Electoral presenta un conjunto de rasgos propios que completan su naturaleza. Al abordar los rasgos definidores de esta «peculiar estructura administrativa» —en la expresión de la sentencia del Tribunal Constitucional 21/1984, de 16 de febrero— ésta se nos presenta netamente diferenciada de la Administración Pública general, pero sin que pierda su carácter de Administración al fin y al cabo. La Administración Electoral es una Administración peculiar, compleja no encuadrable en el Ejecutivo —pero tampoco en el Legislativo ni en el Judicial—, que goza de una posición de supremacía sobre todos los actores intervinientes en las operaciones electoral e incluso sobre todas las restantes Administraciones Públicas que tienen atribuidas funciones relacionadas con la organización electoral,<sup>30</sup> y que se caracteriza por ser:

— Una Administración *independiente* en cuanto está exenta de cualquier tutela no solamente de la Administración del Estado o de los demás entes territoriales e institucionales sino también de las Cortes Generales, lo que la convierte realmente en la única Administración verdaderamente independiente en cuanto carece de toda vinculación orgánica y funcional respecto de las Administraciones Públicas y, en consecuencia, no está sujeta al control ni del Ejecutivo ni del Legislativo aunque lógicamente sí al control judicial. La independencia de la Administración Electoral no sólo es exigible por la necesidad de garantizar la libre expresión de la soberanía popular que se manifiesta en los procesos electorales sino por las propias características intrínsecas de éstos que no resultan compatibles con un tipo de organización diferente.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Vid. A. RODRIGUEZ GARCIA. «La Administración Electoral. La Junta Electoral Central: naturaleza y organización», en *Curso sobre Derecho Electoral*. Consejo General del Poder Judicial, noviembre 1993.

<sup>31</sup> Dice A. RODRIGUEZ GARCIA, *op. cit.*: «La desvinculación de la Administración del Estado se hace patente incluso en el recurso contencioso-electoral, en el que la representación de la Administración Electoral demandada no corresponde como es común al Abogado del Estado, sino al Ministerio Fiscal, además de la defensa de la legalidad» (artículo 111 de la LOREG). Vid. asimismo, J. L. MEILAN GIL, *op. cit.*, p. 26. La STS de 8 de octubre de 1985, dictada en relación con determinadas elecciones profesionales, asegura que: «El principio de autonomía es consustancial a la actuación de toda Administración Electoral».

La dependencia en cuanto a los medios personales o materiales respecto del Legislativo en el caso de la Junta Electoral Central y del Ejecutivo en los demás casos (artículo 13), ni cercena ni limita su independencia por cuanto han de ponerse a su disposición los que sean requeridos. La ausencia de medios propios de la Administración Electoral es una solución instrumental, en función de la no permanencia de ésta, de la que no se deriva ni una limitación de su independencia orgánica ni una voluntad de condicionar su autonomía en el ejercicio de la función que le es encomendada.

Para SOLOZABAL ECHEVARRIA la existencia de un tipo de Administración Electoral como la nuestra no sólo indica que «la Administración independiente es posible en nuestro sistema institucional, sino que ofrece un modelo disponible de organización pública para el rendimiento de unas actividades o servicios en los que la neutralidad ideológica es esencial».<sup>32</sup>

— Una Administración *netamente judicializada* en su composición, en garantía de su independencia, es decir de la resolución objetiva y conforme a Derecho de todas las cuestiones que se le planteen, y de la imprescindible imparcialidad consustancial a la función para la que es creada. Lógicamente sin la objetividad de criterio mal podría la Administración Electoral asegurar la objetividad y la observancia de las reglas del juego del proceso electoral. Por lo demás, las soluciones ofrecidas por los artículos 9 a 11 de la LOREG del sorteo (la voz de dios, para los griegos) como modo de designación de los miembros judiciales de las Juntas Electorales —también el artículo 26 de la LOREG para la composición de las Mesas— y por el artículo 16 de la LOREG de la inamovilidad de los mismos desde su nombramiento hasta el final del mandato,<sup>33</sup> refuerzan la garantía de

<sup>32</sup> J. J. SOLOZABAL ECHEVARRIA. «Una visión institucional del proceso electoral». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, p. 73.

<sup>33</sup> Se admite la renuncia justificada y aceptada por el Presidente de la Junta y, por otro lado, conforme al artículo 16.2 de la LOREG sólo podrán ser suspendidos «por delitos o faltas electorales, previo expediente abierto por la Junta Superior mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus componentes, sin perjuicio del procedimiento judicial correspondiente». Si se trata de vocales de la Junta Electoral Central, por acuerdo de ésta (artículo 16.3). Como señala A. RODRIGUEZ GARCIA, *op. cit.*, en este precepto se contempla «un supuesto insólito en nuestro ordenamiento, el reconocimiento a un órgano administrativo, la Junta Electoral competente, de una competencia prejudicial en materia penal, a los efectos de suspender a no de su cargo, o sus miembros supuestamente implicados en



la independencia orgánica y de la autonomía funcional.

— Una Administración *especializada* a la que se encomienda el ejercicio de la máxima autoridad en materia electoral, la dirección y supervisión de todos los procesos electorales a través de los cuales se concreta el derecho reconocido en el artículo 23 de la Constitución a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos: por un lado, las elecciones políticas en sus distintos grados (se excluyen lógicamente las elecciones para la formación de otros órganos o instituciones no representativas de la voluntad de los ciudadanos como Colegios Profesionales, Cámaras de Comercio o Comités de Empresa, entre otros);<sup>34</sup> por otro lado, los procesos referendarios en sus distintas formas, además de, por mor de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, en la iniciativa legislativa popular. Es, por tanto, la Administración Electoral un instrumento jurídico esencial al servicio del Estado democrático de Derecho, singularizada por su cometido específico.

En función de ello parece conveniente salir al paso de una tendencia abusiva a la utilización de la denominación de Junta Electoral —incluso con la calificación añadida de Central, Autonómica o Provincial para referirse al órgano de control de procesos electorales sindicales, corporativos, asociativos o de representación de intereses parciales, lo que además de confusión puede crear conflictos que se solventarían con la sustitución de esa denominación por la de Comisión, Comité u Oficina Electoral.<sup>35</sup> Mayor calado tiene otra cuestión, que queremos dejar únicamente apuntada, la supletoriedad —implícita o explícita, incluso en algunas resoluciones judiciales— de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de sus disposiciones de desarrollo y de la interpretación y aplicación de la misma por la Junta Electoral en relación a otros

procesos electorales, los sindicales, asociativos, corporativos, etc., antes referidos.

— Una Administración *no permanente*, con excepción de la Junta Electoral Central y de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma, allí donde existen. Las Juntas Electorales Provinciales y de Zona —qué decir de las Mesas Electorales— se constituyen para cada proceso electoral al tercer día siguiente a la convocatoria, concluyendo su mandato cien días después de celebradas las elecciones, lo que las convierte en órganos efímeros o con competencia exclusiva sobre el proceso electoral convocado; esta coyunturalidad crea graves distorsiones de funcionamiento derivadas de esa falta de continuidad, dificultades que, a mi juicio, son fácilmente salvables mediante la creación de Secretarías permanentes en las Juntas Electorales Provinciales y de Zona.

— Una Administración *jerarquizada*. Es una Administración jerarquizada, como toda Administración formada por una pluralidad de órganos, en cuanto a las Juntas superiores se encomiendan potestades de naturaleza indiscutiblemente jerárquica como la de resolver las reclamaciones y recursos que se formulen contra los acuerdos de las de inferior nivel. Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante al abordar el estudio de las competencias de la Junta Electoral Central, la cuestión más compleja y polémica es la posición de las Juntas Electorales de Comunidades Autónomas sujetas, en principio, al patrón jerárquico de la Junta Electoral Central, lo que expresa la voluntad del legislador de conformar un aparato unitario para la dirección y supervisión de todos los procesos electorales con independencia de su ámbito en garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de participación política.

De este modo la Administración Electoral integrada por las Juntas y las Mesas Electorales, si bien estas últimas limitando su competencia al acto de la votación y escrutinio, se configura como una Administración independiente orgánicamente, dotada de autonomía funcional, de composición judicial mayoritaria, jerárquicamente ordenada, y especializada, a la que corresponde velar en nombre e interés del pueblo, titular de la soberanía en el Estado democrático, por el desarrollo objetivo y sin impurezas del proceso electoral y por los derechos de

la comisión de un delito electoral, sin perjuicio naturalmente de lo que en definitiva resuelvan los Tribunales».

<sup>34</sup> La Junta Electoral Central, en su acuerdo de 20 de junio de 1986, expresó con rotundidad este criterio de que carece de competencia en relación con procesos electorales en que no se manifiesta el principio de soberanía popular. Cfr. E. ARNALDO ALCUBILLA y M. DELGADO-IRIBARRÉN, *op. cit.*, Vol. I, p. 64.

<sup>35</sup> Incluso en los conservatorios de música de grado superior se crea una Junta Electoral constituida por el Director del Centro, un profesor, un alumno y un representante del personal de administración y servicios (artículo 2.2 del Real Decreto 1815/1993, de 18 de octubre. *Boletín Oficial del Estado* (en adelante B.O.E.) núm. 266, de 6 de noviembre).

los actores del mismo (ciudadanos, candidatos y entidades políticas).

### III. Las competencias de la Junta Electoral Central en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General

1. El examen de las competencias de las Juntas Electorales a través de las de la Junta Electoral Central, exige una previa consideración del marco de aquéllas, cuya definición contiene el tantas veces citado artículo 8.1 de la LOREG y que se concreta en la tutela en los términos de la propia Ley (era innecesaria, por obvia, la referencia a la Constitución, pero es insuficiencia la simple mención de la Ley Electoral, entre otras cosas, porque no es la única norma legal atributiva de competencias a las Juntas Electorales, como ya se ha señalado, ni tampoco es su único referente legislativo a estos efectos) de la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad; o, dicho de otro modo, corresponde a las Juntas Electorales —también a las Mesas Electorales, si bien con la lógica limitación al acto de la votación y del escrutinio primario— garantizar la pureza y limpieza del proceso electoral y los derechos subjetivos de los participantes. Constituye, pues, una «específica Administración de garantía», en los términos de calificación del Tribunal Constitucional en la sentencia 197/1988, de 24 de octubre, no un árbitro del proceso electoral.<sup>36</sup>

Este marco delimita el ámbito de actuación de las Juntas Electorales en el proceso electoral desde una perspectiva finalista. Pero, a mi juicio, va más allá pues constituye una cláusula general habilitante de las Juntas Electorales en orden a asegurar la libertad e igualdad del proceso electoral, en orden a velar por y para que las elecciones sean libres. Sin perjuicio de la ulterior revisión judicial, si es instada oportunamente, las Juntas Electorales garantizan la libre formación de la voluntad popular y, conforme a la misma, la composición de los órganos representativos. De esta manera resulta imprescindible considerar su habilitación general para poder adoptar las medidas

<sup>36</sup> Como acertadamente recuerda J. J. SOLOZABAL ECHEVARRIA, *op. cit.*, p. 74: «No es un árbitro que actúa en el proceso electoral según criterios de prudencia o sentido común, sino un órgano administrativo que está obligado a adecuar su conducta a los términos y, por consiguiente, con las limitaciones establecidas por la Ley».

que considere necesarias para eliminar todo obstáculo o impedimento que pueda surgir a tal efecto. De no entenderse así quedaría vaciado de contenido el artículo 8.1 de la Ley Electoral, y habrían de reputarse inválidas —en cuanto adoptadas por órgano incompetente— numerosas resoluciones de las Juntas Electorales cuyo fundamento objetivo es precisamente éste y no una específica norma atributiva de competencias. El ejemplo más ilustrativo puede constituirlo el acuerdo de la Junta Electoral Central de 3 de octubre de 1989, por el que ésta, en defensa del principio de igualdad, cuya garantía es finalidad de la Administración Electoral, resuelve comunicar al Gobierno de la Nación que en el caso de que por el Centro de Investigaciones Sociológicas se realice o se haya realizado alguna encuesta sobre intención de voto en período electoral y sus resultados se pongan a disposición del Gobierno, al mismo tiempo han de facilitarse a las entidades políticas concurrentes a las elecciones que así lo soliciten.<sup>37</sup> Con posterioridad, el legislador, en la reforma de la Ley Electoral aprobada por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, hizo suya la interpretación realizada por la Junta Electoral Central en aras al principio de igualdad de las candidaturas, introduciendo un último párrafo, el octavo, en el artículo 69 de la LOREG ampliando su alcance a las encuestas de intención de voto realizadas por cualquier organismo dependiente de cualquiera de las Administraciones Públicas (incluidas, por tanto, las Autonómica y Local) en período electoral y fijando el plazo de puesta a disposición.

2. Para el cumplimiento de esa finalidad o misión institucional, el artículo 19 de la Ley Electoral establece el círculo concreto de competencias que se confía a las Juntas Electorales, si bien en su misma entrada el citado precepto asume su carácter no cerrado («además de las competencias expresamente mencionadas en esta Ley»). No resulta un esfuerzo inocuo el intento de sistematización de sus competencias, a partir de las atribuidas a la Junta Electoral Central, eslabón último de la Administración Electoral, a la que corresponde:

1o. *La dirección y supervisión de la actuación de la Oficina del Censo Electoral (artículo 19.1. a) de la LOREG*. El artículo 29.1 reitera que la Oficina del Censo Electoral «ejerce sus competencias bajo la dirección y

<sup>37</sup> *Cfr.* E. ARNALDO ALCUBILLA y M. DELGADO-IRIBARREN GARCIA-CAMPERO, *op. cit.*, Vol. II, p. 223.

la supervisión de la Junta Electoral Central». Se repite, pues, en la misma norma legal —incluso en el mismo capítulo, el III, del Título I— idéntica potestad, si bien en el último de los preceptos citados se dispone el encuadramiento de la Oficina del Censo Electoral, órgano encargado de la formación del censo electoral, en el Instituto Nacional de Estadística, que es un organismo autónomo integrado en el Ministerio de Economía y Hacienda, y por tanto sujeto a su dirección, lo que hace difícilmente explicable la sujeción de la Oficina del Censo Electoral a la dirección de la Junta Electoral Central salvo que se entienda como posible la doble jerarquización de una unidad administrativa. En efecto la dirección es una técnica para asegurar la unidad de acción organizativa fundada en el principio de mando del superior jerárquico sobre el inferior, pugnando con su naturaleza la pluralidad de superiores, salvo que a su vez estén jerárquicamente subordinados entre sí.

La Oficina del Censo Electoral es un órgano integrado en el Ejecutivo, gubernamentalizado en expresión de SANTOLAYA MACHETTI,<sup>38</sup> y sujeto a su dirección en su actuación en general en el proceso de formación del censo, del que, por lo demás, es responsable tanto jurídica como políticamente. No se necesitan más ejemplos ilustrativos de la residenciación de la facultad de dirección de la Oficina del Censo Electoral en el Gobierno que el de las normas sobre la revisión anual de las listas censales que son dictadas por el Ejecutivo y no por la Junta Electoral Central. El informe que ésta emita sobre tales normas, a solicitud de la Oficina del Censo Electoral, conforme a lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,<sup>39</sup> no manifiesta evidentemente la asunción de una función directiva por el órgano supremo de la Administración Electoral. En todo caso, y por otra parte, no se entiende que no se

disponga expresamente en la Ley Electoral el carácter preceptivo de este informe de la Junta Electoral Central que, por lo demás, se debería referir no únicamente a la materia censal sino a todas las disposiciones de desarrollo de la Ley Electoral.

La participación del Director de la Oficina del Censo Electoral en las reuniones de la Junta Electoral Central, y de los Delegados Provinciales de la misma en las Juntas Electorales Provinciales, con voz pero sin voto (artículo 13), que no les atribuye la cualidad de miembros de la Administración Electoral, de la que la Oficina no forma parte, no modifica la conclusión expuesta, por cuanto con tal integración parcial o limitada no se pretende sino dar inmediatez a la dirección funcional de la Administración Electoral sobre el órgano responsable de la formación del censo electoral, sin que ello convierta a sus responsables en codecisores o copartícipes de las resoluciones o acuerdos de aquella ni en la materia censal ni en cualquier materia electoral.

La función de la Junta Electoral Central no es, en consecuencia, la de dirección jerárquica, o ejecutiva, como la denomina SOLOZABAL,<sup>40</sup> sino la de dirección funcional que se traduce en el control y supervisión del proceso de formación del censo electoral, tarea que compete a la Oficina del Censo Electoral. La Instrucción de la Junta Electoral Central de 25 de septiembre de 1992 (B.O.E. núm. 235, del 30) encuentra su fundamento precisamente en esa función supervisora, en cuya virtud la Junta resuelve abrir un periodo extraordinario de rectificación de posibles errores en las listas del censo electoral a 1 de enero de 1992 con arreglo a un procedimiento asimismo extraordinario, al entender que no ha funcionado eficazmente —por diversas causas— el mecanismo ordinario de revisión anual de aquellas listas.

<sup>38</sup> P. SANTOLAYA MACHETTI, *op. cit.*, p. 57 señala que: «Al otorgar a un órgano gubernamental dependiente de la Administración esta importante función electoral... la Ley Electoral introduce una importante novedad tanto con respecto a la Ley Electoral de 1907 como con el Decreto-Ley del 77, donde existía una importante participación de las Juntas Electorales en el proceso censal. Esta «gubernamentalización» del censo podría haber resultado aún mayor, ya que en el proyecto de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General enviado al Parlamento no existía ni siquiera la referencia a que ejerce sus competencias bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central».

<sup>39</sup> Que se corresponde al artículo 86 de la derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

<sup>40</sup> J. J. SOLOZABAL ECHEVARRIA, *op. cit.*, p. 70, dice: «Me parece sumamente adecuada a la idea concurrencial de las elecciones el que nuestra Ley Electoral confiera la supervisión y dirección de la confección del censo a la Junta Electoral General, por más que la comprensión correcta de estos términos de la Ley no deje de plantear problemas. Naturalmente, no puede deducirse del tenor literal de la ley una encomienda a la Junta de lo que podríamos llamar dirección ejecutiva, para cuya realización carecería la misma de medios técnicos y humanos, pero sí facultades de control... y seguimiento del cumplimiento de las pautas que, a través de sus instrucciones, fije la Oficina del Censo Electoral para la observancia de lo establecido al respecto de la Ley Electoral».

De este modo puede concluirse que a la Junta Electoral Central corresponde velar por la plena adecuación del proceso de formación del censo electoral fiscalizando a tal efecto la actuación de la Oficina del Censo Electoral, que está sujeta a las instrucciones por aquella dictadas con el fin de asegurar la plena correspondencia de las listas de electores con el universo real de éstos. Desde esta concepción no se comprende la falta de previsión de un recurso previo al jurisdiccional contra las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral sobre exclusión o inclusión en las listas electorales ante la Junta Electoral Central en orden a la plena dirección funcional de ésta sobre el proceso de formación del censo.

2o. La dirección con carácter general de la actividad de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso de Comunidad Autónoma, mediante *instrucciones de obligado cumplimiento en cualquier materia electoral* (artículo 19.1 b) de la LOREG), típica facultad del superior en una organización jerárquicamente ordenada, y que no es sino la concreción respecto de la Administración Electoral del artículo 21 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, y del Procedimiento Administrativo Común.<sup>41</sup> Excede de los límites de este trabajo el planteamiento de la naturaleza normativa o no de tales instrucciones o circulares por lo que hemos de centrarnos en algunos de los problemas que el precepto citado pone sobre la mesa.

Por una parte —y a diferencia de la primera redacción dada por la Ley Electoral en 1985 que no refería explícitamente la facultad instructora de la Junta Electoral Central a las Juntas inferiores al señalar simplemente que correspondía a aquella «dictar instrucciones en materia de su competencia»— el artículo 19.1 b), tras la reforma efectuada por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, configura de manera nítida esta facultad de instrucción a las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso de Comunidad Autónoma. A la vista de la dicción literal de ese precepto quedaría fuera de la competencia de la Junta Electoral Central cursar instrucciones de obligado cumplimiento a los demás sujetos que con carácter oficial intervienen en el proceso electoral —como pueden ser, entre otros, los representantes o administradores de los partidos

políticos, los medios públicos de comunicación, los Servicios de Correos o los Ayuntamientos— pero esta conclusión pugna con la posición, y con la naturaleza misma, del órgano supremo de la Administración Electoral que ha de velar por el desarrollo objetivo de las elecciones y por la igualdad de los distintos actores de las mismas.

Sin perjuicio de la atribución al Gobierno de la facultad de «dictar cuantas disposiciones sean precisas para el cumplimiento y ejecución de la ley» (disposición adicional segunda), y sin entrar en colisión con la misma, la Junta Electoral Central está habilitada, en virtud de la cláusula general del artículo 8, para cursar circulares e instrucciones en las que concrete cauces y procedimientos de actuación o fije el alcance y sentido de un precepto legal cuyo destinatario directo e inmediato sea otro que las Juntas Electorales inferiores; así, por ejemplo, la Instrucción de la Junta de 19 de julio de 1991 (*B.O.E.* núm. 181, del 30) sobre sustitución de cargos representativos locales, que establece el procedimiento para la cobertura de las vacantes producidas y se dirige lógicamente a las Corporaciones Locales; o, por otra parte, la Instrucción de 26 de abril de 1993, de desarrollo del artículo 69.8 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (*B.O.E.* núm. 101, de 28 de abril), que se dirige a los organismos dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas que realice encuestas de intención de voto en materia y en período electoral. De no entenderse la facultad instructora del modo indicado, carecería de sentido la mención al «obligado cumplimiento» que realiza el artículo 19.1 b) de la LOREG, en tanto que tal recordatorio sería innecesario para los órganos jerárquicamente subordinados.

Por otro lado la facultad instructora de la Junta Electoral Central —y de las Juntas inferiores en su respectivo ámbito con lógica subordinación a las dictadas por aquella— se refiere a «cualquier materia electoral», lo que permite a la Junta Electoral Central dirigir la actividad de las Juntas inferiores incluso en aquellas materias en que ostentan competencias propias, con una única excepción: cuando la Ley prevé su inmediata fiscalización en vía jurisdiccional (por ejemplo, en cuanto a la proclamación de las candidaturas). Incluso cuando la Ley dispone la firmeza de la resolución de la Junta inferior (por ejemplo, en la resolución por las Juntas de Zona de las solicitudes de excusa para formar parte de las Mesas Electorales —art. 27.3—, o en la resolución

<sup>41</sup> Que se corresponde al artículo 7 de la derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

por la Junta Electoral Provincial de las reclamaciones contra la delimitación de Secciones, señalamiento de locales electorales, número y ubicación de Mesas — art. 24.3—) cabría a la Junta Electoral Central establecer previamente los criterios o pautas generales de actuación.

3o. La facultad instructora de la Junta Electoral Central en los términos indicados no ha de confundirse con la *reglamentaria*, de alcance lógicamente normativo, que se circunscribe al ámbito para el que es apoderada por la normativa electoral, y cuya subordinación es exclusivamente respecto de la Ley Electoral, no respecto de las disposiciones que, en desarrollo de ésta, dicte el Gobierno. El apoderamiento puede ser bien expreso o bien implícito o indirecto. Ejemplo de atribución expresa de potestad reglamentaria a la Junta Electoral Central se encuentra en el artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que encomienda a este órgano fijar el procedimiento de tramitación y resolución de los recursos contra las decisiones de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, en cuya virtud dictó la Instrucción —verdadero Reglamento— de 4 de noviembre de 1985 (*B.O.E.* núm. 267, del 7). En otras ocasiones, el apoderamiento es implícito o indirecto; así cuando en la reforma electoral de 13 de marzo de 1991 se introduce la certificación censal específica en el artículo 85 de la LOREG —y concordantes artículos 86, 97, 99, 100 y 103 del mismo texto legal— como documento acreditativo del derecho a votar, pero sin especificar ni los supuestos en que procede su expedición ni el órgano competente para ello ni el plazo, el legislador electoral realiza una apelación implícita o indirecta al órgano supremo de la Administración Electoral para que concrete y clarifique tales extremos, en cuya virtud la Junta Electoral Central dictó la Instrucción de 29 de abril de 1991 (*B.O.E.* núm. 104, de 1 de mayo) que modificó por la de 28 de abril de 1993 (*B.O.E.* núm. 103, de 30 de abril).<sup>42</sup>

La aprobación —a propuesta de la Administración del Estado o de las Administraciones autonómicas— de los modelos de actas de constitución de Mesas

electorales, de escrutinio, de sesión, de escrutinio general y de proclamación de electos (artículo 19.1 f) de la LOREG) mediante resolución de la Junta Electoral Central tiene asimismo naturaleza reglamentaria y en cuanto tal supone la desposesión limitada de la potestad reglamentaria del Gobierno (disposición adicional primera) en la determinación de los medios materiales a utilizar en las elecciones. Resulta discutible, sin embargo, la desposesión de esta potestad respecto de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en relación con la documentación a utilizar en las elecciones autonómicas, por lo que no sería descabellado que, sin perjuicio, lógicamente, de la irrenunciabilidad de esta competencia por la Junta Electoral Central fuera delegada en las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma o, allí donde no existen, en la Junta Electoral Provincial que asume sus funciones. No ha sido, no obstante, el indicado el criterio seguido por la Junta Electoral Central hasta la fecha. En concreto en las elecciones al Parlamento de Galicia de 17 de octubre de 1993, la Junta Electoral Central mediante acuerdo de 8 de septiembre de 1993 ratifica su competencia en relación con lo establecido en los artículos 19.1 f) y 27.2 respecto de toda clase de procesos electorales, incluidos los correspondientes a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (*B.O.E.* núm. 218, de 11 de septiembre); en idéntico sentido el acuerdo de 7 de marzo de 1994 dictado con ocasión de las elecciones al Parlamento de Andalucía de 12 de junio de 1994 (*B.O.E.* núm. 94, de 20 de abril).

4o. La *función consultiva* de la Junta Electoral Central es, sin lugar a dudas, una de las de mayor alcance y relieve, pues en su ejercicio, y sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales, se convierte en el órgano interpretativo supremo de la normativa electoral fijando un cuerpo la doctrina que —si bien resulta vinculante para las Juntas Provinciales y, en su caso, las de Comunidad Autónoma (artículo 19.1 c) de la LOREG), siempre y en todo caso, y para las Autoridades y Corporaciones públicas o entidades políticas (artículo 20 de la LOREG) que se dirijan a la misma— tiene en la práctica, en la realidad de las cosas, una vinculatoriedad *cuasi* general en virtud de su posición de garante del proceso electoral, y sin perjuicio por supuesto de la ulterior revisión jurisdiccional.

<sup>42</sup> J.J. SOLOZABAL ECHEVARRIA, *op. cit.*, p. 71, dice acertadamente que el legislador ha procedido de hecho «a la deslegalización en blanco de una materia, la del establecimiento de las condiciones del ejercicio de un derecho fundamental, sin haber establecido las bases en que la regulación de la misma debiera tener lugar».

Para SANTAMARIA PASTOR las resoluciones dictadas en la evacuación de las consultas planteadas son, *mutatis mutandis*, verdaderos actos administrativos con contenido de voluntad, no simplemente expresos de un parecer u opinión, lo que las hace plenamente recurribles, y a los que es de aplicación el régimen propio de los actos administrativos.<sup>43</sup> Las Juntas Electorales decidirán en cada caso si, en virtud del alcance general de la resolución adoptada en la evacuación de la consulta, procede la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, o en el caso de la Junta Electoral Central en el *Boletín Oficial* provincial en los demás (artículo 18.3 de la LOREG). Ahora bien, aunque sólo en el caso de la publicación oficial de las resoluciones puede propiamente predicarse su vinculatoriedad *erga omnes*, en el supuesto en que la misma no se produzca su alcance no tiene por qué limitarse al sujeto, órgano o entidad a que la resolución se dirige, pues en su respuesta las Juntas Electorales no ejercen una función informativa sino de complemento del ordenamiento jurídico electoral que traspaasa la pura eficacia *inter partes*. Su ámbito es estrictamente el de los procesos electorales quedando, entre otras, excluidas las cuestiones conexas como pueden ser las de régimen local, el registro, financiación o funcionamiento interno de los partidos políticos o las cuestiones de naturaleza parlamentaria,<sup>44</sup> si bien tampoco queda impedido el pronunciamiento de la Junta Electoral Central sobre las mismas sin perjuicio de que debe salvar necesariamente las competencias del órgano correspondiente.

El apartado d) del artículo 19.1 de la LOREG configura la interpretación de la normativa electoral realizada por la Junta Electoral Central como parámetro necesario de la actuación y resolución de las Juntas inferiores, entre las que se incluyen las de las Comunidades Autónomas, si bien su posición no es la misma que la de las Provinciales y de Zona, dada su especialidad procesal y la autonomía organizativa de la que son emanación. En efecto el carácter vinculante de la doctrina de la Junta Electoral Central la faculta para revocar de oficio en cualquier tiempo, o, a instancia de parte, dentro de los plazos previstos en el artículo 21, las decisiones de las Juntas

Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, cuando se opongan a la interpretación de la normativa (no únicamente de la Ley) electoral llevada a cabo por la Junta Electoral Central.

El carácter exorbitante o excepcional de esta potestad adicional de control que es la revisión de oficio de actos que no son *per se* nulos de pleno derecho —en los términos de la Ley Reguladora del Procedimiento Administrativo— exige una enorme cautela en su ejercicio, sobre todo en relación con las Juntas de Comunidad Autónoma, por lo que ha de limitarse a supuestos de contradicción de plano u oposición inequívoca o evidente con la interpretación realizada por la Junta Electoral Central en aras a la protección del interés público en la objetividad y pureza de las elecciones.

Por otra parte la unificación de los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa legal (artículo 19.1 e) de la LOREG), que compete a la Junta Electoral Central, no es sino la reiteración del alcance de su función interpretativa con carácter vinculante de la normativa electoral, en la que lógicamente se enmarca la unificación de los criterios interpretativos. Ahora bien, sin perjuicio de su redundancia, esta cláusula sirve para reforzar la posición tuteladora sobre todos los procesos electorales de la Junta Electoral Central, en cuanto, por un lado, se parte de la necesidad de disponer de unos parámetros interpretativos uniformes en relación a todas las convocatorias electorales (incluso las de ámbito territorial limitado) en garantía de la objetividad y aseguramiento de los derechos de los actores electorales, y, por otro lado, se consolida la posición de intérprete supremo de la normatividad electoral —concretando su alcance y sentido— de la Junta Electoral Central.

5o. La resolución de los recursos contra los acuerdos de las Juntas inferiores (artículo 19.1 g) de la LOREG) incluidas las de la Comunidad Autónoma salvo previsión expresa en contrario de la correspondiente Ley Electoral autonómica, por la Junta Electoral Central es una competencia derivada del patrón jerárquico que preside el esquema de relaciones entre las Juntas Electorales. El silencio del artículo 21 de la Ley Electoral, salvo en materia de plazos, obliga a acudir en bloque a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Común Procedimiento Administrativo (conforme a la

<sup>43</sup> J. A. SANTAMARIA PASTOR. «El régimen jurídico del proceso electoral», en VV.AA. *Las Cortes Generales. Jornadas de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*. I.E.F. Madrid, 1987, Vol. I, p. 207.

<sup>44</sup> Según reiterados acuerdos de la Junta Electoral Central. Cfr. E. ARNALDO ALCUBILLA y M. DELGADO-IRIBARREN, *op. cit.*, Vol. I, p. 94.

cláusula de remisión del artículo 120 de la LOREG) en cuanto a los requisitos y efectos del recurso de alzada, que es precisamente su naturaleza.

Mayor problema se deriva del inciso final del artículo 21.1 de la LOREG conforme al cual: «Contra la resolución de esta última (la Junta superior a la que ha dictado el acto recurrible, que puede ser la de Comunidad Autónoma o la Provincial, pues no cabe la doble alzada) no cabe recurso administrativo o judicial alguno... fuera de los casos que esta Ley (la Electoral) prevea un procedimiento específico de revisión judicial». En consecuencia fuera del sistema de garantías jurisdiccionales especialmente referidas a los actos de rectificación del censo electoral (artículo 40), de proclamación de candidatos y de candidaturas (artículo 49) y de proclamación de electos (artículos 109 a 120) que prevé el legislador electoral en relación a los momentos cruciales del proceso electoral, se excluye *ab initio* la revisión jurisdiccional del resto de los actos adoptados por la Junta Electoral cuya resolución agota la vía interna o administrativa, lo que justificaba el auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1989 en dos órdenes de razones: por un lado, las Juntas Electorales, aunque integrantes de la Administración Electoral, no son Administración Pública a los efectos previstos en los artículos 1 y 6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona; por otro, no existe exclusión definitiva del control judicial de los actos no expresamente sometidos al mismo, ya que los vicios del procedimiento electoral, cuando son determinantes de los resultados de la elección, se pueden hacer valer por los sujetos legitimados en los recursos contencioso-electorales, «con lo que la impugnación de tales actos simplemente se acumula a la del acto final de proclamación de electos, lo que viene a corroborar la corrección jurídica de la imposibilidad de acudir al recurso contencioso-administrativo para residenciar un acto que no puede ser objeto de este específico control». Hasta aquí el auto del Tribunal Supremo que declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto contra un acuerdo de la Junta Electoral Central sobre delegación de competencias en las Provinciales por falta de jurisdicción «al no concurrir el presupuesto básico de todo recurso contencioso-administrativo, la existencia de un acto que dimane la Administración Pública».

Por contra, el Tribunal Constitucional en el auto núm. 1040/1986, de 3 de diciembre, entendió que las específicas garantías jurisdiccionales previstas en la Ley Electoral no excluye toda otra clase de recursos jurisdiccionales en materia electoral, pues todos los demás actos «quedan sometidos al régimen general del control contencioso-administrativo, según se deriva de lo establecido en el artículo 116.2 de la propia Ley y, conforme a ello, si a estos actos se les imputa vulneración de derechos fundamentales protegidos por la Constitución, la vía judicial previa (al amparo constitucional) procedente será la establecida en los artículos 6 a 10 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, pues entender otra cosa es desnaturalizar el carácter subsidiario del amparo con quebrantamiento de preceptos tan esenciales como son el artículo 53.2 de la Constitución y 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con base en una norma claramente inaplicable al supuesto aquí debatido, como es el citado artículo 21.2 de la Ley Electoral, y así crear un sector de inmunidad administrativa que en todo punto incompatible con el principio de universalidad de la jurisdicción contenciosa y con las normas constitucionales que configuran el sometimiento de la Administración al control de los Tribunales».

De conformidad con el criterio expuesto por el Tribunal Constitucional en el Auto 1040/1996, los actos dictados en materia electoral por las Juntas Electorales, fuera de los casos en que se prevea un procedimiento específico de revisión judicial, y una vez agotada la vía administrativa, tras resolución de la Junta Electoral de superior categoría, están sujetos al régimen general del control contencioso-administrativo. El conocimiento de los recursos contencioso-administrativos en tales supuestos correspondería a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a la vista del auto de 12 de junio de 1989 de aceptación de la competencia por el mismo. Ahora bien, esta conclusión no obvia remarcar la muy probable ineficacia *per se* de una resolución jurisdiccional en relación con un acto incidental o de trámite referido, por ejemplo, a la composición de las Mesas Electorales o a la confección de las papeletas, no determinante de un vicio residenciable en el recurso contencioso-electoral; es decir, la impugnación judicial autónoma de determinados actos adoptados en el período electoral concernientes al proceso electoral mismo difícilmente

alcanzaría una respuesta en tiempo para restaurar una hipotética vulneración de los derechos de alguno de los actores del citado proceso. Con ello no se niega, porque sería tanto como negar el propio artículo 24 de la Constitución, el derecho a la impugnación de esos actos de modo autónomo, sin perjuicio de la posibilidad de incorporar la reclamación al recurso contencioso-electoral o al de proclamación de candidaturas, sino que se llama la atención sobre la insatisfacción de la resolución judicial —aun cuando se acudiera al procedimiento preferente y sumario de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre— teniendo en cuenta la fugacidad de los plazos y la sucesión sin retorno y sin entorpecimiento posible de las distintas fases del proceso electoral.

Particular detenimiento, en el estudio que la función que ahora analizamos, exige la introducción por la reforma de la Ley Electoral de 13 de marzo de 1991 de un recurso de alzada especial contra la resolución por la Junta que realiza el escrutinio general de las reclamaciones y protestas formuladas por los representantes y apoderados de las candidaturas, en un plazo fugacísimo.<sup>45</sup> La atribución a la Junta Electoral Central en todos los procesos electorales de ámbito nacional —y en los territorialmente limitados cuando no se disponga otra cosa por la Ley Electoral propia— responde a una no oculta doble intención del legislador de 1991: descargar, en la medida de lo posible, la excesiva conflictividad jurisdiccional del proceso electoral (recuérdese la experiencia de las elecciones generales de 1989), y permitir la configuración de un cuerpo homogéneo de doctrina, de unificación de criterios interpretativos en suma, al órgano supremo de la Administración Electoral. Ambos objetivos se han cumplido sobradamente en las elecciones locales y autonómicas de mayo de 1991 a pesar de la relativa avalancha de recursos —más de cien resueltos en menos de una semana por la Junta Electoral Central. No se comprende, sin embargo, la falta de previsión de un recurso de similar naturaleza en relación con los acuerdos de las Juntas Electorales de proclamación de candidaturas, respecto de los cuales la revisión última en vía de amparo por el Tribunal Constitucional es evidentemente perturbadora para la dinámica de un proceso como el electoral

presidido por la más absoluta de las perentoriedades. Ni se comprende tampoco, como se decía, *ut supra*, que en el régimen de recursos procedentes en la materia censal la última palabra previa a la judicial corresponda a la Oficina del Censo Electoral y no a la Junta Electoral Central.

60. El ejercicio de la *potestad disciplinaria* sobre todas las personas que con carácter oficial intervienen en las operaciones electorales (artículo 19.1 h) de la LOREG) no plantea en principio más problemas que la delimitación de este concepto, y muy en particular, el de si entre las mismas se incluyen las que intervienen en el proceso de formación del censo electoral, las únicas que no integran *stricto sensu* el procedimiento electoral ni están vinculadas a un proceso concreto. La respuesta positiva viene impuesta por la inequívoca relación de necesidad de las listas censales para el desarrollo del proceso, sin la que éste no puede tener lugar, lo que la convierte en la primera de las operaciones electorales. La consecuencia es, por tanto, que todos los sujetos que intervienen en la formación del censo electoral —incluidos los Ayuntamientos y Consulados, además por supuesto de la Oficina del Censo Electoral— están sujetos a la potestad disciplinaria de la Junta Electoral Central.

No plantea, sin embargo, duda la sujeción de los funcionarios de Correos y Telégrafos a la competencia disciplinaria de la Administración Electoral en cuanto intervienen oficialmente en las operaciones electorales de envío postal de la propaganda electoral, gestión del voto por correspondencia y recogida y envío de los sobres de documentación electoral de las Mesas Electorales. Según doctrina reiterada de la Junta Electoral Central «cuando se tenga conocimiento de los hechos realizados por los funcionarios de Correos y Telégrafos durante los procesos electorales que pudieran ser constitutivos de infracciones electorales, deberá abstenerse la Administración Postal de instruir expedientes disciplinarios, dado que la materia corresponde a las Juntas Electorales, a tenor del artículo 19 de la LOREG, a las cuales deberá darse traslado de los hechos, sin perjuicio de la puesta en conocimiento de las autoridades judiciales a las que en su caso pudiera corresponder».<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Como recuerda A. RODRIGUEZ GARCIA, *op. cit.*: «Si no se hace uso de aquél, el principio de preclusión, que informe la nueva redacción del artículo 108 de la LOREG, impide que en vía contencioso-electoral pueda impugnarse el resultado de la elección por incidencias producidas en las Mesas o en el escrutinio general, aunque éstas consten en las correspondientes actas».

<sup>46</sup> Entre otros, acuerdos de la Junta Electoral Central de 16 de septiembre y 21 de octubre de 1988. *Cfr.* E. ARNALDO ALCUBILLA y M. DELGADO-IRIBARREN GARCIA-CAMPERO, *op. cit.*, Vol. I, p. 95.



7o. La *potestad sancionadora* se concreta en la corrección de las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delito, imponiendo las multas hasta la cuantía máxima fijada por la Ley (artículo 19.1 i) de la LOREG). Es referible a los sujetos que no intervienen con carácter oficial en las operaciones electorales. Si la jurisdicción disciplinaria es doméstica o de puertas adentro, la potestad sancionadora es *ad extra* o de puertas afuera.<sup>47</sup> Como aquella, la potestad sancionadora está concebida como subsidiaria de la jurisdicción penal, por lo que la pendencia de una causa penal de tal naturaleza impedirá la sanción en la vía administrativa. La definición de las infracciones administrativas en materia electoral en el artículo 153 de la LOREG utilizando una cláusula residual de carácter general —difícilmente compatible con los principios de legalidad y seguridad jurídica («toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la presente Ley que no constituyan delito») — convierte en prácticamente imprescindible, al menos, el previo pronunciamiento del Ministerio Fiscal sobre la posible existencia de indicios de delito electoral en los hechos que han llegado a su conocimiento, antes de acordar la apertura de expediente sancionador que ha de tramitarse con arreglo a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en virtud de la supletoriedad en la materia de esta Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 120 de la LOREG (que lógicamente, pues es de 1985, se refiere a la Ley de Procedimiento Administrativo).

En el supuesto de impago de las multas impuestas, tanto en el ejercicio de la potestad sancionadora como de la disciplinaria, que habrían de ingresarse en las cuentas que al efecto se designen, la Junta Electoral remitirá al órgano competente del Ministerio de Economía y Hacienda certificación del descubierto para la exacción de aquella por vía de apremio (artículo 19.5 de la LOREG).

8o. La *resolución de las quejas o reclamaciones que se le dirijan* (artículo 19.1 g) de la LOREG) es una competencia poco precisa que obliga a la Junta Electoral Central a dar respuesta y satisfacción a todas las quejas o peticiones que se formulen en

materia electoral, lo que requiere normalmente el recurso a otro órgano para que informe a la propia Junta Electoral Central que, a la vista del mismo, ha de resolver. Como dice SERENA VELLOSO, nadie debe estar perplejo en la materia electoral y en la medida en que personalmente le interese.<sup>48</sup>

9o. La *designación de los Vocales no judiciales de las Juntas Electorales Provinciales* una vez proclamadas las candidaturas, a propuesta conjunta de sus representantes en el distrito, entre Catedráticos y Profesores Titulares de Derecho o de Ciencias Políticas o juristas de reconocido prestigio residentes en la provincia (artículo 10.1 b) de la LOREG), cuyo precedente se encuentra nuevamente en la Ley Maura, configura a la Junta Electoral Central como órgano de conformación de las Juntas Electorales inmediatamente subordinadas a la misma. Las Juntas Electorales Provinciales trasladarán a la Central la propuesta conjunta de los representantes de las candidaturas en el distrito o, en su caso, las propuestas individuales presentadas por aquéllos. Tal o tales propuestas pueden contener un mayor número de candidatos que el de vocales a designar, correspondiendo el nombramiento a la Junta Electoral Central que, a tal efecto, puede bien proceder a una elección pura, teniendo en cuenta entre otros criterios, el número de votos obtenidos en las anteriores elecciones equivalentes por las entidades políticas proponentes, bien proceder al sorteo entre los propuestos, que no han de pertenecer necesariamente a las formaciones políticas, sino sólo ostentar la condición profesional exigida. En defecto de propuesta antes del inicio de la campaña electoral, establece *in fine* el artículo 10.1 b), la Junta Electoral Central «procede a su nombramiento», si bien en este caso se exige que la propuesta sea elevada por la propia Junta Electoral Provincial, que para su formulación puede utilizar cualquier criterio objetivo.<sup>49</sup>

10o. La *administración o gestión directa del proceso electoral* no es una función asumida en exclusiva por las Juntas inferiores por cuanto la Ley Electoral atribuye a la Junta Electoral Central tareas sustantivas de administración inmediata bien referidas a todos los procesos electorales (entre otras, la acreditación de los representantes y administradores generales de las

<sup>47</sup> C. SERENA VELLOSO, en L. Ma. CAZORLA PRIETO (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, op. cit., p. 185.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 184.

<sup>49</sup> *Vid.* nota 19.

candidaturas, la toma de razón de las coaliciones electorales, la expedición de credenciales o la toma de razón de las cuentas corrientes electorales), bien referidas a un proceso electoral determinado con particular relevancia en las elecciones al Parlamento Europeo (y entre ellas, la proclamación de las candidaturas, el visado de las papeletas o la proclamación de los diputados electos) y en los procesos refrendatarios.

11o. No se agota con ello el ámbito competencial de la Junta Electoral Central a la que corresponde una función de *dirección, supervisión e impulso del proceso electoral* —derivada de la misión que se le confía de velar por la legalidad objetiva del proceso electoral y de los derechos subjetivos de sus actores— cuya articulación es compleja y difusa. Tras la puesta en marcha de la convocatoria electoral por el Gobierno, mediante el correspondiente decreto, concluye la función directiva y de impulso del Ejecutivo que, en virtud de lo dispuesto en la Ley Electoral, es transferida a las Juntas Electorales.

Esta función directiva, de supervisión e impulso del proceso electoral tiene una triple proyección: sobre las operaciones preparatorias o previas al mismo; sobre el proceso globalmente considerado; finalmente, sobre todas y cada una de sus fases. Su concreción resulta de difícil materialización particularmente en los dos primeros ámbitos en que se proyecta, pero atribuye a las Juntas Electorales la competencia para adoptar las resoluciones que exija el libre y pacífico desarrollo de los comicios. En su proyección a lo largo y ancho de éstos, en todas y cada una de sus fases, adquiere su plena dimensión en la campaña electoral, en las encuestas electorales y en el control de los gastos electorales. No cabe un estudio en detalle de las mismas, por cuanto excedería de los límites de este trabajo, pero sí realizar algunos apuntes.<sup>50</sup>

En relación a la campaña electoral, además de la distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de comunicación de titularidad pública a partir de la propuesta de un órgano auxiliar constituido *ad hoc* a este único efecto —la Comisión de Radio y Televisión (artículo 65 de la

LOREG) con arreglo a los tiempos y criterios fijados por los artículos precedentes— (artículos 61 a 64 de la LOREG) y el artículo 67 de la LOREG complementados, en cuanto resulte necesario, por la propia Junta Electoral Central en el ejercicio de su función interpretativa (recuérdese el acuerdo de 14 de mayo de 1989, publicado en *B.O.E.* núm. 117 del 17, sobre delegación de las competencias reconocidas a la Junta Electoral Central en el artículo 65 de la LOREG a las Juntas Electorales Provinciales en las elecciones al Parlamento Europeo de 1989 instruyéndolas sobre el ejercicio de las mismas), le corresponde la misión trascendental de velar por el «respeto al pluralismo político y social, así como la neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral» (artículo 66 de la LOREG), ampliada por el artículo único, apartado cuarto de la Ley 10/1991, de 8 de abril, en relación con las emisoras municipales de radiodifusión sonora, y por el artículo único apartado dos de la Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, respecto de las emisoras de televisión privada, con el mismo alcance, si bien es cierto que éstas gozan de una mayor autonomía organizativa y funcional consecuencia de su propia titularidad privada. Si bien la Junta carece de potestad innovadora alguna del ordenamiento jurídico para el establecimiento de un régimen especial de los referidos medios de comunicación durante el período electoral, sí se le confiere —en los términos de su propio acuerdo de 3 de octubre de 1989— la misión institucional de restablecer los derechos de los actores políticos que pudieran resultar lesionados por tales medios en aras a la salvaguarda del pluralismo y la neutralidad informativa, como exigencias primarias de la comunicación política libre que es condición previa de las elecciones libres. Por lo demás, el artículo 23 del Estatuto de la Radio y la Televisión expresa sin ambages que la aplicación y control del régimen especial previsto por las normas electorales durante las campañas de tal naturaleza «se refieren a la Junta

Electoral Central, que cumplirá su cometido a través del Consejo de Administración y del Director General». Se excepciona por tanto el régimen ordinario de actuación y control, transfiriendo a la Junta Electoral Central tales competencias durante el período electoral.

En materia de encuestas electorales la Junta Electoral Central vela porque los datos e informaciones de los sondeos publicados en el período elec-

<sup>50</sup> Más en detalle sobre las competencias de la Junta Electoral Central en relación a la campaña electoral y las encuestas electorales *vid.* mi trabajo «Procesos electorales y opinión pública», presentado en Jornadas sobre Parlamento y opinión pública, organizadas por la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Asamblea de Madrid, 27 de octubre de 1994, de inmediata publicación.

toral no contengan falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas, así como por el correcto cumplimiento de las especificaciones técnicas de los sondeos o encuestas, y por el respeto de la prohibición de publicación y difusión de los mismos por cualquier medio de comunicación durante los cinco días anteriores al de la votación (artículo 69.2 de la LOREG). En estos términos no se concibe el control de la Junta Electoral Central sobre los sondeos electorales como puramente externo, como ha dicho algún autor, sino como un control de fondo o material en orden a velar por la veracidad de los datos e informaciones de los sondeos.

En cuanto a la fiscalización de los gastos electorales, y sin perjuicio de la competencia para la determinación de las entidades políticas con derecho al adelanto de subvención (artículo 127.4 de la LOREG), el artículo 132.1 de la Ley Electoral atribuye a la Junta Electoral Central y a las Provinciales desde la fecha de la convocatoria hasta el centésimo día posterior a las elecciones velar por el cumplimiento de las normas establecidas en la materia, lo que concretan los apartados siguientes del artículo 132 en una serie de facultades de investigación, impulso y control. Sin perjuicio del carácter facultativo para la Junta Electoral Central del ejercicio de esta potestad —a diferencia de la del Tribunal de Cuentas— y de las evidentes dificultades que el mismo plantea ante la insuficiencia de los medios de que dispone, no es menos cierto que nos encontramos ante una de las funciones directivas y de supervisión de la Junta Electoral Central dotadas de mayor potencialidad en orden a reforzar su posición central en el proceso electoral cuya pureza garantiza.

#### IV. Consideraciones finales

El reforzamiento de las competencias de la Administración Electoral y muy en particular de la Junta Electoral Central es una demanda habitual no solamente de la doctrina científica, sino incluso de las fuerzas políticas a través de las numerosas proposiciones de la ley presentadas tras la aprobación de la LOREG, una de las cuales dio lugar precisamente a la reforma de 13 de marzo de 1991 en la que de manera inequívoca se plasma esta línea de potenciación funcional e incluso medial de la Administración Electoral. Esta fue también una de las pretensiones de la reforma de 30 de marzo de 1994, en concreto

en orden a permitir «un mejor ejercicio de la función fiscalizadora sobre la financiación y gastos electorales» por la Junta Electoral Central y las Provinciales. Las siguientes iniciativas legislativas, como la de reforma del proceso de formación del censo electoral, siguen idéntico camino de reforzamiento competencial.

Pero como decía hace años —concretamente cuando se estaba debatiendo en el Congreso de los Diputados el proyecto de Ley Electoral de 1985— el profesor SANTAMARIA PASTOR, la Administración Electoral es un fenómeno *in fieri*, se nos presenta como inacabada o en estado embrionario, en cuanto el desapoderamiento progresivo de la Administración Pública, sus funciones electorales y su transferencia a una organización paralela nucleada en torno a las Juntas no es un proceso consolidado ni llegado a término.<sup>51</sup> Se ha mantenido una situación híbrida en la que las Juntas Electorales están dotadas de poderes omnímodos sobre el desarrollo del proceso electoral, si bien la disposición de los medios personales y materiales —en definitiva, el presupuesto de las elecciones— sigue en manos del Gobierno, sin perjuicio de su sujeción al control de la Junta Electoral Central. Este reparto de funciones no deja de ser relevante de una cierta limitación en la voluntad del legislador de reforzar las competencias de las Juntas Electorales constituido precisamente por no detraer del Ejecutivo la disposición de los medios. La fuerza de las cosas y la propia legitimidad tanto racional como de eficacia de la Junta Electoral Central, realimentada en las sucesivas contiendas electorales, parecen apuntar con nitidez el camino de un reforzamiento progresivo de sus competencias, poniendo fin a la híbrida situación actual; en definitiva, dando el último paso de nuclear la dirección, organización y control del proceso electoral en la Administración Electoral, sin perjuicio de que ésta recabe de las Administraciones Públicas la colaboración necesaria.

<sup>51</sup> J. A. SANTAMARIA PASTOR, *op. cit.*, pp. 201-202, «Lo sorprendente es que el legislador de 1985 no se haya decidido a dar el paso final (que no pudo dar el Real Decreto-Ley de 1977, de creación de una Administración Electoral de nueva planta)... Las Juntas Electorales son, en la actualidad, verdaderos gigantes con pies de barro, con poderes omnímodos sobre el desarrollo del proceso electoral, pero carentes de infraestructura personal y material propios; caballeros sin lanza ni caballo, generales sin ejército, las Juntas ofrecen una imagen de menesterosidad y dependencia de lo que la Administración tenga a bien proporcionarles, que llega a extremos ciertamente patéticos».

El Estado democrático se funda en el respeto de la dignidad y de los derechos inherentes a la persona humana y en un sistema de Gobierno basado en el consentimiento de la comunidad libremente expresado. Esta expresión no puede ser viciada o condicionada, sino la más pura manifestación de la libertad, por lo que el control del proceso en el que se forma y concreta por una Administración Electoral imparcial e independiente es imprescindible. No extrañan las palabras del profesor uruguayo GROS ESPIEL: «sin un control real y serio sobre los actos electorales, es inconcebible, en los hechos, la existencia de la democracia».<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> H. GROS ESPIEL. *La Corte Electoral del Uruguay*. IIDH-CAPEL. San José de Costa Rica, 1990, p. 11.

# *Marco constitucional y académico del Derecho Electoral.*

## *Análisis de las disposiciones constitucionales y legales que lo han regido*

*Edmundo Elías Musi\**

Es pertinente hacer una breve referencia histórica, respecto a la evolución del Derecho Electoral, tomando como punto de partida el año de 1977, a efecto de no alejarnos de nuestro tema toral. Es así que, siendo Presidente el Lic. José López Portillo, se reforma la Constitución, se introduce el recurso de reclamación, el que da participación a la Corte en materia electoral, la que correspondiendo a su investidura, a su carácter de ser el máximo tribunal del país, no intervino en cuestiones políticas de una manera displicente, de tal suerte que se interpusieron en diez años como diez u once recursos, no más.

La Suprema Corte nunca resolvió ninguno, afortunada e inteligentemente, porque se le privaba del carácter de máximo tribunal del país y del imperio que deben tener sus resoluciones, que emite con la obligatoriedad y la coercitividad de que deben estar revestidas. A la Corte conforme al recurso de reclamación, solamente le daban la facultad de emitir una opinión, que sometía a la Cámara de Diputados, es decir, hacía las veces de una especie de ministerio público y la Cámara de Diputados podía tomar esa opinión, echarla a la basura y no pasaba nada, ya que lo importante era la decisión de la Cámara de Diputados. Eso sí, era lo definitivo e inatacable, y por eso la Corte nunca se quiso avocar a la resolución del recurso de reclamación, porque sabía que el Poder Judicial Federal no debería enfrentarse a los otros dos poderes. \*

En la evolución de la materia electoral, como todos ustedes saben, en México operó el sistema de la autocalificación de las elecciones hasta el proceso de

1991, aun cuando en el año de 1987 hubo la reforma a la Constitución y se crea en nuestro país el primer Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, mismo que fue constituido por 9 magistrados, 7 numerarios y 2 supernumerarios, con sede en esta ciudad, del Distrito Federal.

El mencionado Tribunal fue un gran avance dentro de la autocalificación, estableciendo una novedad muy interesante, como fue el conocer de los actos previos al día de la jornada electoral, emitidos por las autoridades electorales, fundamentalmente de los órganos distritales y locales. Cabe recordar que el Tribunal de lo Contencioso Electoral fue creado por disposición expresa del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 de diciembre de 1986. En este artículo se dispuso que la ley reglamentaria instituiría un Tribunal con la competencia que el propio ordenamiento señalara, estableciendo los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustaran a Derecho.

El artículo 352 del entonces Código Federal Electoral, promulgado por Decreto de 29 de diciembre de 1986, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de febrero de 1987, establecía que el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal era un «organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, a que se refiere el Libro Séptimo de este Código».

Si bien es verdad que el Tribunal Electoral no era un organismo administrativo, sino una autoridad electoral, que no forma parte del Poder Ejecutivo,

---

\* Magistrado Presidente de la Sala Toluca del Tribunal Federal Electoral, para los Procesos Electorales Federales de 1991 y 1994.

también era cierto que gozaba de plena autonomía para dictar sus resoluciones en los recursos de que tenía conocimiento, según lo dispuesto en la fracción IV del artículo 318 del citado Código Electoral, toda vez que el artículo 60 Constitucional así lo garantizaba.

Por regla general, el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal era competente para conocer y resolver los recursos de apelación y de queja regulados en los artículos 323 a 325 y 326 a 330 del Código de la materia respectivamente, además de la competencia prevista en los artículos 404 y 405 del ordenamiento antes aludido, respecto al Contencioso Electoral correspondiente a la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Excepcionalmente, el Tribunal podía resolver también los recursos de revisión y revocación, conforme a lo que disponía el párrafo último del artículo 318 del Código Federal Electoral.

Tomando en consideración que el Tribunal de lo Contencioso Electoral era un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para resolver las controversias de carácter electoral que se presentaran en los procedimientos respectivos y de que en su resolución debía señalarse con toda precisión el lugar y fecha en que las emitía, haciendo un resumen de los hechos controvertidos, que no es otra cosa que los «resultandos» de la sentencia; detallando además el examen y la valoración de las pruebas documentales aportadas y los fundamentos legales del sentido de su resolución, lo que equivale a los «considerandos», precisando también los puntos resolutive y la manera como debía ser cumplida por los organismos electorales, resulta conforme a derecho concluir que estas decisiones eran verdaderas sentencias, que gozaban de la misma naturaleza jurídica que las dictadas por los demás tribunales, ya sean judiciales o administrativos, federales o locales.

Para poder determinar el alcance jurídico de las sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Electoral resulta imprescindible recordar que su competencia estaba orientada fundamentalmente al conocimiento de dos recursos administrativos electorales, que son el de apelación y el de queja.

Podemos decir que el recurso de apelación procedía únicamente en contra de los organismos fede-

rales electorales, por actos realizados o resoluciones emitidas durante la etapa preparatoria, del procedimiento electoral y que la finalidad fundamental era garantizar que durante esta fase previa se cumplieran en sus términos las disposiciones contenidas en el citado Código Electoral, razón por la cual resultaba ser un recurso de estricta legalidad, cuyo efecto fue confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnado, teniendo las decisiones del Tribunal en esta materia carácter imperativo para los organismos electorales, los que debían darle puntual cumplimiento (Artículo 335 fracción I del Código Federal Electoral).

Las resoluciones dictadas en apelación eran de estricta legalidad, no estando facultado el Tribunal de lo Contencioso Electoral a interpretar disposiciones constitucionales sobre la materia, sino única y exclusivamente a resolver si en el caso particular se cumplió o no con lo previsto en el Código Federal Electoral.

Por otra parte, estas sentencias eran definitivas, en su contra no procedía medio de defensa alguno y no podían ser modificadas o nulificadas por instancia posterior alguna, incluyendo el juicio de amparo, teniendo presente que el párrafo último *in fine* del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía expresamente que «todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables», lo que constituía una nueva causa de improcedencia constitucional del juicio de amparo, es decir, una innovación también en esta materia.

Tratándose del recurso de queja la situación cambió radicalmente, pues lo que resolvía eran controversias de naturaleza jurídico-política, en las que no únicamente trascendía el principio de legalidad conforme al cual debían desahogarse la jornada electoral y la etapa posterior, sino también el carácter político que encerraban estas dos fases del procedimiento electoral.

En este caso el Tribunal de lo Contencioso Electoral se limitaba a conocer, en primera instancia, la impugnación de los partidos políticos; a analizar el informe rendido por los Comités Distritales Electorales correspondientes, y a estudiar y valorar las pruebas documentales ofrecidas en su oportunidad.

Hecho lo anterior, debía resolver conforme a derecho notificando a la Comisión Federal Electoral, a las Comisiones Locales Electorales, el sentido de la resolución, anexando copia de la documentación relativa y copia certificada de la propia resolución.

Esta resolución del Tribunal de lo Contencioso Electoral tenía efectos suspensivos de naturaleza imperativa para la Comisión Federal Electoral y para las Comisiones Locales Electorales, ordenando a la primera no expedir constancia de mayoría o de asignación, según fuera el caso particular, y a las últimas no expedir constancia de mayoría cuando, a juicio del Tribunal, existía en el caso concreto controvertido alguna de las causales de anulación de una elección previstas en el artículo 337 del Código.

Esta resolución del Tribunal era exclusivamente de carácter declarativo para el Colegio Electoral de cada Cámara, toda vez que podía ser modificada por estos, según lo previsto en el artículo 60 Constitucional.

De lo anteriormente mencionado, se desprende que el recurso de queja era un medio de impugnación que podían hacer valer los partidos políticos, para cuestionar la validez de la votación recibida en una casilla o de una elección distrital.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral podía declarar, al resolver el recurso de queja, la nulidad de la votación recibida en una casilla o de la elección realizada en un Distrito Electoral.

Ahora bien, si estas disposiciones las concatenamos con lo dispuesto en la parte final del párrafo último del artículo 60 Constitucional, podremos concluir también que el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal era la primera instancia en materia de declaración de nulidad de la votación recibida en una casilla o de la elección efectuada en un distrito electoral, siendo la última instancia el Colegio Electoral de cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión.

Cabe destacar que si los Colegios Electorales eran la última instancia en la declaración de nulidad de elecciones o de votaciones, necesariamente debía agotarse la instancia anterior, es decir, la interposición, sustanciación y resolución del recurso de

queja; por tanto, era improcedente la impugnación que hacían los partidos políticos en el seno de los Colegios Electorales, si previamente no agotaron el recurso de queja, que era considerado como requisito de procedibilidad del cuestionamiento que se hacía de la validez de una elección o de una votación, al calificar las elecciones en cada Colegio de las Cámaras del Congreso de la Unión.

En esta última instancia se podía confirmar o modificar la resolución del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, pero debía ser conforme a Derecho la decisión del Colegio Electoral que modificaba a dicha resolución, esto es, debía motivarse y fundamentarse debidamente esta decisión.

De cuanto ha quedado expuesto y fundado podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1. Las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral eran verdaderas sentencias que cumplieran formal y materialmente con los requisitos que se exigen para éstas, aun cuando se les dé tal denominación.

2. Las sentencias o resoluciones dictadas por este Tribunal en materia de apelación, eran obligatorias para los organismos electorales, los que debían acatarlas en sus términos, teniendo como efecto confirmar, modificar o revocar el acto o resolución recurrido.

3. Las sentencias en materia de apelación eran definitivas, no podían ser impugnadas a través de medio de defensa alguno, incluyendo el juicio de amparo, cuya improcedencia constitucional estaba prevista en el artículo 60 de nuestra Carta Magna; y la Ley de Amparo, a través del artículo 73 fracción VII, por lo que se traducían en verdad legal con fuerza de cosa juzgada.

4. Las sentencias dictadas en materia de recurso de queja eran declarativas, ya que podían ser modificadas por el Colegio Electoral respectivo, que era el único órgano con facultades para declarar la nulidad de una votación o de una elección; sin embargo, tenían efecto suspensivo obligatorio para la Comisión Federal Electoral y para las Comisiones Locales Electorales, las que debían abstenerse de expedir las respectivas constancias de mayoría o de asignación, según sea el caso.

El citado Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, a pesar de lo expuesto, muchos decían que era estrictamente administrativo y sólo emitía resoluciones declarativas. Me voy a permitir demostrar que esa aseveración es falsa.

El Tribunal fue creado bajo circunstancias y condiciones particulares, siendo el primer Tribunal Federal en materia electoral y a pesar de ello, se pretendió exigirle lo mismo que a Tribunales que tenían más de 50 u 80 años de existencia y que lógicamente con el devenir del tiempo, bueno, van madurando, van mejorando. Pues bien, a este Tribunal a través del Recurso de Apelación con la Reforma Constitucional a los Artículos 41 y 60, se le dio la facultad de ser la última instancia en contra de los actos materia de este Recurso y las resoluciones que emitía el Tribunal por imperativo constitucional, revestían el carácter de ser definitivas e inatacables.

Con esto se demuestra que sí tenía plena jurisdicción, que sí fue un verdadero Tribunal, con sus peculiaridades y modalidades, y que no emitía resoluciones meramente declarativas. Sin embargo, la ebullición de ese proceso electoral, del que conoció el Tribunal en el año de 1988, en la Elección Presidencial, las de Diputados y Senadores, y con los resultados de las mismas, siguió suscitando polémica, derivando en reformas a la Constitución en el año de 1990, vigentes para el proceso de 1991, en las cuales todavía se les continuó dejando la autocalificación de las elecciones a los Colegios Electorales de las Cámaras, tanto para la de Diputados, la de Senadores como para la Presidencial.

Sin embargo, se fue avanzando de una manera muy notoria en nuestro país en materia electoral, a grado tal, que en la actualidad, difícilmente creo que nos superen pocos países, en cuanto a la estructura electoral, tal y como la tenemos, y obedeciendo a circunstancias propias de esta materia, que no las podemos equiparar con otras, porque el llegar al poder a través del voto no es una cuestión que se acepte como en cualquier otro Tribunal cuando emite su resolución de uno que gana y otro que pierde. Aquí se van a lesionar otro tipo de intereses y sobre todo se va a afectar directamente a la persona, en impedirle que pueda escalar y llegar a un cargo, o sea, al poder, como se le denomina.

Pues bien, ya para el proceso electoral de 1994, se vuelve, a presión de todos los partidos, a reformar la Constitución, en el año de 1993, y se priva a los Colegios Electorales de las Cámaras, el poder conocer de la calificación de las elecciones, y el Tribunal que crece en ámbito desde 1991, funciona en una Sala Central y 4 Salas Regionales, las Salas Regionales compuestas de 3 Magistrados propietarios y un suplente para cada una, la Sala Central compuesta de 5 Magistrados propietarios y dos suplentes.

En el proceso de 1994, se delega al Tribunal la calificación de las elecciones, a través de la Sala de Segunda Instancia, ya que las Salas Regionales fallaron en primera instancia los recursos de inconformidad, que se interponen para solicitar la nulidad de una o varias casillas, de elección, de cómputo de entidad federativa o distrital, y por lo tanto otorgamiento de la constancia respectiva, y en contra de sus resoluciones, incluyendo a la Sala Central, que actuó como Sala Regional.

Se introdujo una novedad a la Constitución, que fue establecer la procedencia del recurso de reconsideración del cual tiene competencia la Sala de Segunda Instancia, Sala muy *sui generis*, porque se va a componer de 5 Magistrados, 4 son propuestos por el Poder Judicial Federal para que sean aprobados por la Cámara de Diputados, y si ésta no los objeta, fungen esos 4 Magistrados que propone el Poder Judicial Federal a través del pleno de la Corte, y el quinto, es el Presidente del Tribunal. Aquí vemos que el control, la calificación de las elecciones de Diputados y Senadores ya no pertenece a los Colegios Electorales de las Cámaras y las resoluciones que emite el Tribunal en ambas elecciones también revisten el carácter de ser definitivas e inatacables, y solamente se reservó a la Cámara de Diputados, como Colegio Electoral, la calificación de la elección de Presidente de la República.

Bueno, dentro de este marco, que me permito señalar de una manera bastante sintetizada, hay un aspecto muy importante que quiero señalar: Dentro de la reglamentación y regulación de todos los actos electorales, y de los cuales conoce el Tribunal, se dejó una laguna, no había quien resolviera la inconstitucionalidad de leyes electorales, fundamentalmente, ya que respecto a los actos, la posición es muy discutible. Recientemente todos tuvimos conocimiento de la elección de Consejeros Ciudadanos del



Distrito Federal. Esta facultad para postular candidatos no se la dieron a los partidos políticos, y uno de ellos interpuso la acción de inconstitucionalidad, en contra de este cuerpo normativo que reguló toda esa elección, por considerarlo inconstitucional. Aquí se planteó una situación sumamente interesante, desde el punto de vista estrictamente jurídico constitucional. No me voy a meter a discutir si el partido tenía o no razón en el contenido de su recurso, porque no fue realmente la materia. Aquí lo importante era ver si procedía o no, pero más importante, si la Corte tenía o no competencia para conocer de este recurso, de esta acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Partido Acción Nacional.

Fue una situación muy debatida, muy discutida en el pleno de la Corte. Desde luego todos estamos conscientes, y sobre todo yo, que el área a la que he dedicado mi vida, en la docencia y mucho en la práctica profesional, ha sido el área de garantías y amparo. Sé perfectamente bien que la inconstitucionalidad de leyes, ha sido por tradición competencia del pleno de la Suprema Corte, en última instancia dentro de la impugnación, como es primera instancia, juzgados de distrito y la segunda instancia a través de la revisión ante la Corte, y ahí termina, ya que la Corte es la que tiene la facultad para dirimir y resolver la inconstitucionalidad de leyes.

Así fue, durante mucho tiempo, pero siempre hay un pero. Ese pero es, que a partir de las reformas que se le efectuaron a la Constitución para el respectivo proceso electoral de 1991, hubo una situación muy interesante que desgraciadamente creo, que no repararon o advirtieron en ella, en su importancia. Era el párrafo trece del Artículo 41 Constitucional, que decía literalmente: «El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral». Y luego, contenía la obligación a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de garantizar su debida integración. Aquí al Tribunal, la misma Constitución lo estaba erigiendo como la máxima autoridad jurisdiccional electoral federal.

Ahora bien, la mencionada acción de inconstitucionalidad se interpuso, con base en la fracción segunda del Artículo 105 de la Constitución, que decía: «De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una

norma de carácter general y esta Constitución», y luego señala, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, en la sesión de la Corte en que se resolvió esta acción interpuesta por el Partido Acción Nacional. La votación final fue 6 a 5, o sea, que estuvo muy controvertida. Los once ministros asistieron y predominó los que interpretaron la fracción segunda, en el aspecto que dice: «con excepción de las que se refieran a la materia electoral».

Sin embargo, existen reformas que posteriormente comentaremos, por la situación tan cambiante que se da en la vida política, no sólo en nuestro país, sino en cualquier país. Recordemos el primer Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, estábamos y fuimos nombrados para varios procesos. Sin embargo, la situación política obedece a otro tipo de circunstancias. De repente desapareció ese Tribunal y se ordenó la creación del Tribunal Federal Electoral, y los que estábamos, automáticamente con la extinción del Tribunal, desaparecimos, y si nos volvieron a designar a 4 de los 9 Magistrados en la integración de este Tribunal, fue con otro procedimiento y designación totalmente nuevos. Lo trascendente, es que el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal desapareció y con él sus Magistrados, por lo que ahora con las recientes reformas, habrá nuevamente designación de Magistrados del nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, por virtud de las recientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 22 de agosto del presente año, se producen cambios sustanciales en la materia político-electoral a las que me permitiré hacer referencia a continuación:

El artículo 41 establecía al Tribunal Federal Electoral, como máxima autoridad jurisdiccional en esa materia, su competencia, funcionamiento, integración y un cuerpo de Magistrados y Jueces, así también, el sistema de medios de impugnación. Con la reforma, el nuevo artículo sólo establece lo último.

El artículo 60 establecía la competencia de la Sala de Segunda Instancia para resolver el recurso de reconsideración. Con la reforma, este artículo le otorga competencia a las Salas del Tribunal, para

resolver respecto de las elecciones de Diputados y Senadores y a la Sala Superior del propio Tribunal, para resolver en definitiva respecto de las resoluciones de las Salas Regionales.

En el artículo 74 Fracción I, se otorgaba como facultad exclusiva, a la Cámara de Diputados, erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En el nuevo texto, la facultad sólo se refiere para que expida el bando solemne para dar a conocer la declaración de Presidente electo, es decir, desaparece el Colegio Electoral.

En el artículo 94 que establece en quién se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, es adicionado para incluir al Tribunal Electoral, por lo que éste pasa a ser parte del Poder Judicial Federal.

El artículo 99 fue reformado totalmente, a efecto de establecer en este la organización, integración, funcionamiento y competencia del Tribunal Electoral de la Federación. En este sentido, el Tribunal funcionará con Sala Superior y con Salas Regionales. Aunque la Constitución no lo establece, considero que deberán ser las mismas con las que actualmente cuenta, con la salvedad de que Sala Central se convierte en Sala Regional, perdiendo su carácter de Sala Central.

Por lo que respecta a la Sala Superior, esta se integrará por 7 Magistrados y tendrá competencia, según la fracción II de este artículo, para resolver las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente. En virtud de lo anterior, la citada Sala realizará el cómputo final de la elección, la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo.

Corresponde al Tribunal resolver las impugnaciones de las elecciones federales de Diputados y Senadores; las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad federal electoral que violen normas constitucionales o legales.

En las fracciones IV y V se establece que el Tribunal resolverá las impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas, para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del

proceso respectivo, o el resultado final de las elecciones. Lo anterior sólo procederá cuando la reparación sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales. Así mismo, respecto a la violación de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, de votar, ser votado y de afiliación libre, en estas dos fracciones se considera que se establece por una parte la intervención del Tribunal Electoral de la Federación, para intervenir como última instancia en los procesos electorales locales, y por la otra la permanencia del propio Tribunal.

Las fracciones VI y VII establecen que el Tribunal resolverá los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, y el propio Tribunal y sus servidores, lo cual me parece que es inconstitucional o que existe una inconsistencia en la propia Constitución.

Por otra parte, cuando alguna Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución y dicha tesis sea contradictoria con otra sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, el Pleno de la Corte decidirá en definitiva la tesis que deba prevalecer.

Respecto a la organización del Tribunal, competencia de las Salas y los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia, serán determinados por la Constitución y las Leyes.

Cabe destacar que la administración, vigilancia y disciplina, corresponderán a una comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, un Magistrado Electoral de la Sala Superior y 3 miembros del Consejo de la Judicatura.

En lo tocante a los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las Regionales, serán elegidos por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores (en esta ocasión será por las tres cuartas partes, V transitorio), a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Respecto a los primeros, deberán satisfacer los requisitos de ley que no podrán ser menores a los que se exigen para ser un Ministro, durando en su cargo 10 años improrrogables. Respecto a los segundos, deberán satisfacer

los requisitos de ley que no puedan ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito, durando en su cargo 8 años improrrogables, salvo si son promovidos.

En el artículo 101, se establece la prohibición para los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, de aceptar, desempeñar o recibir remuneración de la Federación, los Estados, Distrito Federal o particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

El artículo 105 fue modificado para derogar lo concerniente a la excepción de la materia electoral, por lo que ahora la Suprema Corte de Justicia podrá conocer respecto a la inconstitucionalidad o contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

El artículo 110 incluye a los Magistrados del Tribunal Electoral como sujetos a juicio político, en eso consistió la adición a este artículo.

El artículo V transitorio de las Reformas, establece que los nuevos Magistrados electorales, se designarán a más tardar el 31 de octubre del presente año.

Las reformas expuestas fortalecen jurisdiccionalmente al Tribunal Electoral, lo integran a uno de los Poderes de la Unión y permite que la evolución del Derecho Electoral se desarrolle en beneficio de la democracia y del país.

## *La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos\**

*Dieter Nohlen\*\**

El tema que los organizadores de este evento me han sugerido, «La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos» engloba en verdad los elementos substanciales que conforman un sistema político, su estructura y su dinámica. La certeza de esta afirmación se confirma en el debate institucional actual sobre la transición a la democracia, su consolidación y su reforma.

Allí se sostiene que la opción entre las formas de gobierno que se identifica con la alternativa entre el presidencialismo y el parlamentarismo, y la opción entre los tipos de sistemas electorales, que se identifica con la alternativa entre representación por mayoría y representación proporcional, constituyen las opciones básicas de orden constitucional.

Esta idea implica la convicción de que la opción por una u otra de las alternativas tiene repercusiones de importancia respecto a la gobernabilidad de un estado, en el supuesto que la institucionalidad política influye en los recursos del gobierno democrático (poder, consenso, legitimidad, etcétera) y en las capacidades funcionales del sistema político de responder a las expectativas y demandas de la economía y de la sociedad. La tesis que tal vez mejor refleja este pensamiento, sostiene que en la política las instituciones tienen mayor incidencia que los hombres.

En este orden de apreciaciones relacionadas con el criterio de la importancia, conviene introducir el factor sistema de partidos, nuestro tercer elemento de la trilogía cuya importancia —pese a ser grande— tiende a ser considerada menor que la de los otros factores.

Esta evaluación refleja una asimetría entre los conceptos, forma de gobierno y sistema electoral por un lado, y sistemas de partidos por el otro. La asimetría se manifiesta en diferentes sentidos, pero por sobre todo respecto a su idoneidad de ofrecer opciones al político o constitucionalista y a su status como variable, en la relación que se puede establecer entre ellos.

Así, la variable sistema de partidos no es una variable tipo institucional o incluso constitucional, que ofrece alternativas internas entre las cuales se puede simplemente escoger.

En el campo institucional, el político, el constitucionalista o el consultor político optan entre presidencialismo o parlamentarismo, entre representación por mayoría o representación proporcional o, si no les convencen estas alternativas, optan por un sistema semi o combinado. En todo caso, la opción puede materializarse por una simple decisión del legislador constitucional.

En lo que se refiere al sistema de partidos, la materialización de una opción no depende de que el legislador tome una decisión al respecto, sino de otras variables histórico-sociales.

Así se explica por qué en el debate institucional, ligado a las opciones constitucionales o en la consultoría política, generalmente no se toma en cuenta el factor sistema de partidos. El campo de opciones está restringido a la forma de gobierno y al sistema electoral.

Asimismo, la variable sistema de partidos puede considerarse una función de las opciones tomadas respecto a las opciones institucionales. Así, en buena parte de los trabajos de ciencia política, el sistema de partidos no es tratado como variable independiente (como las variables institucionales), sino como una

\* Conferencia magistral presentada en el marco de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, en el Auditorio «Jaime Torres Bodet» del Museo Nacional de Antropología el 3 de julio de 1996. México, D.F.

\*\* El profesor Nohlen es doctor en letras, catedrático de ciencia política en la Universidad de Heidelberg en Alemania, estudió ciencia política, historia y filología romana en Colonia, Montpellier y Heidelberg.

variable cuya conformación depende de las variables institucionales.

Sin embargo, el sistema de partidos es un factor decisivo respecto a los resultados que exhiben y las apreciaciones valorativas que merecen los elementos institucionales. Es cierto que el sistema de partidos es una variable dependiente, pero vale enfatizar dos afirmaciones:

Primero. Respecto a su carácter de variable dependiente, el sistema de partidos no sólo es dependiente de factores institucionales, sino en la misma o aun mayor medida de factores socioestructurales e históricos. Por ser así, el sistema de partidos es el nexo entre historia y estructuras sociales, por un lado, y lo institucional, por el otro.

Segundo. El sistema de partidos juega, asimismo, el rol de una variable independiente y como tal es una variable de decisiva importancia en tres sentidos: en la opción, en el comportamiento y en los efectos de las instituciones políticas.

La tesis que tal vez mejor refleja este pensamiento, es que en la política, la historia y las estructuras sociales tienen mayor incidencia que las instituciones. Esta tesis hace recordar la afirmación de James Bryce, en su famoso estudio-informe sobre América Latina, publicado a principios de este siglo, donde nos dice que allí no son las constituciones, sino los hombres (las sociedades) los que fallan.

Por otra parte, es el factor sistema de partidos el que despierta el interés por la relación entre las tres variables en discusión. Nuestra trilogía no se conforma sólo de tres elementos, sino de tres elementos interrelacionados. Esta percepción es fundamental para cualquier reflexión de tipo consultoría política (o en términos ingleses, *institutional engineering*). Dada la asimetría señalada, lo que se requiere es manejar bien en el análisis, en la formulación de opciones y en el quehacer operativo, las diferencias entre los tres elementos.

En las consideraciones siguientes, voy a enfocar nuestra trilogía precisamente a partir de estos tres puntos de partida o niveles de reflexión: el normativo, el analítico y el operativo. A estos tres niveles corresponden tres discursos diferentes y tres tipos de teorías de diferente índole que generan opciones distintas respecto a las alternativas institucionales que se enfrentan en el debate. En mis consideraciones voy

a tratar de echar luz sobre por qué las opciones difieren y por qué se enfrentan.

Primero, el nivel normativo. El nivel normativo es desde siempre el campo de los grandes debates y confrontaciones sobre instituciones políticas. El discurso a este nivel es de gran atraktividad, primero por la vinculación de los aportes de hoy con las grandes contribuciones de ayer. Segundo, por la elegancia y claridad cartesiana de los argumentos, y tercero, por la identificación del científico con la causa que defiende.

Este protagonismo llama a los demás a identificarse con la opción expuesta o a contradecirla o combatirla rotundamente. La vinculación con la filosofía política se fundamenta en la búsqueda del modelo ideal o del mejor sistema de entre las alternativas teóricas que se ofrecen. La premisa común del así llamado *best system approach* es de no tomar en cuenta tiempos y lugares y de no condicionar la opción por factores contingentes. La elegancia y claridad de la postura se debe preferentemente a la argumentación ideal-típica y lógico-sistemática que, por lo demás, es preferentemente deductiva, y la idea que se defiende provoca un tipo de reflexión causal que tiende a favorecer relaciones unidireccionales y monocausales.

Así, en el debate sobre presidencialismo *versus* parlamentarismo en América Latina es fácil reconocer este enfoque normativo en los valiosos aportes de mi amigo Juan Linz. Para Linz, el parlamentarismo es mejor que el presidencialismo, independientemente del lugar y del tiempo. Linz insiste en que su interés es por la lógica de las formas de gobierno, a partir de la cual deriva su opción por el parlamentarismo. Este análisis está acompañado por referencias históricas que ilustran su tesis y tiene su hito en la causalidad unidireccional y monocausal que establece entre presidencialismo y derrumbe de las democracias. Esta supuesta causalidad se fundamenta en un análisis contrafactual del caso chileno, para Linz *the classic instance* para demostrar cómo el presidencialismo ha fallado y que el parlamentarismo habría conservado la democracia.

Los mismos títulos de sus escritos: *The Perils of Presidentialism*, *The Virtues of Parliamentarism*, *The Failure of Presidential Democracy*, dan cuenta del enfoque que se aplica.

Es tal vez, en el campo de los sistemas electorales donde el discurso normativo tiene mayor tradición. No es que sólo algunos científicos tengan su ideal, sino que cada uno de los participantes en el debate parece profesar el suyo. La materia parece tan sugestiva para lanzarse con una postura propia que incluso ilustres científicos como Giovanni Sartori, quien en el debate sobre presidencialismo *versus* parlamentarismo impuso su *neither nor*, es decir, ni uno ni el otro, y quien defiende la tesis de que el mejor sistema es aquel que mejor se adecua. En su último escrito se pronuncia por un sistema electoral que, según él, es el mejor sistema electoral: el sistema mayoritario de doble vuelta.

El debate clásico, que es el debate normativo, ha enfrentado la representación por mayoría y la representación proporcional con apasionados defensores por ambos lados, utilizando hasta los extremos los argumentos ideal-típicos y monocausales. El sistema mayoritario como promotor del bipartidismo, como garante de la estabilidad política; el sistema proporcional como causante del pluripartidismo, de la inestabilidad política e incluso del derrumbe de la democracia. Buena parte de estas afirmaciones provenientes del enfoque normativo conforman lo que se llama la sabiduría convencional en el campo de los sistemas electorales.

Respecto a los sistemas de partidos políticos y debido a la restricción a que están sometidas las opciones y su carácter de variable dependiente, el *best system approach* no tiene la misma incidencia; sin embargo, el debate se mueve, por ejemplo, entre bipartidismo, tripartidismo y multipartidismo y las variables institucionales que influyen en la estructuración del sistema de partidos. Maurice Duverger y otros percibieron el dualismo como algo propio a la naturaleza humana. Este mismo pensamiento en *diadas* fue retomado por Norberto Bobbio en su reciente libro sobre Derecha e Izquierda.

Un referente importante ha sido el modelo de democracia, por ejemplo el *Westminster model*, tomado como ideal que determinaba el tipo de sistema de partidos correspondiente. Arend Lijphart y otros, sin embargo, descubrieron el pluralismo (más allá de la cifra dos) no sólo en términos analíticos, sino también y explícitamente en términos normativos, lo que llevó a Lijphart a defender otro modelo de democracia: la democracia de consenso y formular opciones más allá de los casos empíricos que

fundamentaron su concepto de democracias consociativas (*consociational democracies*).

Así, Lijphart considera la representación proporcional superior a la representación por mayoría. Al revés que en el caso del modelo Westminster y en términos generales, formas de toma de decisiones por consenso superior a las formas de gobierno, en formas de consenso por mayoría, y desde allí valora a las formas de gobierno que invitan u obligan a procesos decisionales de tipo consensual, el parlamentarismo, por ejemplo, como forma de gobierno, como mejores que las de tipo mayoritario, el presidencialismo.

En pocas palabras, Lijphart avanza toda una secuela de opciones bastantes desvinculadas, de contingencias históricas, pese a que la democracia consociativa, en su momento fue desarrollado como concepto que explicaba el funcionamiento de la democracia en una sociedad heterogénea y segmentada, es decir de una sociedad histórica específica.

Lijphart no duda incluso en expresar opciones respecto a la combinación de los elementos de nuestra trilogía, llegando a la siguiente clasificación:

En primer lugar, parlamentarismo con representación proporcional.

Segundo lugar, parlamentarismo con representación por mayoría.

Tercer lugar, presidencialismo con representación por mayoría, y

Cuarto lugar, presidencialismo con representación proporcional.

Lijphart no incluye el tercer elemento, el sistema de partidos, pero es fácil complementar la clasificación con esta variable aplicando la sabiduría convencional, sobre los efectos de los sistemas electorales y tomando en cuenta los casos modelos que Lijphart probablemente tenía en mente:

Los sistemas parlamentarios o europeos continentales, con multipartidismo y gobiernos de coalición en primer lugar de la clasificación. El sistema parlamentario con bipartidismo y gobiernos unicolores, como lo encontramos en Gran Bretaña, en segundo lugar. El presidencialismo norteamericano con bipartidismo,

en tercer lugar, y el presidencialismo latinoamericano con multipartidismo, en cuarto lugar.

Sin embargo, al completar la clasificación con el sistema de partidos, con esta variable, se estira aún más la ya débil relación empírica que la argumentación normativa mantiene con la historia.

El nivel analítico. Es precisamente uno de los objetivos del enfoque histórico-empírico, llamar la atención sobre las limitaciones del discurso normativo. Sus contribuciones al debate sobre instituciones políticas, se leen como una crítica a un discurso, que por las características señaladas, tienen mucha más facilidad de llegar a la gente interesada en estos temas.

Sin embargo, el enfoque histórico-empírico tiene su propia posición, sus propias premisas, su propia lógica de investigación, su propia metodología. Su premisa o convicción central es que aunque las instituciones cuentan, su real importancia y la idoneidad de cada institucionalidad depende de la contingencia política: de estructuras sociales, memoria histórica, cultura política, retos políticos, etcétera.

Lógica y métodos de investigación del enfoque histórico-empírico, respetan por lo tanto, la alta complejidad de la historia como suma de historias diferentes, incluso contrapuestas, es decir que las experiencias son bastante variantes según diferentes países.

Sus conceptos tratan de mantener relación con el empirismo, el método comparativo no sólo toma nota de las diferencias, sino que las utiliza conscientemente en sus estrategias de investigación, cuyo proceso es inductivo, no deductivo como en él, a nivel de las teorías normativas, sino inductivo a partir de las experiencias históricas concretas de diferentes países.

El fenómeno de la causalidad se percibe como multifactorial y circular. En este marco de investigaciones histórico-empíricas las teorías se restringen al medio alcance, no son universales, sino se refieren a grupos de países o países seleccionados con características históricas que hacen pensar que esa teoría es realista y viable, y explica algo en relación al fenómeno a explicar.

Entonces las teorías se restringen al medio alcance y las opciones que se toman, se toman en relación con el contexto para el cual se formulan.

Respecto al debate sobre presidencialismo y parlamentarismo, en el enfoque histórico-empírico, cuentan las variantes de los tipos en discusión. Así en el ámbito del parlamentarismo, lo que puede explicar el éxito de esta forma de gobierno posterior a su fracaso en la época entre las guerras mundiales, es justamente su adaptación a algunos requerimientos de mejor funcionamiento, posterior a la Segunda Guerra Mundial.

La tesis es que no el tipo ideal, sino las variantes de modelo han sido exitosas. Es interesante recordar, que por ejemplo, la variante alemana de gobierno parlamentario con moción de censura constructiva y restricción del derecho del ejecutivo a disolver el parlamento, variante muy exitosa, fue muy criticada en la época misma de su introducción por algunos constitucionalistas, entre ellos Karl Loewenstein. Lo mismo se puede observar respecto al semipresidencialismo de la Quinta República Francesa. Muchos constitucionalistas preconizaron su crisis y derrumbe al producirse esta situación política, que se resolvió con la cohabitación.

Entonces, lo que se puede observar es el éxito de algunas soluciones respecto al parlamentarismo, que se adaptaron a las necesidades del lugar. Eso ha sido exitoso a pesar de la crítica que se hizo a ellos en el momento de su implantación. Porque esa crítica fue tipo normativa, tipo lógica, sistemática y no respetaba una solución acorde con una cierta demanda por los factores sociopolíticos y demás factores que influyeron en su implementación.

En el ámbito del presidencialismo en América Latina, hay tantas variantes como casos, este hecho se pierde totalmente en el debate sobre parlamentarismo y presidencialismo. En forma tipológica, pueden distinguirse por lo menos cinco, el presidencialismo autoritario, el reforzado, el puro, el atenuado y el parlamentarizado, y se pueden encontrar los casos concretos en América Latina.

Más allá de sus propias características, influyen decididamente en su funcionamiento: Primero la relación entre Estado y sociedad (por ejemplo la fuerza del factor clientelismo y corporativismo) y la fortaleza del sistema representativo. Segundo, el sistema de partidos políticos, su estructura y diná-

mica; tercero, los modos de comportamiento e interacción de los actores políticos o de la clase política.

Respecto a éstas y otras variables, los presidencialismos en América Latina, difieren tanto que parece muy cuestionable debatir los problemas de gobierno bajo un único concepto de presidencialismo. Vale añadir que incluso dentro de una variante del sistema presidencial, es importante tomar en cuenta el factor tiempo, dado que el modo de funcionamiento del sistema, puede variar acorde con el cambio de los tres parámetros mencionados.

Por ejemplo, en el caso de Chile, el presidencialismo atenuado de los años sesenta, tuvo enormes problemas de funcionamiento cuando por la ideologización del conflicto político y la formación de dos bloques se impuso la política de no transar, de negarle al adversario político la sal y el agua.

En el marco del presidencialismo reforzado que introdujo la Constitución del año 1980, la democracia en Chile actualmente se está consolidando en base a un comportamiento de la clase política muy distinto al del pasado, cuyos rasgos principales son la cooperación y el consenso, institucionalmente expresada en gobiernos de coalición y mayorías institucionales para el presidente en ejercicio.

Así se entrecruzan las dinámicas institucionales y de comportamiento, y es interesante observar que la importancia de la variable no-institucional para el buen funcionamiento de las instituciones, que en el caso chileno da por entendido que tiene mayor importancia la conducta, el comportamiento en la clase política que la propia institucionalidad, porque la anterior constitución daba más incentivos a la cooperación entre gobierno y parlamento, y no se daba por el conflicto político, y la política de no darle al adversario político la sal y el agua, de negarle simplemente. Mientras que en un presidencialismo reforzado, casi autoritario, la conducta política es diferente y hace posible, incluso, consolidar la democracia en esas condiciones que demuestran las instituciones políticas.

En el campo de los sistemas electorales, las clases representación por mayoría y representación proporcional, engloban por igual sistemas electorales demasiado diferentes, con efectos demasiado distintos como para percibir y abarcar los casos

individuales, es decir, se vuelven menos útiles para el análisis causal y comparativo.

Por otra parte, los efectos de los sistemas electorales dependen mucho del grado de estructuración del sistema de partidos políticos. Esto no se refiere sólo a la variable numérica del sistema: Es obvio que un sistema bipartidista estructurado, en un sistema bipartidista estructurado, el sistema mayoritario reproduce el bipartidismo.

Si me permiten, indicar o dar la referencia al libro de Giovanni Sartori, con sus leyes electorales renovadas, donde en su primera ley electoral dice que donde hay un sistema de partidos políticos estructurales, hay bipartidismo. Pero él está más saliendo en su tesis de la cifra dos. Y claro, cuando tenemos solamente dos partidos políticos y tenemos un sistema mayoritario, el sistema de partidos políticos, que es el resultado de la mezcla entre sistema electoral y sistema de partidos políticos es el bipartidismo.

Yo me refiero más bien a otro elemento, porque conviene evitar razonamientos tautológicos. Cuando hablo de estructuración de sistemas de partidos, me refiero más bien a su arraigo en una sociedad y en un contexto político determinado. Para dar un ejemplo, en Gran Bretaña, el sistema de mayoría relativa sustenta, como sabemos, el bipartidismo, produciendo una alta desproporcionalidad entre votos y escaños, esa información la manejamos me parece, todos.

En Paquistán, el mismo sistema electoral está asociado con un sistema multipartidista con alta proporcionalidad entre votos y escaños. Entonces, totalmente lo contrario comparándolo con Gran Bretaña.

En un reciente estudio que hice del caso paquistaní, en función de consultoría política, quedó demostrado que la introducción de elementos proporcionales en el sistema vigente, por ejemplo, completar una lista adicional de representación proporcional, esto conduciría a una mayor desproporcionalidad entre votos y escaños. Parece absurdo, pero estudiándolo empíricamente es así: que un sistema mayoritario introduciendo elementos proporcionales, produce un efecto de mayor desproporcionalidad entre votos y escaños. Entonces, bueno, se puede decir, es el fin de la lógica pura en ciencias sociales.



En la última elección del parlamento ruso, donde se aplica el sistema segmentado, como aquí en México, la fragmentación del sistema de partidos fue mayor en la parte mayoritaria que en la proporcional, totalmente contrario a lo que enseña la sabiduría convencional respecto a los sistemas electorales.

Así observamos que la contingencia interviene decisivamente en los efectos de los sistemas electorales, vale añadir que la propia institucionalidad en su mismo origen, no puede desligarse de intereses políticos y relaciones de poder.

El nivel operativo comparado con el normativo y el analítico, exhibe características propias por sobre todo debido a la relación obligada que aquí se establece entre ciencia política y política. Es una relación obligada, y no solamente una relación que pueda establecer el científico político, o no establecer por pensarlo en puros términos normativos y lógicos. Ahí se establece una relación obligada.

Esta relación es problemática, y para bien comprender esto, es necesario tener en cuenta una de las diferencias fundamentales entre política y ciencia política, que tal vez más influye en esta relación: La política es mucho más compleja que como suele ser tratada en la ciencia política.

En el proceso científico es conveniente manejar o preparar el objeto de estudio de forma tal que sea posible llegar a resultados científicos. Esto se puede lograr sea a través de escoger sólo partes o cortes de una compleja realidad. Por ejemplo, sólo lo institucional, o aspectos de un problema más integral, por ejemplo, la participación política como aspecto del desarrollo político, o sólo una dimensión de una relación causal, por ejemplo, la relación sistema electoral-sistema de partidos políticos. Entonces, la ciencia política escoge solamente partes cortas, relaciones unilaterales para estudiar esto, porque le parece demasiado complicado estudiar toda la complejidad que encontramos en la política en un mismo escrito, en el mismo momento, en el mismo lugar.

Por otra parte, cuando aplicamos el método comparativo trabajamos con el supuesto de que las variables de contexto son similares y/o constantes, y nuestras afirmaciones se basan en la premisa *caeteris paribus*. Así, muchos de los hallazgos en ciencia

política prácticamente todas nuestras generalizaciones se deben a esta técnica de reducir la complejidad.

En el campo operativo, sin embargo, la ciencia política experimenta el reencuentro con la complejidad de la política, dado que el consultor político se dirige a realidades complejas y específicas. El consultor no se refiere a América Latina, sino se refiere a México, a Chile, a Bolivia.

No se llega con un consultor a ese nivel, donde están ubicadas las teorías sobre parlamentarismo y presidencialismo o representación proporcional y representación por mayoría. El consultor se dirige a una situación histórica concreta dada en México en este año y no hace 10 años atrás.

Ahora bien, en primer lugar, el enfoque normativo establece que sus recetas son universalmente válidas, mientras que el enfoque histórico-empírico contradice esta postura y exige a partir de las realidades específicas de cada caso, un examen crítico del conocimiento teórico sistemático en función de una receta específica para el caso concreto. Ahí está la diferencia, eso quiero enfatizar otra vez, un examen crítico del conocimiento teórico sistemático que manejamos a lo mejor todos los científicos sociales, en función de una receta específica para el caso concreto.

En segundo lugar, quisiera diferenciar dentro del enfoque analítico entre un pensamiento social tecnológico, cuyo referente principal es la reflexión teórica y en términos operativos, el diseño institucional racional por un lado, y por el otro, un pensamiento de ingeniería política que percibe lo institucional como resultado de un proceso histórico y el *consulting* político, como parte de este proceso.

El primer pensamiento hace hincapié en las capacidades científicas de encontrar soluciones institucionales que, por su mera excelencia tendrían que ser implementadas. Este pensamiento rechaza las consideraciones científicas, incluso las justificadas que parecen poner en cuestión la propia capacidad de la ciencia política de ofrecer este tipo de soluciones.

Un buen ejemplo de este razonamiento lo encontramos en el último escrito de Giovanni Sartori, que mañana va a hablar sobre el tema, donde él critica duramente a los investigadores que cuestionan por ejemplo, la relación causal unidimensional entre

sistema electoral y sistema de partidos y la capacidad de pronosticar el efecto de los sistemas electorales.

La creación de instituciones políticas y también su reforma, es un proceso histórico contingente, influido por experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, expectativas sobre el futuro de estas relaciones, estrategias de los actores políticos, etcétera.

Terminé en estos días un estudio comparativo sobre la génesis de los sistemas electorales en 20 países de Europa Oriental. El primer resultado es que el tipo de sistema electoral que se implementó, dependió en gran medida del tipo de transición.

El segundo es que, en ningún caso el sistema que se acordó fue un sistema diseñado racionalmente de acuerdo a criterios lógicos y abstractos, fundados en el *best system approach*.

El tercero es que, en ningún caso se trasladó un sistema electoral modelo o vigente en otro país, y el cuarto es que, donde las relaciones de poder lo permitieron, el sistema electoral fue el resultado de negociaciones y compromisos.

Bajo estas circunstancias no sorprende que muchos de los sistemas electorales consensuados, sean sistemas combinados o mixtos, como se dice aquí.

Varios autores lanzaron críticas a estos sistemas por su mal diseño. En estas críticas resurge el mal entendido acerca de cómo se generan y reforman las instituciones políticas. No resultan del tablero de dibujo, sino del proceso histórico.

Por otra parte, debatir en el nivel operativo las alternativas presidencialismo *versus* parlamentarismo y representación por mayoría *versus* representación proporcional, significa colocarse al margen de las opciones realistas, o en otros términos, el campo de opciones es mucho más restringido que el debate a rasgos ideal-típicos, hace suponer. Ésta que es mi tesis, no quiere decir que no existen opciones, como Giovanni Sartori quiso dar a entender, sino que el margen de opciones es empíricamente reducido.

Me parece que esta comprensión del problema es sustancial para cualquier consultor político. En los países de mucha tradición presidencialista o cuya cultura política se identifica con la figura del

presidente como jefe del gobierno y de la nación, la alternativa parlamentaria es ciertamente una opción poco realista y poco viable.

Donde tenemos un sistema de representación proporcional, su sustitución por sistema de representación por mayoría, tampoco tiene muchas probabilidades de realización. Por lo demás, debatir reformas institucionales en términos de los tipos ideales, es justamente reducir las opciones a una única alternativa, la premisa sustancial de mi tesis es que las alternativas de reforma son mucho más numerosas y variables que los meros tipos ideales. En cuanto a la restricción, mi tesis se refiere entonces sólo al espectro que abarca la opción y no a la cantidad de alternativas.

Conforme a esta comprensión del campo de reforma, pongo mucho énfasis en el estudio de las variantes de los sistemas ideal-típicos, que en la realidad constituyen la fuente de las reformas posibles. Me parece que una mirada a los procesos de reforma de los sistemas políticos en América Latina en los últimos años, puede confirmar mis consideraciones.

En ningún país ha sido posible sustituir el presidencialismo por el parlamentarismo. Hubo reformas del sistema presidencial, pero siempre dentro del esquema básico.

Respecto a los sistemas electorales, la única reforma que trascendió el margen reducido de opciones, fue la de Chile. Sin embargo, allí fue el régimen militar que impuso el binominalismo, un sistema electoral no tanto mayoritario como muchos lo entienden, sino de equilibrio entre la primera y la segunda fuerza política del país, en detrimento de la primera mayoría.

Se confirman empíricamente las enormes restricciones políticas a las que están sometidas las reformas institucionales, que parecen aumentar estas restricciones en la medida en que las alternativas se presentan en términos de la opción ideal-típica.

El científico social con ambiciones de ingeniería institucional, tiene que tomar en cuenta, respecto a la forma de gobierno y al sistema electoral, el factor político, resumido aquí, en el tercer elemento de nuestra trilogía en el sistema de partidos políticos.

Para terminar, quisiera citar unas reflexiones en uno de mis libros, lo hago por la frecuencia con que estas consideraciones mías que abarcan un ámbito incluso más amplio, han sido traídas a colación por científicos sociales latinoamericanos, un hecho que me parece expresar un consenso sustancial.

Dice la cita: «La capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la sociedad política, lo que hace pensar en que un sistema de gobierno óptimo depende del rigor con que se perciben todos los problemas, que es necesario prever, y la minuciosidad para encontrar las soluciones adecuadas a ellos. Se olvida con frecuencia que lo distintivo de la política es su carácter humano e histórico, y por tanto, cambiante, y que las instituciones no son meras excelencias académicas».

# *Dos aspectos del Derecho Electoral: activo y pasivo*

*Germán J. Bidart Campos\**

*SUMARIO: I. El derecho electoral activo de los extranjeros. II. El derecho electoral pasivo y la prohibición de la reelección.*

## I. El derecho electoral activo de los extranjeros

**E**l avance progresivo del constitucionalismo y del derecho internacional de los derechos humanos ha ido erradicando las normas que antes, al consignar los derechos personales, limitaban su titularidad a favor de los nacionales. \*

En la actualidad, cuando el plexo de los clásicos derechos civiles se ha ampliado con la incorporación de los derechos sociales, tanto el derecho constitucional comparado como los tratados internacionales de derechos humanos suelen declarar los derechos con expresiones que han superado tales reduccionismos. Las fórmulas que se emplean individualizan al sujeto activo refiriéndose a «toda persona», o «todos», o «los habitantes»; y cuando usan una expresión negativa dicen: «nadie puede» o «nadie será».

Si acaso alguna vez se sigue citando a los nacionales en la norma enunciativa de uno o más derechos, la constitución aclara en otra norma que los extranjeros quedan equiparados a los nacionales.

La constitución histórica de la República Argentina, de 1853-1860, ya había declarado los derechos civiles de «todos los habitantes» en su art. 14, y sobreabundantemente había establecido en su art. 20 que los extranjeros gozan de los mismos derechos civiles del ciudadano. Estas normas se mantienen intactas hoy, después de la reforma constitucional de 1994, y lo que ésta ha añadido al texto originario en

relación con el sistema de derechos conserva idéntica igualdad entre nacionales y extranjeros.

La valoración igualitaria de unos y otros responde a la convicción de que los ahora llamados derechos humanos son derechos de la persona humana, que se adscriben a ella en razón de su condición de tal y de su dignidad intrínseca, y no en virtud de su nacionalidad.

Por otra parte, todas las cláusulas antidiscriminatorias que contienen numerosos tratados internacionales de derechos humanos prohíben introducir diferencias entre las personas por causa de su nacionalidad, origen o nacimiento.

Pero si estas aperturas humanitarias y propias de todo Estado democrático han cobrado curso y difusión, se mantiene la excepción en cuanto a la titularidad y al ejercicio de los derechos políticos, que quedan adjudicados solamente a los ciudadanos.

Es cierto que ciudadano puede ser un extranjero que se naturaliza en un país que no es el de su nacionalidad y que, en consecuencia, está habilitado para ejercer los derechos políticos, pero tal situación sólo resuelve parcialmente el tema que queremos abordar.

Antes de explicarlo, debemos anticipar algo importante: por ahora, no juzgamos que sea intrínsecamente disvalioso e injusto negar la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos a los extranjeros no naturalizados. Por ende, cuando las constituciones reservan esa titularidad y ese ejercicio para los ciudadanos, tampoco discrepan con los valores que actualmente sirven de núcleo a los estados democráticos. Y si acaso una constitución no define

---

\* Consultor Asociado Estudio Weinschelbaum Abogados y Director General de *El Derecho*, publicación de la Universidad Católica de Argentina.

expresamente la cuestión en sus normas, y es la ley la que delimita los derechos políticos a favor de los ciudadanos, dicha ley no merece objetarse de inconstitucionalidad.

No obstante tal visión, que circunscribimos a la circunstancia de lugar y de tiempo en que se emplaza hoy la convivencia democrática, nuestra propuesta aventurada y audaz tiende a difundir conciencia en pro de un cambio todavía novedoso, al que deseamos conferirle futuro para que progresivamente sea asumido y plasmado en el Derecho Positivo.

La tesis sugerida aboga por el reconocimiento de los derechos políticos a los extranjeros no naturalizados, después de un cierto tiempo de residencia efectiva en un Estado.

Será el ordenamiento jurídico de ese Estado el que habrá de establecer qué lapso y qué condiciones de radicación o de domicilio deberá reunir un extranjero para quedar habilitado en su derecho electoral activo. Quizá algún día, cuando el derecho constitucional comparado fuera dando paso a esta innovación, también habría de ser el derecho internacional de los derechos humanos el que —al menos deparando la opción al derecho interno de los Estados— acompañara el reconocimiento de los derechos políticos en favor de los extranjeros.

La propuesta que propiciamos para maximizar con ella el itinerario progresivo del sistema de derechos puede ensombrecerse con una duda: ¿por qué si creemos que al día de hoy no es disvalioso ni injusto circunscribir la titularidad de los derechos políticos en los nacionales, anhelamos una apertura tan holgada para dar cabida a los extranjeros?

La respuesta puede ser simple: porque la historicidad de las declaraciones de derechos, y la de los derechos en sí mismos en cuanto al contenido y alcance con los que se les da recepción en el ordenamiento jurídico, nos testimonia que a partir de los albores del constitucionalismo moderno a fines del siglo XVIII hasta la época finisecular que nos tiene como protagonistas, el sistema de derechos ha avanzado de lo menos a lo más, a través de distintos ciclos. Cuando se los recorre y se advierte que desde la Constitución mexicana de Querétaro, en 1917, el constitucionalismo social dio complemento a la democracia liberal con los derechos sociales, y que

ahora las ampliaciones a las dos primeras generaciones de derechos van insertando los de una tercera generación, se nos hace fácil propender a nuevos acrecimientos. En suma, es tanto como sostener que los derechos pueden y deben acrecer con cuantos *plus* posibles vayan surgiendo de una progresión en las valoraciones sociales, para dar cabida a derechos nuevos y a contenidos nuevos en derechos viejos.

Los derechos políticos, aunque limitados al sufragio, aparecieron en la primera generación de derechos del constitucionalismo moderno, por lo que no es osado imaginar que así como después incluyeron formas más avanzadas de participación política, puedan en un futuro no demasiado lejano, ser reconocidos no sólo a los ciudadanos, sino también a los extranjeros.

Salvo excepciones, el devenir histórico no se recorre a saltos, sino lentamente y con transformaciones sucesivas y pausadas. Nuevas necesidades, nuevas pretensiones, nuevas valoraciones, van impulsando cambios. Las ideas y las creencias no surgen repentinamente, sino que se incuban hasta madurar en la conciencia colectiva de los hombres. Por eso, aunque quizá se nos tilde de apresurados, no pensamos que se incurra en exorbitancias cuando lanzamos la idea —bien valorada, por cierto— de conferir proyecciones futuras a los derechos políticos en el sistema de derechos de la democracia.

Para apaciguar la inquietud que nuestra tesis pueda provocar es menester que demos la razón de ella: nuestra razón personal. Y a eso vamos.

De antigua data es la noción de la intrínseca y natural sociabilidad y politicidad del ser humano. Los hombres convivimos porque somos hombres situados en y entre la compañía de nuestros prójimos.

Para convivir, el fenómeno societario acopla necesariamente la organización de la convivencia; y aquí está la politicidad o, en sentido lato, el Estado como organización política, cualquiera que sea la forma concreta que ha revestido históricamente, que reviste en el Estado contemporáneo, y que pueda revestir mañana.

En el Estado, dentro del Estado, instalados en su organización, los hombres que forman parte de la población son, ante todo, seres humanos con calidad

—ontológica y jurídica— de personas; la cosmovisión contemporánea les reconoce derechos porque les reconoce dignidad. Viven y conviven en el Estado para satisfacer las necesidades que el hombre aislado o en soledad no está en aptitud de abastecer por sí mismo. Por algo se apela —con expresiones variadas— al bien común público, o bienestar general en cuanto fin del Estado. Significa: para que los hombres vivan y convivan bien. *Bienestar* equivale a *estar bien* situados en la convivencia política.

Para tener acceso a ese bienestar y para participar en él y compartirlo todos, sin exclusiones ni sectoralismos, no hace falta ser nacional del Estado de cuya población se es parte; al menos, tal es la valoración circulante hoy en las sociedades y los Estados democráticos.

Por eso, los derechos civiles y los derechos sociales han sido reconocidos, sin discriminación por motivo de nacionalidad, a cuantas personas se encuentran bajo jurisdicción del Estado.

Ahora bien: ¿participar en la vida política del Estado al que por residencia, radicación o domicilio se pertenece, no es acaso de interés de todos los que conviven en esa sociedad y en ese Estado?, ¿o sólo interesa a los ciudadanos?, ¿y los demás?

Cuando el arraigo de un extranjero en una sociedad y en un Estado del que no es nacional lo inserta en sus ámbitos, ese extranjero pretende ser bien gobernado, ha adquirido sus preferencias políticas o partidarias, seguramente anhela terciar en las opciones que se abren en el sistema político, acumula valoraciones y pretensiones y, en suma, aspira a canalizar su presencia por una vía similar a la que se discierne a quienes, como él, también son parte en esa sociedad y en ese Estado, pero gozan de la ciudadanía que a él le es ajena.

¿No llegará el momento en que esta diferencia, que actualmente no es valorada como discriminatoria en el orbe de los derechos humanos, comience a vivenciarse como injustamente desigualitaria?

A eso tendemos, porque el ser humano es persona en todas partes, y su nacionalidad de origen —que nunca es elegida por el sujeto a quien un ordenamiento positivo se la adjudica— no lo

convierte en extraño al sistema político donde convive.

De a poco hay que ir infundiendo la convicción de que participar en ese sistema es tan importante para el extranjero como lo es disponer del goce de sus derechos civiles y sociales. Amputarle el derecho electoral activo es marginarlo de esa participación, y privarlo de ejercerlo se parece mucho a no dejarlo trabajar, o sindicarse, o expresar sus ideas, o profesar su religión, o entrar y salir del territorio, o educarse.

Seguramente se nos dirá que el extranjero está en condiciones —las más de las veces— de adquirir la nacionalidad y la ciudadanía del Estado donde vive, y es verdad. Pero solicitar esa nacionalidad es un derecho del extranjero, y no una obligación, por lo cual no nos parece razonable argumentar que no puede votar porque no quiere, ya que en rigor lo que puede no querer es obtener una nacionalidad distinta de la que posee por su origen, de la cual negación no es lógico inferir que tampoco aspira a votar.

Si el reconocimiento de su derecho electoral activo está sometido a la condición inexcusable de ser ciudadano, y si serlo o no serlo implica un derecho del extranjero y no un deber, estamos ciertos de que no es una excusa válida decirle: si quieres votar adquiere la nacionalidad que, por naturalización, te lo va a permitir.

La respuesta podría ser ésta: quiero votar como extranjero porque no dejo de ser persona, y si la nacionalidad ya ha dejado de actuar como razón de los derechos, también debe dejar de ser la condición para ejercer los políticos.

Cuando recordamos el lento trayecto que hubo de transitar la mujer hasta alcanzar el reconocimiento de sus derechos políticos —no menos largo que el recorrido para lograr la igualdad con el varón en el ejercicio de los derechos civiles y, sobre todo, en el derecho de familia— recibimos aliento y esperanza de que, en tiempos no lejanos, las valoraciones colectivas comprendan que también hay que igualar al nacional y al extranjero en el área de los derechos políticos.

Por supuesto que el solo dato de esas valoraciones pueden cambiar y, de hecho, cambian —generalmente en la línea de un progreso hacia el bien— no

constituye un alegato completo para impulsar modificaciones en la normativa jurídica. Quizá esa evolución valorativa en el seno de una sociedad sólo tenga la fuerza de un indicio para ir marcando distancia entre la legitimidad sociológica y la legitimidad legalizada. Pero si le agregamos algo más, el panorama se mejora. En efecto, una vez que damos por cierto que —desde hace mucho— el derecho constitucional comparado, y ahora a la vez el derecho internacional de los derechos humanos, han asumido y reconocido a la igualdad como un derecho personal, nos resulta suficientemente fácil sostener que lo que en cada circunstancia de lugar y de tiempo se valora como igualitario debe reflejarse fielmente y de manera equivalente en las normas jurídicas; y lo que se valora como arbitrariamente discriminatorio debe eliminarse y prohibirse.

Pues bien, volviendo al ejemplo antes propuesto, no cabe duda de que en las épocas en que el monopolio de los derechos políticos por el varón no era socialmente valorado como desigualitario respecto de la mujer, no asomaban valoraciones ni pretensiones que reivindicaran o postularan el voto femenino. En perspectiva histórica, diríamos que tampoco era injusto. No obstante, si aceptamos que el contenido concreto de los derechos está impregnado de historicidad, queda tendido el puente para predicar que ese contenido se enriquece y acrece cuando la transformación de las valoraciones colectivas muestra claramente la necesidad de adiciones.

Con base, entonces, en el derecho a la igualdad, y sin querer hacer profecías, ansiamos que la progresividad de las valoraciones sociales vaya inoculando en el conjunto cultural de épocas inmediatas a la actual la vivencia de que la igualdad debe incorporar, como un contenido nuevo, la equiparación del extranjero con el nacional en materia de derecho electoral activo. En paralelismo, habrá de valorarse como discriminación arbitraria la desigualdad que hoy —todavía— margina al extranjero del derecho al sufragio.

Cuando así sea —y aspiramos que pronto— el derecho interno y el derecho internacional de los derechos quedarán impelidos por el requerimiento de cuantas modificaciones hagan falta en las constituciones, las leyes y los tratados internacionales porque, de no ocurrir eso, ya habrá que acusar una discordancia entre la legitimidad legalizada y la legi-

timidad sociológica, fenómeno que, si intentamos el ideal de la simetría entre una y la otra, tendremos que vituperar como un retraso disvalioso, y —en su momento— también como un derecho injusto.

Al menos, este ideal igualitario en curso de optimización podría —como en muchos ordenamientos existe para el voto de los ciudadanos— consagrar a favor del extranjero no naturalizado la opción personal entre votar y no votar, si es que, tal como lo preferimos personalmente, el sufragio debe ser facultativo y no obligatorio en sociedades que han alcanzado un nivel suficiente de madurez en su cultura política promedio.

Es cierto que en ámbitos distintos al de los derechos políticos hay normas internacionales que, haciéndose cargo con realismo de muchas situaciones imperantes en países en vías de desarrollo, admiten benévolamente ciertas prioridades para los nacionales; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —por ejemplo— faculta a los Estados en vías de desarrollo para que, tomando en cuenta debidamente los derechos humanos y su economía nacional, determinen en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el Pacto a personas que no sean nacionales suyos (art. 2,3).

De todos modos, acá luce una concesión excepcional que responde a la característica de un doble fenómeno: por un lado, la eventual precariedad e insuficiencia del orden económico de cada Estado en vías de desarrollo; por el otro, la específica naturaleza de los derechos económicos (obsérvese que no involucra a los sociales y culturales) que guardan estrecha dependencia respecto de los recursos y posibilidades que, para satisfacerlos, proporciona el mencionado orden económico.

De ahí que normas como la que acabamos de citar no sirvan para abroquelar indefinidamente a los derechos políticos en el sector social de los nacionales, porque la índole de estos derechos no presenta fisonomía alguna que impida su extensión a los extranjeros, ya que su disponibilidad a favor de éstos no viene condicionada por el factor económico.

Tampoco es razonable escudarse en la subsistencia de minorías xenófobas que se enquistan férreamente en el tejido social, porque de tomarlas en cuenta para

seguir negando los derechos políticos al extranjero no se habría podido impulsar desde los tratados internacionales la fulminación de la discriminación motivada en la nacionalidad y la extranjería, de odio racial, de las persecuciones étnicas, etcétera.

La globalización del mundo —con sus defectos y sus bondades— exhibe entre las últimas la tendencia a superar el autismo de los Estados que se ensimisman de fronteras adentro. Muy lejos estamos personalmente de las visiones que atisban la desaparición del Estado, o su eclipse; en cambio, brindamos con ahínco nuestra adhesión a todo cuanto ilumina la imagen de un nuevo orden mundial en el que los seres humanos, sin declinar su nacionalidad, sean de verdad ciudadanos del mundo.

Si en el orbe del derecho internacional el derecho humanitario se esfuerza por amparar la difícil situación de los refugiados, en el orden interno hablamos de un derecho constitucional humanitario para dar énfasis a la idea de que quienes conviven en un Estado son personas que, con independencia de su nacionalidad o de su ciudadanía, deben quedar situadas en condiciones reales de bienestar, y en la plenitud de su dignidad, su libertad y sus derechos.

Un derecho constitucional humanitario tiene que ir aproximándose a superar la inhibición política del extranjero y a colocarlo en paridad de *status* con el nacional en materia de derechos políticos porque, de no ser así, en breve tiempo habrá que reprochar al derecho constitucional la discapacidad electoral del extranjero, y calificarla de injusta.

No tiene que sorprender todo lo que de audacia haya en esta postulación. Si el propio derecho constitucional conoce y utiliza la categoría de las inconstitucionalidades sobrevenientes, y la aplica cada vez que, por causas objetivas, una norma que hasta ese momento no violaba la constitución deviene en transgresora, hay sustento bastante para admitir que, al ritmo progresivo del derecho de los derechos humanos, un futuro próximo también descalificará como disvaliosa la privación al extranjero de su derecho electoral activo. Podrá ser así cuando se tenga conciencia cierta de que el extranjero es tan persona humana como el nacional, y de que reconocerle sus derechos civiles y sociales, pero negarle los políticos se parece mucho a mantener anacrónicamente una ínsula de incapacidad en medio

de las valoraciones igualitarias alcanzadas hasta el presente.

## II. El derecho electoral pasivo y la prohibición de la reelección

Hemos mostrado el anverso del derecho electoral en su aspecto activo, a favor del extranjero. Ahora daremos vuelta al reverso, en su aspecto pasivo.

El punto neurálgico reside en las normas constitucionales que prohíben la reelección en los cargos públicos electivos, o sea, cuando quien ha desempeñado uno de esos cargos no lo puede volver a ocupar, ya sea vitaliciamente —como es el caso del presidente de la república en México— o hasta después de transcurrido un determinado intervalo —como lo era para el presidente y el vicepresidente de la república en la constitución argentina de 1853-1860 hasta su reforma de 1994—.

Escuchamos voces que, frente a tal tipo de vedas, se alzan en pro de su supresión porque las equiparan a proscripciones antidemocráticas. Y hemos de replicarles, para decir que no es así.

Muchas veces, los adictos a la reelección intentan apoyar su argumento en normas internacionales sobre derechos humanos que, al reconocer el derecho electoral activo y pasivo, enumeran cuáles son las razones que —exclusivamente— puede tomar en cuenta la ley interna del Estado que reglamenta a la norma internacional sobre derechos políticos. Estamos aludiendo, concretamente, al art. 23,2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de Costa Rica.

Entre las razones que el legislador interno puede invocar y emplear al dictar la ley reglamentaria del derecho electoral activo y pasivo no figura, en la letra de la norma internacional recordada, la circunstancia del desempeño en un cargo público de origen electivo. De ahí se pretende inferir que cuando el derecho interno contiene prohibiciones a la reelección, viola el Pacto de San José porque está introduciendo una causal impeditiva del derecho a ser elegido que no aparece entre las razones —supuestamente taxativas— que prestan sustento a la reglamentación legal de la norma internacional. El



argumento puede impresionar, pero creemos que es falso, y que se refuta fácilmente.

En primer lugar, lo que la norma internacional impone, es la exclusión de restricciones arbitrarias o discriminatorias al derecho electoral pasivo. No quiere que alguien sea privado de su ejercicio sin fundamento razonable. Por ende, hay que indagar desapasionadamente si prohibir la reelección a quien se ha desempeñado o se viene desempeñando en un cargo público, atenta contra el deber de no someter el derecho a ser elegido a condiciones injustamente lesivas de la igualdad de derechos y de oportunidades.

La respuesta admite un plano teórico, y otro que entronque la teoría con la realidad sociopolítica a la que hay que prestar atención al aplicarle el test de la razonabilidad.

Cuando hacemos confluir la teoría y la realidad latinoamericana —porque la norma internacional que nos ocupa pertenece al sistema americano— nos apresuramos a adelantar nuestra respuesta, sin perjuicio de brindarle luego mayor desarrollo. La respuesta es ésta: no se deben considerar prohibidas ni, por ende, inconstitucionales en el derecho interno de los Estados que son parte en el Pacto de San José de Costa Rica, las limitaciones al derecho a ser elegido cuando, no enmarcándose entre las que exclusivamente menciona el art. 23 del citado Pacto, responden objetivamente a razones institucionales que no muestran naturaleza proscriptiva ni discriminatoria.

Con este enfoque, no creemos que el Pacto haya tenido el propósito de cohibir las leyes internas que, en reglamentación al derecho electoral pasivo, estipulan prohibiciones a la reelección por razones suficientes que tienden a preservar el sistema democrático y la alternancia en el poder, y a evitar los continuismos proclives al autoritarismo y a las hegemonías.

Piénsese, por ejemplo, que si la enunciación de razones que habilitan a la legislación interna a reglamentar el derecho a ser elegido tuviera carácter taxativo, ningún Estado parte podría implantar en su sistema electoral partidario el monopolio de las candidaturas a cargos electivos por los partidos políticos, porque entre aquellas razones colacionadas

en el art. 23 del Pacto ninguna hace alusión a que, para ser elegido, el ciudadano deba contar con la postulación de su candidatura por un partido político.

Podrá cada quien preferir un régimen de candidaturas extrapartidarias o uno de candidaturas monopolizadas por los partidos, pero será difícil inferir de esa opción que alguna de las alternativas luzca como arbitraria, injusta o discriminatoria.

De lo expuesto se desprende que, por detrás de la norma enumerativa de razones que autorizan a reglamentar el derecho a ser elegido, palpita el propósito de no cohibir el pluralismo con restricciones hostiles. Y cuando se arguye que prohibir la reelección configura una proscripción, no se entiende cuál es el sentido que anima a esa prohibición, ni mucho menos qué significa proscripción.

La proscripción consiste en una forma aberrante de persecución ideológica o política dirigida a un grupo, a un partido, o a una o más personas individualmente determinadas. Impedir la reelección no se le aproxima en lo más mínimo. A la inversa, puede ser una forma de saneamiento institucional en la medida en que las tendencias al enquistamiento en el poder, al caudillismo poco o nada democrático, o a las preponderancias de personas, de un grupo o de un partido, presten sustento en una cultura política concreta a medidas que fomenten el aludido pluralismo y la también ya invocada rotación en el poder.

¿No se enseña —acaso— desde siempre que uno de los rasgos de la forma republicana es el de la alternancia? Pues si lo es, mal puede reprobarse como proscriptiva o discriminatoria a la veda reeleccionista.

Todas las razones que consigna el art. 23 del Pacto de San José de Costa Rica como admisibles para reglamentar el derecho electoral pasivo implican condicionamientos para que una persona acceda a un cargo público de origen electivo. ¿Alguien osaría decir que si una norma interna estipula para ello la edad de 30 años está proscribiendo arbitrariamente a quienes tienen solamente 25 o 28? Sería estafalario, sencillamente. Sin embargo, es el propio Pacto el que incluye a la edad como una de las razones posibles para reglamentar el derecho a ser elegido.

Una interpretación coherente nos revela que el listado de razones que permiten esa reglamentación

no es cerrado ni taxativo, y que hay —o puede haber— otras implícitas, cuya compatibilidad con el Pacto dependerá de que, conjugando la teoría con la realidad a la que se aplique la norma del Pacto, quede suficientemente claro que se aprueba el test de la razonabilidad en la restricción o el impedimento al derecho a ser elegido.

Hasta acá hemos tomado en cuenta la persona que titulariza el derecho a ser elegido, y hemos descartado las objeciones a la prohibición que recae sobre ella cuando está ocupando o ha ocupado el cargo al cual ya no puede postularse.

Un desliz de la mirada encara, en relación con el derecho a ser elegido, el de quienes son titulares del derecho electoral activo y no pueden elegir a quien se le impide su derecho electoral pasivo. Vendrían a ser las dos caras de una misma moneda.

En este enfoque, las tesis que combaten la prohibición reeleccionista echan mano del derecho del elector a quien esa prohibición se le refracta. Y alegan: cuando una persona no puede ser elegida ni, por ende, puede presentar su candidatura al electorado activo, todos cuantos pretenderían votar por ellas sufren una restricción disvaliosa en su derecho electoral activo. No porque no puedan votar, sino porque no pueden postular ni elegir a quien no puede ser elegido.

¿Es verdadera esta proyección que intenta fulminar como irrazonable la prohibición de la reelección?

Lo negamos con las mismas réplicas que nos permitieron rechazar la supuesta lesión al derecho electoral pasivo: los electores que entre los candidatos a elegir no encuentran a quien —o a quienes— votarían si los no incluidos hubieran poseído capacidad electoral pasiva, no padecen afectación violatoria de su derecho electoral activo, como no la padecen cuando tampoco pueden elegir a quien no ha cumplido la edad reglamentaria para ocupar el cargo, o no está alfabetizado, o ignora el idioma vernáculo, o carece de residencia y —todavía hoy— a quien siendo extranjero no se ha naturalizado.

Siempre desembocamos para esta respuesta, que es recíproca a la anterior, en la pauta de la razonabilidad: si es razonable que alguien no pueda ser elegido,

también lo es que el cuerpo electoral no pueda optar por él en ejercicio de su derecho electoral activo.

América Latina guarda aficiones marcadas hacia los caudillismos, las presencias hegemónicas, el continuismo, y muchas cosas más que, en el sustrato de sus conjuntos culturales, gravitan intensamente sobre nuestras valoraciones para combatir enérgicamente la reelección de los presidentes de la república. Como mínimo, el intervalo de un período nos parece una razonable medida preservativa de la salud política para nuestras democracias todavía débiles.

Que en algunos países —en Argentina, por ejemplo— la moda sea la otra, no nos disuade en lo más mínimo. Fue sabia la constitución histórica argentina antes de su reforma de 1994, al prohibir la reelección del presidente y del vicepresidente sin intervalo de un período. Y sabia sigue siendo, a su modo y conforme al estilo de su cultura política, la de México, que a quien ha sido presidente nunca más lo autoriza a ejercer el cargo.

Computando siempre, con realismo, la idiosincrasia de nuestros estilos, costumbres y aficiones en América Latina, cabe agregar un comentario accesorio.

Si desde la doctrina y la praxis estamos empeñados en ir alcanzando cada vez más transparencia en los procesos electorales; si buscamos los medios más idóneos para conferirles legitimidad; si la competencia pluralista e igualitaria nos hace procurar que se evite toda manipulación de posibles ventajas que rompen, o al menos debilitan, la igualdad de oportunidades, hay bastante consistencia para imaginar que quien, desde el poder que ocupa y ejerce, postula su candidatura para una reelección inmediata, seguramente se valdrá de cuantas ventajas le proporcionen los medios disponibles que le ofrece o le sugiere el cargo. Tal vez esto no alcance por sí solo para denostar el reeleccionismo, pero sí alcanza para sugerir que en la búsqueda de procesos electorales legítimos es muy bueno alejar todo cuanto significa una tentación posible. Y la tentación de no abandonar el poder que se detenta, bien sabemos que guarda parentesco con la célebre frase de Montesquieu: «todo el que tiene poder, tiende a abusar del poder». El que lo tiene, también tiende a retenerlo, y la

reelección le proporciona aquella ocasión de tentación que, en nuestras culturas, vemos como un riesgo para la competencia pluralista e igualitaria.

En Argentina, la Corte Suprema de Justicia debió resolver un interesante caso con fecha 6 de octubre de 1994, en los autos «Partido Justicialista de la provincia de Santa Fe c/Provincia de Santa Fe».<sup>1</sup>

La parte actora fundó su pretensión en contra de la constitución de la provincia de Santa Fe, del año 1962, cuyo art. 64 establece que el gobernador y el vicegobernador no son elegibles para el mismo cargo o para el otro sino con intervalo, al menos, de un período (que es de cuatro años).

La constitución federal, cuya reforma aprobatoria de la reelección del presidente de la república daba la impresión de que las prohibiciones provinciales quedaban en discordancia o en pugna, había entrado en vigor poco antes de que la Corte tuviera que resolver el caso (la reforma rige desde el 24 de agosto de 1994, y el fallo de la Corte data del 6 de octubre de dicho año).

Era menester analizar si la norma autorizativa de la reelección presidencial en la constitución federal tenía la naturaleza de un parámetro que, por la subordinación que las constituciones de provincia deben a los principios, declaraciones y garantías de aquella, debía trasladarse necesariamente en favor de los gobernadores provinciales.

Estaba en juego en el juicio la norma del Pacto de San José de Costa Rica que hemos venido utilizando. Y lo estaba a la vez, en el marco del derecho interno argentino, el federalismo que consagra la autonomía de las provincias que, en uno de sus contenidos, les reserva la competencia de darse sus propias instituciones locales, de regirse por ellas, y de elegir a sus gobernantes sin intervención del gobierno federal (actual art. 122, que reproduce al anterior art. 105).

Coordinando la interpretación que hemos dado al art. 23 del Pacto de San José con las pautas del federalismo argentino, se nos hacía muy claro que la impugnación a la norma de la constitución de Santa Fe, prohibitiva de la reelección del gobernador y del vicegobernador, no podía prosperar. En efecto, la sentencia de la Corte Suprema rechazó la pretensión

articulada en el juicio promovido por el Partido Justicialista de la provincia.

Hacia el fin de este comentario quizá pueda parecer que es contradictorio propugnar la extensión al extranjero del derecho electoral activo y, a la vez, en la contracara del derecho electoral pasivo, considerar que el derecho a ser elegido no queda vulnerado cuando el derecho interno contiene normas impeditivas de la reelección.

Hemos aportado en cada uno de esos aspectos nuestro razonamiento personal. Estamos en el margen de lo opinable, pero no descubrimos ninguna falta de coherencia entre lo que decimos en orden al derecho a voto del extranjero y lo que pensamos acerca de la prohibición reeleccionista.

Auspiciar para un tiempo cercano que los derechos políticos se reconozcan —interna e internacionalmente— al extranjero es adoptar una perspectiva de acrecimiento de los derechos. Bien conocida es la teoría —a la que adherimos— de la indivisibilidad entre las tres generaciones de derechos: los civiles y políticos, los sociales, y los de la tercera generación. Hasta ahora, los derechos políticos se adscriben al ciudadano, y no al extranjero; pero si tendemos a oxigenar cada categoría, y la comunicación entre las tres, podemos comprender que a breve plazo se valorará como una estrechez la negación al extranjero de derechos (políticos) cuando en las otras dos áreas la optimización del sistema ha ido alcanzando la elasticidad debida en la igualación del extranjero con el nacional.

Nuevamente nos convence que el test de la razonabilidad brinda apoyo objetivo a la propuesta. Ese mismo test aplicado a la no reelección rinde su resultado cuando, con evidente pragmatismo, nos demuestra que hay razones también objetivas para sostener que el desempeño actual de un cargo de origen electivo cabe holgadamente entre las causales admisibles de restricción al derecho a ser elegido, con la simultáneamente proyectada al derecho a elegir.

Esmerarse en ir desarraigando el preconceito de que los derechos políticos son inherentes solamente al ciudadano tiene el vigor de una convocatoria humanista y personalista. Si algo quijotesca puede parecer la idea, recordemos la que nos legó ese

<sup>1</sup> El fallo puede verse en el *El Derecho*, Buenos Aires, Argentina, Tomo 160, p. 129.

donquijotesco don Miguel de Unamuno (al decir de Machado): «Es menester que los hombres tengan ideas, suele decirse. Yo, sin negar esto, diría, más bien, es menester que las ideas tengan hombres...».<sup>2</sup>

Aspiramos a que la idea de incorporar al extranjero en la titularidad de los derechos políticos encuentre hombres dispuestos a acompañar nuestra propuesta y a cobijarla en nombre del sistema democrático, para el cual lo que debe haber son personas, y no nacionales ni ciudadanos.

Aristóteles nos había enseñado que el hombre es un animal político, legándonos la noción que —en lenguaje más moderno— reafirma la esencial y constitutiva politicidad del ser humano. El sujeto del cual se predica que es esencialmente político es ese mismo ser humano, no el nacional ni el ciudadano. Por ende, también lo es el extranjero que, cuando comparte la convivencia social en un Estado, no debe ser un espectador que carezca de un interés similar al del ciudadano por la cosa pública. Porque la *res publica* es la cosa común o de todos, según la tradición romanista, y no solamente de los ciudadanos.

Puede ser que todavía se incurra en el error de repetir que el Estado es la nación políticamente organizada, desvirtuando lo que es el Estado y lo que es la nación. El Estado no es la organización política de una sociedad formada solamente por personas de una misma nacionalidad; muchos nacionales viven fuera, y muchos extranjeros dentro. La nación no se organiza políticamente; la que se recubre de organización política es la sociedad compuesta por hombres que comparten la convivencia en un Estado, lo que una vez más nos confirma en la convicción de que tanto derecho tienen a la participación política los nacionales como los extranjeros.

Seguramente, aunque para muchos de modo inconsciente, detrás de la negación de los derechos políticos al extranjero se agazapa algún resabio de nacionalismo que, no por apaciguado, deja de tener los defectos del nacionalismo.

Al ser humano hay que verlo y valorarlo como persona, no como nacional ni como ciudadano. Hasta

hoy no hemos logrado catequizarnos con alguno de los argumentos que sirven para excluir al extranjero de los derechos políticos del ciudadano. Por eso la razón de este comentario.

En cambio, nos persuade la idea de que el gobernante, sin dejar de ser persona y ciudadano, tiene un protagonismo y un poder que lo diferencian en mucho de sus prójimos, tanto como para creer —con la misma vehemencia con que postulamos el reconocimiento al extranjero de su derecho electoral activo— que existe razón y causa sobradas para prohibir su reelección inmediata.

En los dos casos que nos han incitado a reflexión, tanto los motivos como las finalidades que tomamos en consideración se aúnan en dos aspectos: promover el pluralismo y, respetando el derecho a la identidad, hacerse cargo a la vez de lo que en esa identidad cada uno tiene de diferente con los otros.

Pluralismo sería igualar políticamente a extranjeros y nacionales en una sociedad heterogénea. También pluralismo, facilitar la renovación del elenco gobernante. Derecho a la identidad es el de ser extranjero como diferente del nacional, pero con iguales derechos en virtud de ser persona y sin perder la extranjería. Asimismo, la identidad de quien ocupa u ocupó un cargo público lo diferencia de quien, sin ese antecedente, pretende postularse a ocuparlo.

Desde el horizonte del pluralismo hemos podido atisbar cuándo la igualdad reclama —para su plenitud democrática— que el derecho a la identidad y a la diferencia parifique el derecho electoral activo del extranjero con el del ciudadano, y cuándo aquella misma igualdad no sufre detrimento si el derecho electoral pasivo le es negado a algunos a causa del desempeño de la función gubernamental.

Si se afinan las valoraciones se puede captar la coherencia de las propuestas para cada una de las situaciones analizadas.

<sup>2</sup> Unamuno, Miguel de. *Viejos y jóvenes*, Madrid, España, Espasa-Calpe, 1960, p. 85.

# *El juicio de amparo y los derechos político-electorales*

*Rodolfo Terrazas Salgado\**

*SUMARIO: I. Consideraciones previas; II. Precisiones terminológicas y conceptuales; III. Nota histórica; IV. Improcedencia jurisprudencial; V. Improcedencia legal; VI. A guisa de corolario.*

## **I.** Consideraciones previas

El presente opúsculo tiene como propósito exponer cuáles son las razones, los motivos y las circunstancias por las cuales en el sistema constitucional mexicano la protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos no sea procedente a través del juicio de amparo. \*

Cabe advertir que en forma deliberada se evitará emitir valoración alguna sobre las posturas doctrinarias y criterios jurisprudenciales que se han ocupado del presente tema, pues el objetivo no es otro que describir cuál es la situación que impera actualmente en torno a una problemática jurídica que ha sido, es y será fuente de muchas discusiones y polémicas.

## II. Precisiones terminológicas y conceptuales

Es común que en el ámbito académico y forense se asevere frecuentemente que «el juicio de amparo es improcedente en materia política», sin embargo, consideramos que la frase «materia política» tiene una connotación muy amplia y ambigua como para poder

deslindar con nitidez su contenido y realizar afirmaciones tan categóricas como la precedente.

Así, autores de la estatura intelectual de Norberto Bobbio han comentado que: «Derivado del adjetivo de *polis* (*politikós*) que significa todo lo que se refiere a la ciudad, y en consecuencia ciudadano, civil, público, y también sociable y social, el término política ha sido transmitido por influjo de la gran obra de Aristóteles titulada *Política*, que debe ser considerada como el primer tratado sobre la naturaleza, funciones, las divisiones del Estado y sobre las varias formas de gobierno, predominantemente en el significado de arte o ciencia del gobierno, es decir de reflexión, sin importar si con intenciones meramente descriptivas o incluso prescriptivas (pero los dos aspectos son de difícil distinción) sobre las cosas de la ciudad».<sup>1</sup>

Consecuentemente y sólo con fines meramente didácticos, intentaremos dar una noción más o menos general de lo que se debe entender por derechos político-electorales, para lo cual acudiremos a un documento cuya trascendencia jurídica a nivel internacional resulta incuestionable:

Declaración Universal de los Derechos Humanos (proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948)

«Artículo 21.

\* Asesor de la Presidencia del Tribunal Federal Electoral.

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. *Diccionario de Política*. México-España-Argentina-Colombia, Siglo XXI Edits., 1982, p. 1240.

- «1.- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- «2.- Toda persona tiene derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- «3.- La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.»

Bajo este contexto y atendiendo al ámbito constitucional mexicano podemos decir que los derechos político-electoral de los ciudadanos son las facultades que tienen éstos para acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país y para elegir a los propios gobernantes a través del voto universal, libre, secreto y directo ejercido periódicamente en elecciones auténticas.

### III. Nota histórica

La principal razón por la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha negado sistemáticamente a dirimir controversias en materia político-electoral es de carácter histórico; en efecto, el problema se remonta hasta el siglo pasado cuando bajo la vigencia de la Constitución Federal de 1857 se presentaron diversos juicios de amparo para impugnar la legitimidad de autoridades de los estados de la República por supuestas violaciones a la legislación electoral conforme a la cual habían resultado electas.

Ya desde aquel entonces el más alto tribunal de la República venía sustentando criterios contradictorios en el sentido de intervenir o no intervenir en problemas de naturaleza político-electoral derivados de la presunta ilegitimidad de las autoridades locales. Así, don José María Iglesias en el momento oportuno hizo notar la evidente discrepancia en que había incurrido la Suprema Corte al resolver esos juicios de amparo, afirmando que:

«A la vez que ésta había pronunciado las sentencias de 2 de diciembre de 1871 y de 26 de marzo de 1873, una por unanimidad y otra ya por simple mayoría, en las que se declaraba que los estados, en uso de su soberanía, eran los únicos que pueden decidir sobre la legitimidad de las autoridades en el régimen interior, sin que a los juzgados de distrito toque examinar, ni menos decidir sobre la legalidad de las autoridades que funcionan, porque esta injerencia sería una violación expresa del artículo 40 del Código de la República, y que sólo a las legislaturas de los estados toca, como cuerpo electoral, calificar y apreciar los vicios que haya en la elección de diputados a las mismas, y a la declaración relativa a los gobernadores; había pronunciado también las sentencias de 28 de junio de 1872, con excepción de un solo voto; de 18 de julio de 1872, con excepción de un solo voto también, de 12 de noviembre de 1872, y de 14 de diciembre de 1872, ambas por mayoría, en las cuales se estableció el principio de que cabe en las facultades de los tribunales de la Federación decidir en determinados casos sobre la legitimidad de las autoridades de los estados.»<sup>2</sup>

No obstante, para nadie es un secreto que la asunción formal de una postura francamente intervencionista en la materia que nos ocupa se dio precisamente cuando el eminente jurista antes citado ocupó el cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia, sentándose las bases de la «tesis Iglesias» sobre «incompetencia de origen» a raíz del célebre amparo que presentaron varios hacendados morelenses en virtud de los hechos siguientes:

«... el Congreso del estado de Morelos aprobó una ley que aumentaba los impuestos a los grandes propietarios de tierras. Estos pidieron amparo al juez de Distrito argumentando que si el artículo 16 de la Constitución federal decía que: “nadie puede ser molestado en sus propiedades sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente...” la ley aprobada que aumentaba los impuestos no había sido hecha por autoridad competente, porque la legislatura que la había aprobado no estaba debidamente integrada ya que para completar su *quorum* se había incluido a Vicente Llamas, que había sido declarado diputado a pesar de haber sido electo

<sup>2</sup> IGLESIAS, José María. *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*. México, Imprenta de Díaz de León y White, 1874, pp. 11 y 12.

sin separarse de su cargo de jefe político de su distrito, con lo que se violaba la Constitución local. Por otra parte —se decía— tampoco era competente el gobernador Francisco Leyva, porque no podía ser gobernador por segunda vez ya que la Constitución local lo prohibía; así pues, si la legislatura y el gobernador eran autoridades ilegítimas, eran por consecuencia incompetentes, en el sentido de no poder ejercer funciones, por no tener realmente la autoridad que ostentaban. El juez de Distrito concedió el amparo a los quejosos. El gobernador Leyva impugnó la decisión y pidió la revisión por la Suprema Corte.»<sup>3</sup>

El 11 de abril de 1874 la Suprema Corte de Justicia —presidida por don José María Iglesias— dictó el fallo en el cual fueron plasmadas las ideas del ilustre jurista mexicano que posteriormente serían expuestas en su brillante ensayo: «Si el amparo cabe contra todos los actos de autoridad incompetente, cabe por lo mismo contra los actos de las falsas autoridades, de las autoridades ilegítimas, debiendo entonces la Suprema Corte desconocer como legítima la autoridad de un estado cuando está funcionando, sin que haya sido elevada al poder en virtud del voto popular, por no haber habido elecciones debiendo haberlas; o cuando en las elecciones habidas se ha infringido la Constitución Federal; o cuando en ella no se ha procedido en los términos establecidos por las Constituciones particulares de los estados en materia electoral...»<sup>4</sup>

A partir de este momento el más alto tribunal de la República adoptó una posición intervencionista en asuntos de índole político-electoral de las entidades federativas, teniendo como principal defensor a don José María Iglesias, pues como lo advierte el Dr. Clemente Valdés: «Para él, en un sistema republicano y democrático, no se puede permitir “la funesta corruptela de que los colegios electorales se consideren superiores a toda obligación”. Los defensores de la soberanía absoluta de los estados violan las constituciones de éstos y la Constitución federal. Supongamos —dice— que el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, declara presidente de la República a un niño o a un

extranjero: “¿Qué haríais entonces vosotros, fanáticos partidarios del ilimitado poder de los colegios electorales?”. ¿Puede un funcionario que está en forma ilegítima en un cargo público, ser competente? Iglesias sostiene que no puede existir competencia por parte de una autoridad usurpadora. Ahora bien, si los otros dos poderes federales no hacen nada al respecto, ello no sólo no es excusa para que el poder judicial no actúe, sino por el contrario, hace más apremiante que la Corte, que está obligada a guardar y custodiar la Constitución, haga que se cumpla. El acto de la Corte al determinar cuándo es legítima una autoridad de elección popular, además de su trascendencia jurídica tiene trascendencia política indudable y puede tener indudables beneficios políticos “acaso —dice Iglesias— sea la válvula de seguridad que impida estallar la maquina política”. Para él, quienes pretendían que por respeto a una supuesta soberanía absoluta de los estados, las resoluciones de sus colegios electorales eran inapelables, lo que en realidad estaban diciendo era que “para ser electo... se necesita única y exclusivamente ser aprobado por la mayoría del respectivo colegio electoral”; esto podía ser tanto como legalizar, tal como se estaba haciendo, el “asalto al poder de autoridades fraudulentas”.»<sup>5</sup>

Así pues, resulta claro que con la decisión asumida por la Suprema Corte en el sentido de reconocer que contaba con facultades para intervenir en los asuntos político-electorales locales cuando existiera violación a la Constitución General de la República o a la Constitución del estado respectivo, «... el asunto iba mucho más allá: por un amparo iniciado por una persona, un juez de distrito podía llegar a examinar la legitimidad de los funcionarios. La Suprema Corte podía hacer que se respetaran los derechos de una persona que recurría a la justicia federal, cuando los actos provenían de funcionarios que no eran autoridades, por no haber sido legítima su designación o su elección. ¿Podría la Corte juzgar igualmente la ilegitimidad de diputados federales, de senadores y del presidente de la República? Naturalmente esto no quería decir que la Corte tuviera facultades para separar de su puesto a una autoridad considerada ilegítima, pues de acuerdo a la Constitución de 1857 en las sentencias de los tribunales de la federación, en las controversias por leyes o actos que violaran las garantías individuales,

<sup>3</sup> VALDES S., Clemente. «La Suprema Corte: entre el poder y la sumisión» en «La Jornada Semanal», suplemento de *La Jornada*, no. 159 (jun. 28 de 1992) p. 38.

<sup>4</sup> IGLESIAS, José María. «Estudio constitucional sobre las facultades de la Corte de Justicia» en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. VIII, No. 30, México, 1946. p. 259 y ss.

<sup>5</sup> VALDES S., Clemente. *Op. cit.*, p. 38.

no se podían hacer declaraciones generales, por lo cual las resoluciones de la Corte no servían para destituir a las autoridades de sus puestos, y así lo reconocía Iglesias, diciendo que la sentencia se limitaba a proteger al quejoso y sólo para éste será ilegítima la autoridad, la cual podía continuar en su cargo. De esta manera las sentencias en los juicios mencionados funcionaban sólo como una condenación moral, pero desde luego eran un arma poderosísima y así lo vieron muchos funcionarios a los que no tranquilizaban las palabras de Iglesias, que decía: “Los únicos que pueden estar justamente alarmados son los que hayan asaltado el poder por medio de la usurpación”.»<sup>6</sup>

Como es sabido, años después, la citada «tesis Iglesias» encontró férrea oposición en las juiciosas ideas del insigne juriconsulto mexicano don Ignacio L. Vallarta, mismas que podemos resumir del modo siguiente: «La legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para tal cargo público; y la competencia se relaciona sólo con la entidad moral que se llama autoridad, y abstracción hecha de las cualidades personales del individuo, no mira sino a las atribuciones que esa entidad moral puede ejercer ..., la teoría de que debe ser una misma la autoridad que decida de la competencia y de la legitimidad, nos llevaría a la confusión más completa de los poderes públicos, a la invasión de unos en las atribuciones de los otros, a la subversión del orden constitucional. Aunque de la ilegitimidad surgiera como consecuencia necesaria la incompetencia, ... es una verdad evidente que no es ni puede ser una misma autoridad la que juzgue siempre de la ilegitimidad y de la incompetencia».

«Esas diversas condiciones en que una autoridad puede encontrarse, según sea legítima o ilegítima, competente o incompetente, no cae en nuestro sistema federal, bajo el imperio de un solo poder. ... No es, pues, caso de la competencia de la Corte, ... juzgar de la ilegitimidad de las autoridades de los estados; y no lo es, sencillamente porque no tiene facultad expresa para ello, lo que basta para que tal facultad sea de los estados. Para sostener con éxito lo contrario, sería preciso que el artículo 16 hablara no sólo de autoridad competente, sino también de autoridad legítima...»<sup>7</sup>

Refutada así la «tesis Iglesias», se marcó la pauta para que nuestro máximo Tribunal —presidido por don Ignacio L. Vallarta— adoptara otra postura tendiente a rehusar el conocimiento de asuntos relacionados con cuestiones de carácter político-electoral, de tal manera que el propio juriconsulto jalisciense, en ocasiones posteriores, tuvo la oportunidad de afinar sus ideas sobre la improcedencia del juicio de amparo en materia político-electoral, al afirmar que: «El amparo no es un arma política para herir a sus enemigos, jueces que han querido derogar una Ley Electoral. ... El que cree ilegítimo a un Presidente, a un Congreso, a un Gobernador, a una Legislatura, no puede ir ante los tribunales entablando una demanda contra ellos, aunque esa demanda sea de amparo, sino que debe ocurrir ante el Colegio Electoral, que revisa y computa los votos, que aprecia las causas de nulidad de la elección y que resuelve definitiva y finalmente sobre la validez del acto político...»<sup>8</sup>

Como se puede advertir, la argumentación del distinguido ministro de la Suprema Corte de Justicia además de invocar un principio de respeto absoluto a la soberanía de los estados se sustentaba en que las cuestiones político-electorales no podían revestir formas judiciales, es decir, que sobre ellas no podía plantearse en ningún caso controversia alguna que los tribunales tuvieran competencia para decidir, ya que dichas cuestiones incidían fundamentalmente en las relaciones políticas de los poderes públicos o en la organización gubernamental misma y sostener lo contrario implicaría desnaturalizar al Poder Judicial y subvertir el orden constitucional.

En esta tesitura y basándose en la experiencia judicial norteamericana, el prestigiado jurista jalisciense en su célebre obra *El juicio de amparo y el Writ of Habeas Corpus*, expresó lo siguiente: «... “es esencialmente contrario a la institución del Poder Judicial el darle injerencia, aunque sea indirecta, en los negocios meramente políticos”, agregando que “si en medio del ardor de las luchas de partido se ha sostenido que los tribunales pueden juzgar y decidir cuestiones políticas, en la calma de un estudio imparcial, y en la necesidad de que nuestro Derecho Constitucional repose ya en principios estables, no puede dejar de percibirse que la razón pura ordena

<sup>6</sup> VALDES S., Clemente. *Op. cit.*, p. 39.

<sup>7</sup> VALLARTA, Ignacio L. *Cuestiones Constitucionales*, t. I. México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879. p. 39 y ss.

<sup>8</sup> VALLARTA, Ignacio L. *Votos en los Negocios más Notables Resueltos por la Suprema Corte de Justicia*, t. II. México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1881. p. 259 y ss.



que el Poder Judicial no usurpe las funciones políticas de los otros departamentos del Gobierno rompiendo la base de la división de poderes, como decía Marshall, base fundamental de nuestras instituciones. Para llenar los propósitos con que —hoy escribo, me basta haber manifestado, si quiera— con la brevedad que esos límites me imponen, las razones que en mi sentir existen para sostener la incompetencia judicial en asuntos políticos, y haber expuesto las teorías americanas que prohíben a los tribunales juzgar de negocios que no sean de naturaleza judicial; teorías que creo deben seguirse entre nosotros; no ya por la autoridad que tienen en la República vecina, sino porque apoyadas en la razón y sostenidas por nuestros textos constitucionales, no se pueden desconocer sin llegar hasta negar la división de poderes ...».<sup>9</sup>

Como resultado del cambio de criterio jurisprudencial, se fueron encontrando más argumentos para sustentar una postura de no intervención de la Suprema Corte de Justicia en asuntos político-electorales, inclusive, al propio don Ignacio L. Vallarta se le atribuye el haber establecido desde aquel tiempo una diferencia conceptual entre las garantías individuales —«derechos del hombre» según la terminología de la Constitución de 1857— y los derechos políticos, argumentando para tal efecto la existencia de tres clases de derechos: los «naturales» que eran inherentes a la naturaleza del hombre y se caracterizaban por ser universales, inalienables e imprescriptibles; los «políticos» que eran más restringidos por corresponder exclusivamente a los ciudadanos y que consistían en la facultad de participar en la organización y funcionamiento del Estado; y los «civiles», más limitados aún, pues tenían su origen en los acuerdos de voluntades de los individuos o en las disposiciones de las leyes secundarias que se referían a intereses particulares de carácter patrimonial.

En síntesis, para la doctrina y la jurisprudencia imperantes en aquella época, el juicio de amparo había sido instituido por la Ley Suprema únicamente para salvaguardar los derechos naturales del hombre, es decir, las garantías individuales de acuerdo con lo dispuesto por la fracción I del artículo 101 constitucional, pero no así para tutelar otros derechos que no estuvieran previstos en el Título Primero,

Sección I de dicho ordenamiento fundamental, pues como lo hizo notar el no menos distinguido jurista jalisciense Mariano Coronado: «... el amparo sólo cabe tratándose de garantías individuales que protegen derechos del hombre o fundamentales, de suerte que apenas es preciso decir que no tiene lugar cuando se violan derechos políticos o puramente civiles. La razón de esto es, que los derechos políticos, por su especialidad, están asegurados en otra forma y por otra especie de autoridades; y los civiles, considerados de menor importancia por pertenecer al derecho privado, tienen remedios y garantías en las legislaciones ordinarias».<sup>10</sup>

#### IV. Improcedencia jurisprudencial

Bajo la vigencia de la Constitución Política de 1917, la situación de la improcedencia del juicio de amparo por violación a los derechos político-electorales de los ciudadanos no sufrió en realidad modificación alguna, toda vez que se continuó con la tendencia de que los tribunales judiciales no intervinieran en la resolución de controversias de carácter político-electoral.

Así las cosas, de 1918 a 1920 se presentaron diversos casos en que por distintos motivos los quejosos argumentaron la existencia de presuntas violaciones a sus derechos político-electorales, siendo la consecuencia que el más alto tribunal de la República estableciera en forma tajante la tesis de jurisprudencia siguiente:

«DERECHOS POLÍTICOS. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.

		Página
Tomo LVIII	Villa García, vecinos de .....	1312
Tomo IV	Heredia Marcelino .....	862
	Guerra Alvarado José y coags. ....	1135

<sup>9</sup> Citado por BURGOA, Ignacio. En *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, S.A., 1991, p. 835.

<sup>10</sup> CORONADO, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*. México, UNAM, 1977, p. 198.

Tomo VI	Orihuela Manuel y coags. ....	463
Tomo VII	Ayuntamiento de Acayucan .....	941

Apéndice al tomo LXXVI; tesis 312, p. 516.»<sup>11</sup>

Como se puede observar, la Suprema Corte de Justicia al igual que su antecesora, partió de la premisa de que los derechos político-electorales no pueden ser asimilados ni identificarse con las garantías individuales, de tal suerte que en la parte considerativa de los fallos que dieron lugar a la tesis de jurisprudencia antes citada, el más alto tribunal de la República afirma que al haberse instituido el juicio de amparo en los términos del artículo 103, fracción I de la Constitución General de la República, el propósito fue proteger a los individuos particulares en contra de las violaciones que sufran exclusivamente en aquellos derechos inherentes a su naturaleza humana, por lo que cualquier otra infracción a otros derechos como son los especiales del ciudadano consistentes en votar y ser votado no puede ser reclamada por aquel medio ya que no se trata de garantías individuales.

Asimismo, con el fin de sostener este criterio distintivo entre garantías individuales y derechos político-electorales, la Suprema Corte de Justicia ha establecido otras tesis de jurisprudencia que se transcriben a continuación:

«DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACIÓN A. La afectación de estos derechos no puede ser reclamada en el juicio constitucional, que está instituido exclusivamente para garantizar la efectividad de las garantías individuales, consignadas en los veintinueve primeros artículos de la Constitución Federal, y no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos.»<sup>12</sup>

<sup>11</sup> GUERRERO LARA, Ezequiel y Enrique GUADARRAMA LOPEZ comps. *La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984)*, t. I. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1985, pp. 1039 y 1040.

<sup>12</sup> Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1988, Primera parte, Tribunal Pleno, p. 664.

«DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS DE GARANTÍAS. Aun cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar *a priori*, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes.»<sup>13</sup>

Cabe agregar que, por cuanto hace al tema de la «incompetencia de origen», el máximo tribunal acogió fielmente los postulados de don Ignacio L. Vallarta y entre los años de 1920 y 1929 definió la respectiva tesis de jurisprudencia en los términos siguientes:

«INCOMPETENCIA DE ORIGEN. La Corte ha sostenido el criterio de que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas que incumben, constitucionalmente, a otros poderes; en el amparo no debe juzgarse sobre la legalidad de la autoridad, sino simplemente sobre su competencia; pues si se declara que una autoridad señalada como responsable propiamente no era autoridad, el amparo resultaría notoriamente improcedente. Sostener que el artículo 16 de la Constitución prejuzga la cuestión de legitimidad de las autoridades, llevaría a atacar la soberanía de los estados sin fundamento constitucional y por medio de decisiones de un poder que, como el Judicial, carece de facultades para ello, convirtiéndose en árbitro de la existencia de poderes que deben ser independientes de él.»<sup>14</sup>

## V. Improcedencia legal

La primera ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* los días 22, 23, 24 y 25 de octubre de 1919, no estableció causal de improcedencia alguna que se refiriera a la materia político-electoral, sin embargo, ello no fue óbice para que la Suprema Corte de Justicia desechara las demandas de amparo respectivas aplicando los criterios jurisprudenciales que han sido expuestos con antelación.

<sup>13</sup> *Ibidem.*, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, tesis jurisprudencial 622, pp. 1060 y 1061.

<sup>14</sup> Apéndice del *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1985, p. 272.

Posteriormente, la Ley de Amparo en vigor que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 10 de enero de 1936, en el Capítulo VIII intitulado: «De los casos de improcedencia», dispuso lo siguiente:

«Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

...

VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casilla, juntas computadoras o colegios electorales en materia de elecciones;

VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.»

Al respecto, resulta pertinente señalar que la doctrina mexicana en materia de amparo —en voz de algunos de sus principales exponentes— ha sido prácticamente uniforme en el sentido de aceptar la pertinencia de las causales en comento.

Así, el inolvidable catedrático don Alfonso Noriega Cantú afirma que: «Las causales de improcedencia contenidas en las fracciones VII y VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, tienen su origen, precisamente, en circunstancias de carácter político, y más aún, derivan de la tesis general y constante tanto de la teoría como de la práctica de nuestro juicio de amparo, en el sentido de que éste es improcedente cuando se hace valer en contra de actos políticos. Efectivamente, desde que se encontraba en vigor la Constitución de 1857, se planteó ante los tribunales federales el problema relativo a la procedencia de los juicios de amparo que se hacían valer en contra de la violación de derechos políticos y desde entonces, el criterio uniforme de la Suprema Corte de Justicia, ha sido en el sentido de que los mencionados derechos no están protegidos por el capítulo primero de la Constitución y por tanto, la presunta violación de los mismos, no puede considerarse como una violación a

las garantías individuales, que hiciera procedente el juicio de amparo.»<sup>15</sup>

El Dr. Ignacio Burgoa apunta que: «Como se advierte en estas dos disposiciones, es la materia misma sobre la cual versa o puede versar el acto reclamado, lo que origina la improcedencia del juicio de amparo, materia que, como se puede apreciar, es meramente política. La jurisprudencia de la Suprema Corte se ha sustentado, en el sentido de que el amparo no procede por violación a derechos políticos, invocando como fundamento la circunstancia de que éstos no son garantías individuales. ... El criterio que sirve de pauta a esta conclusión jurisprudencial es correcto. En efecto, son de naturaleza jurídica totalmente diversa los derechos políticos y las garantías individuales, pues mientras que los primeros son facultades que un Estado de extracto democrático otorga a las personas reputadas como ciudadanos, bien para intervenir, mediante la emisión de su parecer (voto activo), en la designación de los sujetos físicos que van a encarnar a un órgano estatal determinado, o bien para figurar como candidatos a tal designación (voto pasivo), las garantías individuales, según ya lo advertimos en varias ocasiones, son obstáculos jurídicos que el propio Estado se impone (auto-limitación) a su actividad soberana en beneficio de los gobernados. El derecho político es, en razón misma de su naturaleza jurídica, de carácter ocasional, efímero, cuando menos en su ejercicio o actualización; por el contrario, el derecho público individual (garantía individual) es permanente, está siempre en ejercicio o actualización cotidianos. El ejercicio del derecho público está siempre sujeto a una condición, a un hecho *sine qua non*: el surgimiento de la oportunidad para la designación del gobernante; en cambio, la garantía individual es, en cuanto a su goce y disfrute, incondicional: basta que se viva dentro del territorio de la República Mexicana para que cualquier individuo, independientemente de su nacionalidad, estado, religión, etc., sea titular de ella. Estas diferencias apuntadas y otras de carácter secundario que sería prolijo mencionar, han inducido a la Suprema Corte y, en general, a todo el que piense lógicamente, a establecer que es improcedente el juicio de amparo en materia política.»<sup>16</sup>

<sup>15</sup> NORIEGA, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. México, Porrúa, S.A., 1975, p. 476.

<sup>16</sup> BURGOA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, 5a. ed. México, Porrúa, S.A., 1966, pp. 410-412.

El Dr. Juventino V. Castro advierte que: «Lo que ocurre, es que realmente el proceso de amparo no fue creado para garantizar el respeto de los derechos políticos, que en una forma u otra se refieren a la estructura democrática del país, así como de su tradición republicana, todo lo cual es un tema bien diferente a los derechos públicos subjetivos cuya integridad defiende el juicio de amparo. Por otra parte, debe entenderse que si la acción de amparo abarcara inclusive la discusión sobre la legitimidad de las elecciones públicas o del proceso electoral en toda su extensión, probablemente se distorsionaría en forma tal nuestro proceso constitucional que lo haría explotar en su base, introduciría una rémora en la vida cívica del país, e impediría que el Poder Judicial Federal se dedicara a la misión que se le encomendó en forma destacada al crearse dicho proceso de amparo. Bueno o malo nuestro sistema de calificación de elecciones y manejo del proceso electoral, debe tener una ubicación litigiosa totalmente separada del juicio que examina los ataques a las libertades individuales, y no puede admitirse una mezcla con otros fenómenos sociales, de carácter político colectivo, que tienen una finalidad totalmente distinta.»<sup>17</sup>

Finalmente, el maestro Eduardo Pallares al formular su comentario sostiene que: «Esta improcedencia se explica porque el legislador no ha querido convertir al amparo en un proceso que se promueva con fines políticos y que tengan como efecto el de suspender o hacer ineficaz un acto tan importante como lo es el electoral. Además se prestaría a multitud de abusos y chanchullos, que lejos de beneficiar el principio de legalidad lo dañaría grandemente.»<sup>18</sup>

Cabe agregar que la disposición contenida en la fracción VII del artículo 73, fue modificada en virtud de reformas publicadas el 15 de enero de 1988, para quedar en los términos siguientes:

«Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

...

VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.»

Al respecto es pertinente aclarar que ni la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, ni el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Segunda Sección de la de Estudios Legislativos de la H. Cámara de Diputados, consignaron razón alguna que explicara el cambio de redacción, no obstante, consideramos que los motivos de fondo que inspiran y justifican la existencia de la causal en comento siguen siendo exactamente los mismos, y su nueva redacción es mucho más genérica al no incurrir en el «casuismo» de señalar en específico un tipo de organismo o autoridad electoral, como lo hacía la causal anterior al referirse a «presidentes de casillas», «juntas computadoras» y «colegios electorales», y comprender en general a «organismos y autoridades en materia electoral», es decir, a todo aquel órgano del Estado que por su naturaleza y por sus funciones tenga que ver con la materia «electoral», expresión ésta que sustituye a la de «elecciones», que bien podía interpretarse en sentido estricto como referida sólo a los actos de la jornada electoral.

En consecuencia, al establecer la fracción en análisis que el amparo es improcedente en contra de las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, la idea es sustraer de la esfera de atribuciones del Poder Judicial Federal, la posibilidad de revisar las resoluciones o declaraciones que dicte cualquier tipo de organismo o autoridad en materia electoral, basta pues que el acto impugnado se refiera a la materia electoral para que la acción constitucional resulte improcedente de acuerdo con una correcta interpretación de la fracción VII del artículo 73.

Por último, es pertinente señalar que las consideraciones anteriores han sido reconocidas en diversas tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, siendo de destacar las que a continuación se transcriben:

«TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL, IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS DEL. Conforme a lo dispuesto por los

<sup>17</sup> CASTRO, Juventino V. *Lecciones de Garantías y Amparo*. México, Porrúa, S.A., 1974, pp. 374 y 375.

<sup>18</sup> PALLARES, Eduardo. *Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo*, 4a. ed. México, Porrúa, S.A., 1978, p. 136 y ss.

numerales 60, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73, fracción VII de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de aquélla, el juicio de amparo resulta improcedente para combatir las resoluciones o declaraciones —en sentido amplio—, de los organismos o autoridades en materia electoral. Por otra parte, aun cuando el tribunal citado no es un “organismo electoral”, por no estar contemplado en el precepto 162 del Código Federal Electoral, su carácter sí responde al de una autoridad en esa materia, pues el texto constitucional le asigna la elevada función de garantizar la juridicidad de los actos que desarrollen los organismos referidos; y señala que sus resoluciones serán obligatorias y modificables, únicamente, por los Colegios Electorales de cada Cámara. Además, la ley secundaria, Código Federal enunciado, reitera esa conclusión al calificarlo en su precepto 352, como un organismo autónomo, de carácter administrativo y dotado de plena autonomía, esto es, que no guarda dependencia con los señalados en el diverso artículo 162 de ese ordenamiento. Por ende, cuando se reclama del Tribunal de lo Contencioso Electoral un acto que versa exclusivamente sobre aspectos contencioso-electorales, y la función de la autoridad se constriñe a ellos, el juicio de garantías no es procedente por disposición de los artículos 60, último párrafo, de la Constitución y 73, fracción VII de la Ley de Amparo. Así, cuando se reclama de dicho tribunal la determinación de no tener por ofrecidas determinadas pruebas en un procedimiento de índole electoral, el juicio de amparo es notoriamente improcedente tanto por el carácter de la autoridad como por la naturaleza del acto, en la medida que se contienen en la circunscripción electoral.»<sup>19</sup>

«DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACIÓN DE.- De conformidad con el artículo 73, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, debe estimarse improcedente el juicio de garantías enderezado contra la resolución de un Tribunal Electoral, que haya tenido por efectos el de que se extendiera constancia de representación proporcional en favor del partido que obtuvo mayoría y la cancelación de la

constancia de un regidor de representación proporcional, pues esa clase de resoluciones sólo podría infringir derechos políticos, mismos que no pueden ser objeto del amparo, que ha sido instituido para salvaguardar las garantías individuales.»<sup>20</sup>

## VI. A guisa de corolario

Para concluir el presente opúsculo consideramos oportuno dejar constancia que el propio Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha aceptado que el juicio de amparo resulta improcedente para tutelar los derechos político-electorales del ciudadano, agregando a las razones que han sido expuestas en este trabajo, algunas otras de un peculiar contenido «purista» al precisar lo siguiente: «Ha sido siempre una sana norma la de dejar al Poder Judicial de la Federación al margen de los problemas estrictamente políticos que pudiesen suscitarse en relación con los gobernados, ya que quizá su intervención en ellos podría significarle ataques a su independencia y respetabilidad, aparte de que el juicio constitucional, según prevención del artículo 103 de la Carta Magna, tiene por objeto, exclusivamente, resolver las controversias motivadas por leyes o actos de la autoridad “que violen las garantías individuales”, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y por leyes o actos “de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal”; y las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades *en materia electoral* no encajan en tal prevención, como se precisa en la tesis jurisprudencial visible con el número 623, página 1061, en el multicitado Apéndice: “La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales”.»<sup>21</sup>

## BIBLIOGRAFIA

<sup>20</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1988, Segunda Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tomo V, p. 176.

<sup>21</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*. México, Edit. Themis, S.A. de C.V., 1994, p. 57.

<sup>19</sup> *Informe de Labores de 1988*, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 150.

BOBBIO, Norberto. *Diccionario de Política*. México-España-Argentina, Siglo XXI Edits., 1982.

BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, S.A., 1991.

------. *El Juicio de Amparo*, 5ª ed. México, Porrúa, S.A., 1966.

CASTRO, Juventino V. *Lecciones de Garantías y Amparo*. México, Porrúa, S.A., 1974.

CORONADO, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*. México, UNAM, 1977.

GUERRERO LARA, Ezequiel y Enrique GUADARRAMA LOPEZ comps. *La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984)*, t. I. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1985.

IGLESIAS, José María. *Estudio Constitucional Sobre Facultades de la Corte de Justicia*. México, Imprenta de Díaz de León y White, 1874.

NORIEGA, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. México, Porrúa, S.A., 1975.

PALLARES, Eduardo. *Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo*, 4ª ed. México, Porrúa, S.A., 1978.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Juicio de Amparo*. México, Edit. Themis, S.A. de C.V., 1994.

VALLARTA, Ignacio L. *Cuestiones Constitucionales*, t. I. México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879.

------. *Votos en los Negocios más Notables Resueltos por la Suprema Corte de Justicia*, t. II. México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1881.

## HEMEROGRAFIA

*Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. VIII, No. 30, México, 1946.

«La Jornada Semanal», suplemento de *La Jornada*, No. 159 (jun. 28 de 1992).

## LEGISLACION

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal en *La Suprema Corte de Justicia sus Leyes y sus Hombres*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, 18 de octubre de 1919.

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 10 de enero de 1936.

Decreto de Reformas a la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 15 de enero de 1988.

TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge TRUEBA BARRERA. *Nueva legislación de amparo reformada. Doctrina, textos y jurisprudencia. Código Federal de Procedimientos Civiles. Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y sus reformas*, 66 ed. actualizada. México, Edit. Porrúa, S.A., 1996.

## JURISPRUDENCIA

Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno.

Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes.

Apéndice del *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1985.

Informe de Labores de 1988, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito.

*Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1988, Segunda Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época.

---

## *El orden democrático desde una perspectiva comparada\**

*Seymour Martin Lipset\*\**

**M**e agrada muchísimo el haber sido invitado a estar aquí con ustedes, en estas conferencias, sobre todo ya que el trabajo de ustedes es tan relevante, para lo que es el evento más importante de nuestros días, es la expansión de la democracia, el colapso de la dictadura, el totalitarismo y esto desde luego ha sucedido en todos los continentes, pero en donde ha sido más completa, desde luego ha sido en América Latina.

Esta mañana, Giovanni Sartori, un viejo amigo mío, comentó en cuanto a no sé qué palabra utilizó, pero en realidad él no trató mucho con México durante su presentación y ya que él dice que ustedes saben más de México de lo que él sabe, yo seguiré su ejemplo. Sin embargo, quisiera yo notar que no temo hablar acerca de México. En otras partes, de hecho, estaba yo recordando precisamente el día de hoy que hablé acerca de México en Polonia en 1961 o 1962, di una plática sobre México. Y el punto de esa plática fue que Polonia se había convertido en algo único y singular dentro de los países comunistas, puesto que había avanzado hacia una sociedad más libre y había todo tipo de manifestaciones, motines y huelgas continuas y el régimen permitía una cierta libertad; sin embargo no habían conceptualizado cómo manejar este fenómeno y lo que sugerí fue que si querían un ejemplo de un gobierno donde dominaba un partido pero, al mismo tiempo, permitía la libertad y cierto

tipo de elecciones, pues deberían de mirar hacia México.

En ese entonces, Polonia trataba de hacer una sociedad comunista más libre y quizá deberían haber aprendido de México. Afortunadamente ya Polonia no requiere de estos consejos y México ya no ofrecería el mismo ejemplo. Claro, ustedes todavía no han pasado por la prueba extrema, que es el cambio de gobierno a través de una elección. Yo hoy quisiera hablar acerca de las condiciones del orden democrático dentro de una perspectiva comparada. La preocupación intelectual con los requisitos sociales, cuyas condiciones varían conforme a los reglamentos políticos, se remontan hasta la antigua Grecia. Aristóteles distinguía tres formas diferentes: la democracia, la oligarquía y la tiranía. La oligarquía, tal como los regímenes aristocrático y monárquico, se definía como la regla de las elites tradicionales, basándose en las costumbres y la legitimidad histórica. Marruecos y otros reinos árabes son ejemplos contemporáneos. Su diferencia en cuanto a la tiranía, dictadura que apela a las masas como el comunismo, el fascismo, o el régimen populista de Perón, tiene un sabor mucho más moderno. Estas dos últimas formas, según sugería Aristóteles, realmente se fusionan más cuando la clase media es pequeña y la población es de veras avasalladoramente pobre.

La democracia, por otra parte, se da más cuando la capa de clase media es mucho más amplia. Este énfasis en cuanto a la distribución por clases, fue después acuñado por Maquiavelo en su análisis en cuanto a las fuentes de los diferentes sistemas políticos. En tiempos más modernos, este tipo de discusión ya se ha hecho bastante común. Los antepasados americanos conocían a Hobbes, a Locke y a algunos de los enciclopedistas franceses como

---

\* Conferencia magistral presentada en el marco de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, en el auditorio del Tribunal Federal Electoral el 4 de julio de 1996, México, D.F.

\*\* El doctor Seymour Martin Lipset recibió su educación superior en el Colegio de la Ciudad de Nueva York y en la Universidad de Columbia; es senior fellow de la Hoover Institution y profesor Hazel de política pública en el Instituto de Política Pública de la Universidad George Mason. Es también escolar en el Instituto de Políticas Progresivas. De 1975 a 1990, estuvo en Stanford como profesor de ciencia política y sociología, y de 1965 a 1975, en Harvard como profesor, en la George D. Markham, de gobierno y sociología. Su principal trabajo es en el campo de la sociología política, organización de sindicatos, estratificación social, opinión pública y la sociología de la vida intelectual.

\*\*\* Traducción del inglés por la empresa Interpretaciones Siller.



Montesquieu, quienes también influenciaron a los revolucionarios franceses.

Viniéndonos a través de la historia, desde la Grecia antigua y Roma, hasta la experiencia de los diferentes regímenes europeos, sobre todo en Italia y en Gran Bretaña, se han tratado de contabilizar las fallas del régimen democrático republicano y de la intensificación de la autocracia dentro de un régimen monárquico. El énfasis en una división institucionalizada de los poderes que surge en los Estados Unidos, fue avanzada por primera vez en términos teóricos. Montesquieu nos obliga a ver los balances y nuestros padres americanos supusieron la necesidad de poder reforzar su poder, ya que el poder ilimitado siempre sería objeto de abuso, mientras que en Europa, los aristócratas y el gobierno local trataban de reducir el poder de la monarquía.

El énfasis en cuanto al papel de las instituciones políticas formales y en el Estado, como un determinante de los grupos políticos relevantes en el comportamiento de masas, se modificó con el surgimiento del análisis sociológico comparativo del siglo XIX, siguiendo a Tocqueville y a Marx.

Buscando la institucionalización de las reglas y de la libertad personal, si no de la democracia como tal, Tocqueville, quien es particularmente sensible al fracaso de la revolución francesa, volteó hacia América para descubrir los factores necesarios para limitar el poder estatal y entre estos señala las funciones de las asociaciones voluntarias como instituciones mediadoras y de fuerzas de contrapeso para el gobierno central, lo que las gentes hoy en día llaman sociedad civil.

También fue impresionado por la división del poder en América entre las autoridades federales, centrales y locales y enfatizó tres factores sociales, incluyendo mayor calidad de las condiciones y del respeto al pueblo, sin importar su origen social.

El y otros suponen, igual como lo hizo Thomas Jefferson, que una sociedad con una gran clase media autoempleada lo más probable es que fuera democrática, en comparación a otras donde hubiese diferencias de jerarquía. La democracia política fue institucionalizada inicialmente en América del Norte a través de la parte norte de Europa, las tierras donde la burguesía era más fuerte, la educación se

diseminaba mucho más y el Estado central se debilitaba.

Barrington Moore, que es casi un marxista, resume la historia de estas políticas y dice que es una lección que hay que aprender, y en una frase él nos dice: «si no hay burguesía, no hay democracia». El marxismo tradicional, tal y como fue enunciado por Marx y seguido por casi todos sus partidarios, incluido al Lenin de antes de 1917, supone que una precondition para el socialismo y la revolución para la clase trabajadora era una sociedad industrial capitalista avanzada que hubiese suprimido la escasez económica y que tuviese una gran mayoría de clase trabajadora. Marx decía que cualquier esfuerzo para perpetuar un régimen socialista en ausencia de dichas condiciones era una utopía y que nos iba a dar como resultado un aborto sociológico, ya que las formas severas de la desigualdad eran inherentes en cualquiera sociedad, sobre todo en la sociedad agraria.

Si los marxistas le hubieran puesto atención a Marx, hubieran entendido lo que pasó en la Unión Soviética, o ver por lo menos qué era lo que iba a suceder. El esquema revolucionario marxista, el cual contempla la regla burocrática, reemplazando al orden monárquico simultáneamente con el proceso de la industrialización capitalista, parece haber nacido a fines del siglo XIX y principios del XX, conforme la democracia se ensaya como forma política, durante x período y con diferentes grados de éxito, en un número de países europeos.

Antes de que se pudiera institucionalizar, surgen amenazas organizadas para establecer el poder en forma de sindicatos, partidos socialistas y grandes movimientos anarquistas. Estos retos no nada más asustan a los líderes de esa época, a la Iglesia y a los militares, sino que también intimidan a la burguesía liberal, que era el bastión del concepto del Estado débil. Los segmentos de éste último, consecuentemente se hicieron reaccionarios y se alinearon a las fuerzas oligárquicas y los prospectos para la democracia se desvanecieron y desde luego que esto fue parte del problema que confrontó Europa del sur y también grandes secciones de América Latina.

Algunos marxistas empezaron a darse cuenta de que el esquema revolucionario quizás no se sostendría para la escena industrial. León Trotsky

particularmente argumentó contra casi todos los liberales y marxistas tales como Lenin, diciendo que el paradigma marxista era seguido por el crecimiento del capitalismo y la democracia y que esto no se debería hacer dentro de la Rusia zarista. Aun cuando cambió de forma de pensar, de todas formas anticipó las distorsiones y las fallas que ocurrieron cuando se colapsó el régimen zarista.

El análisis marxista de las condiciones estructurales para el socialismo se olvidó o se ignoró por parte de los izquierdistas después de la revolución rusa, aun cuando la degeneración de comunismo hacia el estalinismo, el surgimiento del fascismo y las dictaduras en otros países parece ser que validan el supuesto de Marx y de Trotsky. Donde el poder burgués y la industrialización es débil, los esfuerzos para construir las democracias liberales sucumben a la dictadura. Las autocracias emergen en Argentina, en Brasil y aquí en México durante los treinta.

El pesimismo generado por los eventos de los veinte y de los treinta, en cuanto al futuro de la democracia en las sociedades libres fue dejado a un lado después de la Segunda Guerra Mundial con la caída de las potencias fascistas y la victoria de los países democráticos y la Unión Soviética.

La democracia se impuso en Alemania, Italia y Japón. Más generalmente un sinnúmero de nuevas naciones que habían sido colonias de Bélgica, Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos aseguraron su independencia y empezaron a trabajar dentro del marco de las constituciones y de procedimientos electorales, basadas conforme sus antiguos regidores.

El análisis de las precondiciones para la democracia y el socialismo, realmente se ignoraron o se olvidaron dentro del entusiasmo de la posguerra.

Los científicos sociales empezaron a estudiar las formas de cómo los nuevos países estaban creando nuevas instituciones políticas y señalaban la necesidad de una industrialización económica y una modernización social. Pero conforme se hizo evidente que muchas, eventualmente la mayoría de las grandes naciones y aun de los antiguos estados de América Latina no podían sostener o mantener las instituciones democráticas, la literatura de las ciencias sociales empieza a reenfatizar las antiguas teorías que asocian la democracia con la afluencia económica con un alto

nivel de educación, con una gran clase media y con instituciones mediadoras o con una sociedad civil más fuerte.

Varios analistas, como Samuel Huntington, en los Estados Unidos, Earn McDonald en América Latina y los llamados teóricos de la dependencia, los cuales todos ellos fueron influenciados por el trabajo de «Edwa», decían que las instituciones económicas del Occidente tendrían consecuencias desastrosas para el Tercer Mundo.

Huntington y O'Donnell argumentaban que los países menos desarrollados no iban a poder seguir los modelos democráticos, puesto que éstos estimulaban a la clase más pobre y trabajadora para poder exigir demandas a la economía, las cuales en caso de que se satisfagan, evitan el crecimiento.

Este resultado en límites condujo a cabo a golpes militares y a la emergencia de los sistemas burocráticos autoritarios.

Los teóricos de la dependencia enfatizaron que «las relaciones económicas tradicionales con los países avanzados y la existencia de un mercado libre en el Occidente, iban a dar como resultado una falta de recursos para el crecimiento, puesto que el capital abandona los países menos desarrollados y no está disponible para el desarrollo industrial». Los esfuerzos auspiciados por los sistemas autoritarios se consideraron como algo necesario.

Sin avanzar más en la discusión de estos diferentes enfoques teóricos, yo quisiera notar que este pesimismo revivido en cuanto al futuro de la democracia e inclusive del crecimiento, ha sido retado por desarrollos políticos más recientes.

Las tres potencias principales, desde luego Alemania, Italia y Japón, han mantenido instituciones democráticas por más de cuatro décadas.

En los 70 y los 80 se atestiguó la nueva emergencia de la democracia en una gran cantidad de estados antes considerados como autocráticos. Los regímenes de la derecha entraron en poder en Grecia, España y Portugal; mientras que en América Latina las instituciones democráticas resurgieron en Argentina, Brasil, Chile y muchos otros países. Las autocracias se

colapsaron en Haití, Pakistán, Paraguay, Filipinas, Corea del Sur y Taiwán.

El supuesto de que la dependencia y un sistema de mercado mundial preveía el desarrollo económico, también resultó ser injustificado. Los países menos desarrollados han tenido una tasa de crecimiento muy alta, aun cuando varía considerablemente de país a país, como ocurrió en el siglo XIX.

En los estudios de los economistas en cuanto al cambio económico en países menos desarrollados se ha detectado un movimiento hacia una mayor desigualdad y mucho más en los países autoritarios que en los democráticos.

El resurgimiento de la democracia, en la parte sur de Europa y hasta cierto grado aquí en América Latina, es congruente con aquellos modelos del cambio político que enfatizan la modernización económica, como una base para la liberalización y con la tesis de que la autocracia puede ayudar a auspiciar el crecimiento y, por lo tanto, facilitar las condiciones para la democracia. España es quizás el ejemplo clásico.

El sociólogo brasileño y hoy en día presidente Fernando Cardoso, una vez notó, pesaroso, que las condiciones para el desarrollo económico habían mejorado considerablemente en su país dentro del contexto de la estabilidad propuesta por la regla de los generales, facilitando la emergencia de las instituciones democráticas.

Pero sería erróneo darle demasiado énfasis a este tipo de conclusiones. Los patrones son demasiado variados. India sigue siendo una variación de todas las teorías, a excepto de Tocqueville, quien enfatiza el papel de las instituciones mediadoras. Este es uno de los países más pobres del mundo, sin embargo, sigue siendo demócrata. Otros países del tercer mundo populistas, incluyendo países como República Dominicana, Papúa, Nueva Guinea también siguen este supuesto.

El desarrollo político sugiere que las pequeñas poblaciones son conductivas a la democracia, aun cuando esto puede entrar en contradicción en el caso de Singapur.

Mientras que el interés por las condiciones para la democracia se enfoque en los estados menos desarrollados, se puede aprender mucho a partir de la historia de las democracias estables, tomando en cuenta las condiciones para la libertad política y las elecciones libres.

El análisis del Tercer Mundo contemporáneo, no debe llevarse a cabo sin hacer referencia a la historia de América del norte a la parte este de Asia y la parte norte de Europa, donde había sociedades agrícolas que se vieron confrontadas por un rápido crecimiento demográfico y que fueron divididas primordialmente por el lenguaje.

La sociología o la política del desarrollo, la preocupación por las elecciones en las nuevas sociedades o los nuevos sistemas electorales, no debe limitarse a ver nada más las sociedades contemporáneas, a partir de las cuales la historia necesariamente es limitada, sino también se debería de ver, como ya dije antes, las sociedades más antiguas.

Yo escribí un libro hace un par de años que se llama *La primera nueva nación*, y éste era sobre los Estados Unidos de Norteamérica. Es decir, el primer país que había sido colonia y que se había independizado del imperialismo y se había establecido como un estado independiente. Parentéticamente alguien me escribió que estaba yo mal al haber escrito esta introducción en este libro, puesto que alguien escribió un libro sobre Islandia, que se decía que era la primera nueva nación. Islandia se liberó de Dinamarca mucho antes de que los Estados Unidos se hubieran liberado de la Gran Bretaña.

Pero bueno, en cualquier caso, si vemos la historia de los Estados Unidos, de Canadá y de Australia, ellos fueron alguna vez estados en desarrollo que fueron altamente dependientes de las inversiones, bueno, principalmente británicas, pero hasta cierto punto también de las alemanas.

Schumpeter, enfatiza en un libro muy brillante sobre el imperialismo que de hecho está ya casi olvidado hoy en día, y nos dice que la dependencia de la inversión en las condiciones del capitalismo en el siglo XXI ayudó a estos países a poder construir recursos de capital. Las inversiones extranjeras, según Schumpeter, fueron reducidas debido a las bajas económicas; mientras que los recursos comprados

con capitales importados, tales como los ferrocarriles y las plantas siguieron ahí. Por lo tanto, el Estado no auspiciaba una deuda extranjera que tuviera que pagarse a pesar del revés económico.

Y una de las críticas que algunas personas han hecho, incluyéndome a mí mismo, en cuanto al efecto de la dependencia, es que no se da tanto auge a la inversión, sino que se enfatiza en préstamos en el extranjero y, desde luego, que cuando las cosas van mal, como siempre van, entonces estos países se quedan atorados como México, con la deuda extranjera.

Pero si hubiese habido capital extranjero en el país, este capital hubiera sido de los Estados Unidos o de otro país, igual hubiese sido eliminado. Claro está que esta generalización para el siglo XXI puede ser retada o modificada, puesto que ya hoy en día tenemos un sistema económico mucho más global. Y es más fácil poder sacar una inversión extranjera del país rápidamente.

Pero de todas formas, yo creo que es importante reconocer que el control estatal puede, y de hecho lo ha hecho, tener un efecto devastador en el crecimiento económico y en la independencia en comparación con la inversión extranjera para muchos países.

Ahora, en el occidente, está claro que la política de clases emerge y se convierte en el meollo de un sistema político y esta generalización, bueno, se podría hacer dentro de las fuentes de la diversidad política, a través de los países que tienen estratos por clases, es decir que hay partidos que tienden hacia la clase más privilegiada, mientras que otros partidos tienden a irse hacia la clase más pobre, pero de todas formas tiene que haber una lucha de clases y ésta ha existido en la mayor parte de los países.

La pregunta aquí en cuanto a la política actual y a los partidos, no parece ser tan simple en los estados excomunistas, pero si tenemos una base fundamental en la mayor parte de los países; esta lucha de clases la cual deberíamos reconocer, se ha convertido en una batalla no nada más para el socialismo, sino también para la división y para que podamos ver los prospectos para una elección.

La legitimidad del sistema es una condición necesaria para poder mantener un gobierno estable

basándonos en las leyes respetuosas y conforme las reglas del juego que suponen libertades civiles y una posición civilizada. La política donde la legitimidad es débil, pues empieza a ser muy represiva y la mayor parte de los nuevos estados contemporáneos o las políticas posgolpe de estado, nos dicen que la fuerza no nos da un título para gobernar. Los sistemas poscoloniales que no tienen una legitimidad política, como por ejemplo todos los estados excomunistas nos lo muestran y claro que esto ha sido un problema en América Latina, aun cuando sus estados en una gran mayoría son estados antiguos, se remontan hasta 1820 o algo así, porque cuando se tiene la introducción de un nuevo sistema político a través de un golpe, a través de una revolución, a través de un régimen militar, en fin, no tiene una legitimidad tradicional, la gente no cree simple y sencillamente en el sistema, puesto que éste se ha llevado a cabo desde hace mucho tiempo.

Y, por lo tanto, los nuevos sistemas son inherentemente inestables. Tenemos que reconocerlo cuando confrontamos el entendimiento de estas sociedades y en este aspecto tendríamos que decir, si estamos hablando de América Latina o de los esfuerzos de la democracia en algunos de los estados africanos o en alguna otra parte, que el problema de la legitimidad es uno que tiene que ser considerado como importante en términos de debilitarlo.

Samuel Huntington ha hablado acerca de la tercera ola de la democracia, y esta ola desde luego que ha barrido a América Latina, pero la barrió porque precisamente en muchos países no se tiene legitimidad y por lo tanto, uno tiene que preocuparse de que los golpes o las crisis nos pueden llevar a una ruptura de la democracia. Entonces, uno no tiene solución a esta generalización, aparte del hecho de que podemos regresar a la importancia de la economía y a la importancia de una economía cada vez mayor y una economía en expansión. Esto es algo que los países ricos tienen que entender cuando tratan con los países menos privilegiados.

Los Estados Unidos de Norteamérica sigue siendo el ejemplo primordial de un nuevo estado posrevolucionario que se convirtió en una democracia estable y económicamente exitosa pero, claro está que los Estados Unidos tuvieron muchas ventajas incluyendo la calidad de sus dirigentes, el contenido de su forma, de la ideología igualitaria, de una institución no

relacionada con el Estado y que nos daba una nueva sociedad, y aun su geografía.

Nuevamente, por esa razón, simple y sencillamente pues no podemos decir, los Estados Unidos de Norteamérica fue un estado subdesarrollado, posrevolucionario y tuvo éxito. Sí, sí lo tuvo y uno puede aprender lecciones de otras sociedades a partir de su historia, pero también se ha contado con una serie de ventajas en términos de su primera ideología. Una de ellas es que, sobre todo en el extranjero se ignoraba a los Estados Unidos y los Estados Unidos es un país ideológico, está basado alrededor de una ideología que se ha definido como el americanismo, el americanismo es una ideología dentro del mismo sentido que se habla del fascismo, del socialismo, del comunismo, fue una ideología liberal, realmente se convirtió en lo que sería el liberalismo más tarde.

Como ideología, los estadounidenses creían tener un conocimiento de cómo debería de ser una nueva sociedad y querían que el resto del mundo fuese igual que ellos, al igual que los comunistas. De hecho, ha habido dos países ideológicos dentro de la historia, es decir dos importantes, uno ha sido los Estados Unidos de Norteamérica y otro ha sido la Unión Soviética, es decir, países que tienen cultura, que no es cuestión de tener una cultura común, un lenguaje común, sino que tienen solamente una sociedad.

Hoy en día nada más hay uno, ya que la Unión Soviética y el comunismo se han colapsado, pero dentro de este contexto, si vemos los aspectos del americanismo como ideología, uno de sus énfasis desde luego fue en cuanto al antiestado, el contenido básico está resumido en Jefferson en su aseveración de que «el gobierno mejor, es el que gobierna menos», y el conocimiento de que la concentración del poder en el Estado, el poder económico, el poder político no es bueno para un desarrollo económico, no es bueno para la unidad política, para la legitimidad. Esta es una idea que fue presentada por los revolucionarios liberales de fines del siglo XVIII y principios del XIX, pero después declinó entre aquellos que pensaron que querían la democracia y querían mayor igualdad, sobre todo los diferentes grupos que llamamos de izquierda.

Hoy en día tenemos un resurgimiento de un interés o de una conciencia del peligro del Estado y, bueno, no tengo tiempo para elaborar al respecto dentro del contexto americano o del contexto en otras

partes, a excepción de mencionar que el problema con el Estado en términos de democracia, crecimiento y poder es que en una situación en la cual el poder y el bienestar es igual a cierta ganancia a expensas de otros y de otros grupos, los estados fuertes en la economía o en la política evitan que otros lleguen al poder, que la hagan bien, o que se desarrollen económicamente. Por lo tanto, mientras que haya sistemas de mercado libre y que tienen enormes problemas al respecto, uno tiene que entender, como ya lo dije, los rusos en diferentes tiempos pensaron que pasaban del comunismo al capitalismo y del capitalismo al mercado libre y que se producían sociedades ricas como en los Estados Unidos y que, por lo tanto, al adoptar el mercado libre se iban a hacer ricos. Pues no, no hay garantía alguna.

El capitalismo, para ponerlo en una forma vulgar, realmente es un juego, es un juego en el cual algunos se enriquecen y otros no, muchos no; algunas naciones tienen éxito y otras no, pero esto es algo en lo que hay toda una estructura motivacional que opera para animar a la gente a desarrollarse, a ser empresarial, a improvisar dentro de la economía y dentro de la política y esto es algo que nosotros necesitamos. Y uno encuentra nuevamente, si es que vemos las diferencias culturales, entre los diferentes grupos étnicos o nacionales, que hay ciertas culturas, ciertos valores que facilitan o animan el empresarismo.

Max Weber escribió los famosos estudios de la religión y la economía y tiene su libro de la ética protestante y ahí se argumenta que una parte del protestantismo, el calvinismo, llevó a la gente a ser empresarial, a tratar de avanzar y que esto dio mayor riqueza a países donde ese marco religioso se estableció y desde luego, que la contraindicación que hace Weber es que el catolicismo no lo hace, no fue tan funcional para el desarrollo económico.

Ahora, nuevamente no tenemos tiempos aquí para elaborar esto en cuanto al catolicismo en América del Sur o en Quebec o en el sur de Europa. Todo esto está relacionado con los desarrollos económicos y políticos en este caso, pero sí se puede establecer que en el pasado sí se tuvieron factores negativos, porque lo que queremos son sociedades donde la gente sea individualista, competitiva y ambiciosa, y esto no surge del aire, sino que viene de las instituciones y de los valores.

Afortunadamente, conforme nos vamos convirtiendo en un solo mundo, el tipo de valores que hacen lo positivo en términos seculares, se ha diseminado por el mundo, pero no en forma equitativa y, por lo tanto, los resultados no son así de iguales.

Tenemos desarrollos asombrosos de los países del este de Asia, de los tigres: Corea, Japón, Taiwán, etcétera, donde hay elementos que algunas gentes piensan que se basan en Confucio, y que ha estimulado el crecimiento. Hoy en día el catolicismo ha cambiado su carácter grandemente.

En el islam, por ejemplo, no ha funcionado muy bien que digamos, pero éste es el tipo de factores y de variables que tenemos que buscar si es que nos preocupa la democracia.

Ahora lo que yo he mencionado, no tiene que ver directamente con el tema de las celebraciones, principalmente de los sistemas electorales, pero los sistemas electorales son la forma institucionalizada de la democracia. La democracia requiere de partidos, la definición de la democracia, es una presentada por Schumpeter nuevamente, quien dice que las «sociedades democráticas son sociedades dentro de las cuales se compite por el poder, apelando a las masas, apelando a los votos y la forma en la cual las masas se imponen a sí mismas en el sistema, es pudiendo escoger entre los que compiten».

Pero de todas formas esta idea de control desde abajo no funciona, es una competencia institucionalizada, la que es necesaria, y esto es lo que se está desarrollando por todo el mundo.

Y los partidos políticos a su vez, están atados a bases de diversidad, a bases de división de los cuales las clases sociales son las más importantes. Entonces estamos tratando de institucionalizar estas diferencias con sistemas electorales que pueden ayudar a estabilizar un partido político, pero las diferencias entre las formas en las cuales escogemos, bien que haya representación proporcional o distritos de un solo miembro o presidentes o primeros ministros, todo esto aporta una diferencia y la misma división del sentimiento va a salir en forma diferente, conforme los diferentes sistemas electorales; pero todos son democráticos, todos son sistemas en los cuales los políticos tienen

que ponerle atención a lo que el resto de la población en grupos organizados, es decir, el electorado cree. Y ésa es la naturaleza de la democracia, la lucha competitiva por el poder.

A través de apelar a los grupos, y esos grupos o electorado sofisticado es mucho más importante y más fuerte en países más desarrollados, en países mejores educados, entonces tenemos como una especie de ciclo de refuerzo, que se puede considerar en términos positivos o negativos.

***Sección***  
***Estados***

---

# *La Ley Electoral del Estado de Chihuahua y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*

*Carlos Carmona Gracia\**

*SUMARIO. I. Introducción. II. Comentarios preliminares. III. Análisis comparado. a) Disposiciones generales. b) Integración de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los ayuntamientos. c) La representación proporcional. d) Elecciones. e) Los partidos políticos. f) Organismos electorales. g) El padrón electoral y la credencial para votar con fotografía. h) El proceso electoral. i) Los órganos jurisdiccionales electorales. j) El sistema de medios de impugnación. k) Causales de nulidad. l) De las faltas administrativas y de las sanciones. m) Delitos electorales. n) De los procesos plebiscitarios y de referéndum. IV. Conclusiones.*

## **I.** Introducción

El análisis que se pretende de estas legislaciones tiene como finalidad principal conocer el contenido de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y a su vez, detectar o subrayar las figuras jurídicas de mayor envergadura o relevancia, así como las divergencias, novedades u omisiones que puedan considerarse importantes, desde un punto de vista objetivo y crítico, teniendo como punto de apoyo y confrontación básicamente al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), actualmente en vigor, con el propósito de impulsar el debate, conocimiento y estudio de las legislaciones electorales de las Entidades Federativas en nuestro país. \*

Como marco de referencia es importante recordar —dada la dinámica fulminante que envuelve al Derecho Electoral—, que con motivo de la reforma constitucional que en este rubro se generó a partir del seis de abril de mil novecientos noventa, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en consulta, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del quince de agosto de mil novecientos noventa, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, abrogando el Código Federal Electoral

del veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, que fuera divulgado en el medio de publicación oficial antes identificado, el doce de febrero de mil novecientos ochenta y siete, así como sus reformas y adiciones del dieciocho de diciembre del mismo año, publicadas el seis de enero de mil novecientos ochenta y ocho. Posteriormente, el Código Electoral vigente en el ámbito federal, fue reformado por sendos decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, en las fechas siguientes:

- a) 03 de enero de 1991
- b) 17 de julio de 1992
- c) 24 de septiembre de 1993
- d) 23 de diciembre de 1993
- e) 18 de mayo de 1994
- f) 03 de junio de 1994

De todas estas reformas y del fenómeno político que acarrearón, en virtud de su importancia y trascendencia, se dio amplia difusión en toda la nación mexicana a través de los medios de comunicación masiva, y en otras tantas ocasiones, mediante conferencias, mesas redondas, diplomados, publicaciones oficiales, folletos, etcétera, cuyas características y análisis son propios de un estudio aparte; sin embargo, cuando se trata de las Leyes Electorales de cada una de las Entidades Federativas

---

\* Coordinador de la Sede Durango del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral.



Mexicanas, es decir, cuando ocurre una reforma en esta materia, no siempre sucede lo mismo, porque lógicamente y por lo general, el interés que producen sus transformaciones o reformas, se reduce a lo local y muy poco hacia fuera del ámbito estatal; de ahí que el análisis y estudio de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, confrontada con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se estima interesante atento a las razones al inicio anotadas.

En esa tesitura, resulta también conveniente dejar asentado que la actual Ley Electoral del Estado de Chihuahua es producto de la reforma constitucional que se ventiló el 28 de septiembre de 1994, a raíz de una amplia consulta pública en dicha entidad, originada por el acuerdo suscrito por las Comisiones Unidas, de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Patrimonio y Hacienda, y de Justicia y Derechos Humanos, de la LVII Legislatura del Congreso Local, llevada a cabo entre el 28 de junio y el 29 de septiembre de 1993, con motivo de la iniciativa presentada el 24 de junio del mismo año, por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, para reformar, adicionar y derogar diversos artículos de la Constitución Política de esa entidad; consulta en la que fueron abordados temas de gran envergadura, destacando en materia electoral, los relativos a la democracia participativa, con expresa referencia a las conocidas figuras de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, así como respecto de las reglas de competencia electoral para dar cauce a la democracia representativa, relacionadas con los organismos electorales y la integración de los poderes Ejecutivo y Legislativo Estatales, y de los municipios.

## II. Comentarios preliminares

En términos generales, podemos afirmar que es mucha la similitud que guardan el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la citada Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en cuanto a su estructura y contenido, aunque las diferencias que ambas legislaciones presentan, obedecen más que nada a lo que de manera esencial y particular corresponden a cada una de sus esferas de aplicación y competencia, que va a lo federal y a lo local, respectivamente. Estas similitudes y diferencias se plasmarán conforme se avance en el estudio que nos ocupa.

## III. Análisis comparado

### a) Disposiciones generales

Primeramente se destaca lo concerniente a las disposiciones generales o preliminares con las que cada Código Electoral introduce su contenido normativo, estableciéndose en ellas el ámbito de observancia o aplicación de la ley, que se distinguen en cuanto a su esfera, es decir federal y local, según corresponde, y se precisa que sus disposiciones son de orden público, concepto éste que sin duda refiere en términos amplios a la subsistencia de la norma electoral por encima de los intereses privados o de particulares, de acuerdo con la interpretación que a través de la jurisprudencia ha fijado en este rubro la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en otras materias.

Ambos ordenamientos electorales identifican en este capítulo a qué autoridades corresponde la aplicación de la ley en su respectivo ámbito de competencia, y coinciden también en fijar con precisión su contenido normativo que refiere esencialmente, en ambos aspectos, al ejercicio de las obligaciones y los derechos político-electorales de los ciudadanos y los partidos políticos, lo propio a la función de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de los Ayuntamientos, respectivamente, en cada una de sus esferas, así como lo relativo al sistema de medios de impugnación que en ambos casos, se establece con la finalidad de garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales. La legislación estatal incluye también lo concerniente a los procedimientos plebiscitarios y de referéndum, que son contemplados novedosamente.

Por su parte, son idénticas las características que se le otorgan al voto y a su ejercicio, al ser considerado como un derecho y una obligación del ciudadano: universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; y son los ciudadanos que se encuentren en el goce de sus derechos políticos, que estén inscritos en las listas nominales de electores y cuenten con su credencial para votar con fotografía, quienes podrán únicamente hacerlo efectivo, salvo la especial circunstancia que se distingue, en obvia razón de razones, de que, en tratándose de las elecciones estatales, el ciudadano deberá ser vecino del Estado de Chihuahua para poder votar.

Se contempla de igual manera en ambos Códigos, la *sui generis* figura de los observadores que debidamente acreditados por el órgano electoral competente, participan en los actos de preparación y desarrollo de los procesos federales y locales, según sea el caso, cuyas bases, derechos y obligaciones, coinciden en todas sus partes.

b) Integración de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los Ayuntamientos

En lo que corresponde al tema de los requisitos de elegibilidad para ser Diputado, Gobernador o miembro de un Ayuntamiento, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, por una parte remite al contenido de los artículos 41, 84 y 127, de la Constitución Política de esa entidad, en los cuales se describen los mismos, entre los que destacan aquellos que refieren a la temporalidad para separarse de los cargos públicos, partidarios o de la milicia previamente a la postulación, las edades mínimas de los aspirantes, los tiempos de residencia efectiva, así como el requisito indispensable que debe acreditar el aspirante al cargo de Gobernador, quien además de ser mexicano por nacimiento, de ser nativo del Estado, supuesto que se condiciona en su defecto a un mínimo de 10 años de residencia efectiva en el mismo; también se enumeran los supuestos legales que impiden que un candidato pueda ser electo en el cargo correspondiente y que básicamente aluden a la incompatibilidad fáctica de los cargos y al principio de la no reelección, para el caso de Gobernador del Estado, y en los demás, para el periodo siguiente al en que abandonan el cargo de elección que ocupan. Asimismo, deben sumarse a su vez aquellos requisitos que instituye la propia Ley Electoral, referentes a que no pueden aspirar a ocupar estos cargos las personas que sean magistrados del Tribunal Estatal de Elecciones, consejeros ciudadanos o presidente del Consejo Estatal de Elecciones, salvo que se separen del cargo tres años antes de la fecha de la elección. Requisitos todos que en su generalidad y en lo conducente, son exigidos por la Constitución Federal y su ley secundaria, para ser Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

En nuestro país el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina por disposición de la ley Presidente de los Estados Unidos

Mexicanos, electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo en toda la República; en cambio, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en las cámaras de Diputados (300 electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación plurinominal) y de Senadores (tres electos en cada Estado y en el Distrito Federal por el principio de votación mayoritaria y uno asignado a la primera minoría). De esta forma, simetralmente en el Estado de Chihuahua, el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Gobernador, electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo en todo el Estado; el Poder Legislativo se deposita en el Congreso del Estado compuesto por dieciocho diputados electos según el principio de mayoría relativa y hasta trece diputados electos según el principio de representación plurinominal, cada tres años; y la administración municipal está a cargo de los Ayuntamientos (67), que son integrados cada tres años, imperando en la elección de regidores el sistema mixto integrado con el procedimiento de votación mayoritaria relativa y por el diverso principio de representación proporcional; para determinar el número de regidores por ambos principios, además de atender las reglas específicas que para ello establece la legislación electoral en consulta, debe atenderse a lo que sobre el particular previene el Código Municipal.

c) La representación proporcional

Tema importante lo constituyen las reglas que se aplican para la asignación a los partidos políticos de los diputados por el principio de representación proporcional, tanto en el orden federal y local, así como las que se utilizan para los regidores que son electos a tenor de este principio.

En este apartado es oportuno subrayar que el artículo 54 de la Constitución General de la República, consigna las bases que deben tomarse en consideración para la elección de los 200 diputados de representación proporcional, mismas que podemos resumir de la manera siguiente: a) Haber participado con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales; b) Haber obtenido por lo menos el 1.5% de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones; c) En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios; d) El Partido Político que obtenga más del 60% de la

votación nacional emitida, tiene derecho a la asignación del número de diputados, hasta igualar su porcentaje de votación, sin exceder de los 315 (63%), por ambos principios; e) El que logre el 60% de la votación nacional emitida o menos no podrá contar con más de 300 diputados, por ambos principios; y f) las diputaciones que resten en los supuestos de las dos hipótesis anteriores, serán asignadas en proporción directa a sus votaciones nacionales a los demás partidos políticos con derecho a ellas, de acuerdo con las fórmulas establecidas en la ley secundaria. Bajo este contexto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su capítulo correspondiente destaca lo que debe entenderse por votación emitida (el total de los votos depositados en las urnas), y por votación nacional emitida (la que resulta de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 1.5% y los votos nulos); fija además el procedimiento a seguir por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para la asignación de diputados de representación proporcional, a partir de la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, que se integra con los elementos que denomina «cociente de unidad» (el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional) y «resto mayor» (el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de diputados mediante el cociente de unidad). Asimismo, se establecen las reglas para la distribución de los diputados por este principio que corresponda a cada partido político por circunscripción plurinominal, mediante la obtención del «cociente de distribución», que es el resultado de dividir la votación nacional emitida de cada partido político entre el número de diputados asignados para obtener su «cociente de distribución», que es aplicado a las votaciones que obtuvo en cada una de las circunscripciones plurinominales, para así establecer el número de diputados que le corresponde por cada una de las cinco listas, procedimiento en el que también es utilizada, en su caso, la regla del «resto mayor» cuando aún hubiese diputados por distribuir.

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Chihuahua, en su artículo 40, fracciones II y III, establece las reglas para la asignación de hasta los 13 diputados según el principio de representación proporcional, y que podemos agrupar de la siguiente manera: 1) Sólo tendrán derecho a participar en la

asignación los partidos políticos que acrediten la postulación de candidatos de mayoría relativa en doce o más distritos electorales y alcancen, cuando menos, el 1.5% del total de la votación estatal válida emitida; 2) En su caso, les serán asignados adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubieren obtenido sus candidatos, el número que corresponda de diputados de representación proporcional, de acuerdo con la votación emitida a su favor en el Estado; 3) Ningún partido político podrá contar con más del 60% de los miembros del Congreso (18 diputados), salvo cuando la totalidad de sus diputados hubieren resultado electos según el principio de votación mayoritaria relativa, lo que implica que si un partido político está en esta hipótesis, no podrá participar en la distribución de diputados de representación proporcional; 4) En los supuestos antes descritos, las diputaciones se adjudicarán de acuerdo a las fórmulas establecidas por la ley secundaria, atendiendo a lo siguiente: a) Hasta dos diputados, uno a cada uno de los partidos políticos que, sin haber obtenido diputación alguna por el principio de mayoría relativa, alcancen entre el 1.5% y el 7%, de la votación estatal emitida y obtengan el mayor número de votos a su favor dentro del mencionado rango y hasta un diputado más al partido político que encontrándose en este supuesto, alcance una votación mayor del 7%, pero menor del 10%. b) Asignados, en su caso, los diputados en los términos que anteceden, los restantes se adjudicarán a los demás partidos políticos a razón de un diputado por cada 10%, o excedente superior al 5%, que de la votación estatal emitida hubiere obtenido a su favor; 5) Las diputaciones de representación proporcional a que tenga derecho cada partido político se adjudicarán a sus candidatos que hubieren participado en los distritos electorales sin haber obtenido constancia de mayoría, de acuerdo con los siguientes criterios: a) la mitad, por riguroso orden, a quienes hubieren alcanzado las más altas votaciones con relación a los candidatos del mismo partido político; y b) la otra mitad, en su caso, también por riguroso orden, a quienes hubiesen obtenido los más altos porcentajes de votación con relación a los candidatos del mismo partido. Ahora bien, a tenor de estos principios, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en su parte conducente, define lo que debe entenderse por votación total emitida (el total de los votos depositados en las urnas) y por votación estatal válida emitida (la que resulta de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los

partidos políticos que no hayan alcanzado el 1.5% y los votos nulos). Asimismo, la legislación de referencia, para la asignación de diputados de representación proporcional, atiende a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad mixta, de acuerdo con lo siguiente: a) En el primer reparto, hasta dos diputados, uno a cada uno de los partidos que, sin haber obtenido diputación alguna por el principio de mayoría relativa, alcancen entre el 1.5% y el 7% de la votación estatal válida emitida y obtengan el mayor número de votos a su favor dentro del mencionado rango, y hasta un diputado más al partido político que, encontrándose en el supuesto a que se refiere este inciso, alcance una votación mayor del 7% pero menos del 10%; b) Hecha, en su caso, la asignación anterior, los diputados restantes se adjudicarán a los demás partidos políticos, de acuerdo a los siguientes criterios de proporcionalidad: I.- Cociente de unidad, que será igual al 10% de la votación estatal emitida. II.- Resto mayor, que será el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido, comprendido entre el 5% y el 9.9% de la votación estatal válida emitida, una vez hecha la asignación de diputados mediante el cociente de unidad. El resto mayor debe utilizarse cuando aún hubiese diputados por repartir.

Por otra parte, la legislación electoral local dispone para el caso de las asignaciones de regidurías de representación proporcional, que un partido político para que tenga derecho a ello, es preciso que no haya obtenido la mayoría relativa de la elección en el municipio de que se trate, además de que la votación recibida a su favor sea por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida; en este caso, el partido o coalición que logren ese porcentaje, tiene derecho a que les sea distribuido un regidor de representación proporcional. Además deben observarse las reglas siguientes: 1.- Si varios partidos o coaliciones se colocan en el anterior supuesto, de manera que sobrepasen al número de regidurías de representación proporcional que a cada municipio corresponda de acuerdo con el Código Municipal, aquéllas se otorgarán atendiendo por riguroso orden, al número decreciente de votos que cada partido o coalición haya obtenido. 2.- Si después de haberse distribuido conforme a los supuestos que anteceden, quedasen regidurías por repartir, éstas se otorgarán mediante rondas de asignación entre todos los partidos o coaliciones que se coloquen en este supuesto, de una en una, considerando el orden decreciente de su

votación, pudiéndoles corresponder tantos regidores adicionales, como veces, la votación obtenida por cada uno de los partidos o coaliciones, contenga el porcentaje que resulte de dividir el 100% entre el número de regidores de representación proporcional establecido por cada municipio. 3.- Bajo el procedimiento que se señala en los apartados que anteceden, ningún partido o coalición podrá tener más del 50% más uno de la totalidad de las regidurías que adicionalmente, por el principio de representación proporcional le corresponda a cada municipio. 4.- Serán regidores propietarios y suplentes según el principio de representación proporcional, los que aparezcan en primer término con el carácter señalado en la boleta electoral que se autorice para la elección según el principio de votación mayoritaria relativa.

#### d) Elecciones

La Ley Electoral del Estado de Chihuahua señala como fecha para la celebración de las elecciones ordinarias, el segundo domingo del mes de julio del año que corresponda la elección. Esta fecha no coincide con la que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para las elecciones de Presidente de la República, diputados y senadores, en tanto que las mismas deben celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda a la renovación de dichos poderes. En lo que se refiere a las elecciones extraordinarias, ambas legislaciones coinciden que las convocatorias respectivas deberán ser lanzadas dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al en que se actualice la causa legal que las motive, para celebrarse la elección en la fecha que se fije para ello por los miembros de los respectivos Congresos.

#### e) Los partidos políticos

La legislación estatal electoral, de acuerdo con la norma constitucional tanto federal como local, refiere que los partidos políticos constituyen entidades de interés público, y que tienen como fin promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática del Estado, a la integración de sus poderes públicos y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Reconoce que en Chihuahua habrá dos tipos de partidos políticos, esto es, los partidos políticos nacionales y los que tengan registro estatal. En este último caso, para la constitución y registro de un partido político estatal, la ley exige los mismos requisitos que para el caso se requieren en lo federal, es decir, que la organización que pretenda constituirse como tal, deberá formular una declaración de principios y de acuerdo con ella, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades. Por otra parte, debe acreditar que cuenta con los mínimos de militantes que se exige para ello. El Consejo Estatal de Elecciones es la autoridad competente para resolver la solicitud respectiva. En esa entidad federativa no se contempla el registro condicionado de partidos políticos ni de organizaciones políticas para poder participar en las elecciones. Por otra parte, los partidos políticos acreditados podrán formar frentes y fusiones, así como coaliciones, esto último con el fin de presentar plataformas y postular al mismo candidato en las elecciones correspondientes, imperando básicamente como condiciones la celebración de un convenio entre los partidos que las integren y la obtención del registro como tal ante el órgano electoral estatal competente.

Como consecuencia de lo anterior, a los partidos políticos que participan en las elecciones locales, se les confiere una serie de derechos y obligaciones, que en lo conducente coinciden en el contorno federal, como son entre otros, el de participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, gozar de las garantías y disfrutar de las prerrogativas que se les otorgan para realizar libremente sus actividades, nombrar representantes ante los organismos electorales y en cada una de las mesas directivas de casilla y representantes generales, entre otras. Lo mismo sucede con las obligaciones que deben observar en todas sus actuaciones.

En el Estado de Chihuahua, los partidos políticos que participan en los procesos electorales, gozan de las siguientes prerrogativas en tiempos electorales: 1.- Tener acceso en forma gratuita a los servicios radiotelefónicos propiedad del Gobierno del Estado. 2.- Gozar de la exención de impuestos y derechos estatales y municipales, salvo las excepciones que se enumeran en la propia ley. 3.- Participar anualmente del financiamiento público estatal, para el ejercicio de sus actividades políticas en el Estado.

El financiamiento público, en los dos ámbitos, atiende a las modalidades siguientes: a) Financiamiento público; b) Financiamiento por militancia; c) Financiamiento de simpatizantes; d) Autofinanciamiento; y e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Los partidos políticos deben tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como también tienen la obligación de rendir un informe anual para dar cuenta de los ingresos y egresos de sus recursos, y un informe específico durante las campañas electorales.

En este rubro, la diferencia que podemos señalar en relación a las modalidades del financiamiento público, lo constituye que en el ámbito federal, para establecer el costo de una campaña, el mismo es desglosado de acuerdo con las fórmulas que se utilizan para fijar el costo o valor en lo económico de un voto, y es en proporción a la votación obtenida por los partidos que se distribuye dicho financiamiento; en cambio, la legislación electoral de Chihuahua, finca una base específica trianual del total del financiamiento público a que tendrán derecho los partidos políticos, que asciende a la cantidad de \$7'632,000.00 (siete millones seiscientos treinta y dos mil pesos), que es obtenida de multiplicar por tres la partida que fue asignada para el año de 1994. Esta cantidad deberá ser ajustada al alza de acuerdo con el índice de inflación anual que publique el Banco de México o el organismo que en su caso asuma esta función, para el calendario del año anterior y se establecerá en el Presupuesto de Egresos del Estado. Asimismo, las reglas de distribución deben atender a lo siguiente: 1.- El 50% de la cuantificación total del financiamiento público se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos políticos contendientes; y 2.- El 50% restante se distribuirá en proporción directa al total estatal de votos válidos de los partidos y coaliciones, y conforme al número de votos oficialmente obtenidos por cada uno de ellos, o de coaliciones, de acuerdo a la calificación definitiva de la elección anterior de diputados por el principio de mayoría relativa, emitida por el Consejo Estatal de Elecciones.

f) Organismos electorales

La Ley Electoral del Estado de Chihuahua establece que los ciudadanos, los partidos políticos y el Gobierno son corresponsables en la preparación, desarrollo, vigilancia, observación y calificación del proceso electoral mediante las instituciones, procedimientos y normas que sanciona esta ley. Dicha disposición se asemeja a lo que en el orden federal se establece, en el sentido de que la organización de las elecciones es considerada como una función pública, y se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los ciudadanos y los partidos políticos.

En esa virtud, el organismo local depositario de la autoridad electoral, es el Consejo Estatal de Elecciones, cuya estructura es conformada por un Consejo General y un Consejo Municipal en cada cabecera municipal y las mesas directivas de casilla. Esta estructura, comparada con la que le corresponde al Instituto Federal Electoral, obedece sin duda a la adecuación natural de operatividad necesaria y suficiente para desarrollar sus actividades en la entidad.

De acuerdo con lo señalado, el Consejo Estatal de Elecciones se conceptualiza como un organismo público, autónomo, de carácter permanente y con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de independencia funcional en su relación con los poderes del Estado, cuya actuación debe ajustarse a tenor de los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y autonomía. El concepto que antecede demuestra que la idea desarrollada por el legislador, es un claro reflejo de la reforma que operó en el artículo 41 de la Carta Magna Federal, en la que por primera vez se enmendó constitucionalmente como una función estatal la organización de las elecciones, bajo estos principios fundamentales.

Es importante hacer notar que el Consejo General del Consejo Estatal de Elecciones se integra por un presidente que es nombrado por las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso Local, a propuesta del Ejecutivo; cuenta con voto de calidad en caso de empate. Un representante de cada partido político con registro definitivo, con voz pero sin voto. Seis consejeros ciudadanos numerarios, con voz y voto. Dos consejeros supernumerarios con voz y voto que suplirán a los numerarios en sus ausencias;

todos los consejeros ciudadanos son designados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre los ciudadanos propuestos por el Ejecutivo. Un secretario general, con voz pero sin voto, designado por insaculación por el propio Consejo General de entre los notarios públicos de la capital del Estado. El representante del Registro Federal de Electores, con voz pero sin voto. Todos los integrantes del Consejo General son designados específicamente para cada proceso electoral, con excepción del presidente del mismo, quien debe durar tres años en el cargo.

De acuerdo con estas precisiones, es interesante resaltar el hecho de que el Gobernador del Estado interviene tanto en las propuestas del Presidente del Consejo General y de los consejeros ciudadanos. Lo anterior podría no constituir un avance en este tema, en tanto que ello no viene a comulgar directamente con el principio de independencia que conlleva a la ciudadanización de los órganos electorales. Por su parte, los requisitos que la legislación electoral estatal previene para ser consejero ciudadano, son coincidentes con aquellos que prevé el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, salvo aquel que en esta última, refiere a que deben tener conocimientos de la materia político-electoral.

El Consejo Estatal de Elecciones cuenta además con el personal administrativo y profesional necesario para el cumplimiento de sus funciones, así como con las direcciones ejecutivas de Organización Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración, Prerrogativas y Financiamiento.

Ahora bien, en lo que respecta a las atribuciones que les corresponden a este organismo y sus funcionarios, respectivamente, coinciden de manera proporcional con las que actualmente cuenta el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sin que se observe la existencia de alguna otra que se distinga sustancialmente de otra. Lo anotado, atendiendo a sus esferas competencial y estructural, sirve para explicar lo que sucede con los Consejos Municipales, mismos que se integran de la siguiente manera: 1. Los Consejos de los municipios que tengan de cien mil habitantes en adelante o que sean cabecera de distrito, se integrarán de la siguiente forma: a) Un presidente con voz y voto, y un secretario técnico sólo con voz, nombrados por el

órgano directivo del Consejo Estatal de Elecciones; b) Un representante de cada partido político de los que integran el Consejo General, con voz pero sin voto; y c) Por cinco consejeros ciudadanos con voz y voto, designados por el Consejo General de alusión. 2. En los municipios con menos de cien mil habitantes, la estructura de los consejos atiende a las reglas antes señaladas, excepto que en este caso deben integrarse por tres consejeros ciudadanos. Se destaca que en aquellos municipios cuya cabecera sea además cabecera de distrito, el proceso electoral correspondiente a los diputados por el principio de mayoría relativa, será organizado y dirigido por el Consejo Municipal respectivo.

Las mesas directivas de casilla son los organismos electorales que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio emitido por los ciudadanos. Su número y ubicación son determinados por los Consejos Municipales bajo la supervisión del Consejo Estatal de Elecciones, correspondiéndoles también nombrar a los ciudadanos que deben integrarlas, mediante un procedimiento de doble insaculación. Su composición es idéntica a la estructura que la legislación federal previene en su apartado correspondiente, es decir, se integran por un presidente, un secretario, dos escrutadores, y sus respectivos suplentes.

g) El padrón electoral y la credencial para votar con fotografía

En relación al tema del padrón electoral, la Ley de la materia del Estado de Chihuahua, de manera muy genérica, establece que dicho padrón que sirva de base para las elecciones, será elaborado por el Consejo Estatal de Elecciones; sin embargo, no regula en detalle el procedimiento respectivo al que habría que atenderse para ello, como sucede en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Empero, lo que subsiste de manera importante es la circunstancia relativa a que realmente es utilizada la documentación que en este rubro es elaborada por el Registro Federal de Electores dependiente del Instituto Federal Electoral. Para ello, el Ejecutivo del Estado está facultado para celebrar con la autoridad electoral federal citada los convenios necesarios que permitan utilizar sus servicios en los procesos electorales estatales. En el convenio respectivo deben regularse cuestiones de: integración, estructura, atribuciones y deberes, inscripción de

ciudadanos en el padrón electoral, credencial de elector, listas nominales, depuración del padrón, procedimiento técnico censal, participación de los partidos políticos y órganos de vigilancia.

En ese contexto, es el convenio de alusión, el que a nivel estatal fija las bases indispensables de fondo y procedimentales, relativas a la conformación del padrón electoral y listas nominales de electores, así como lo propio, en lo que toca a la credencial para votar con fotografía.

h) El proceso electoral

El proceso electoral es definido en síntesis en ambas legislaciones, como el conjunto de actos ordenados por la ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los poderes públicos que se involucran, respectivamente. Dichos procesos electorales se distinguen como ordinarios y extraordinarios. Así, las etapas que lo conforman comprenden la de preparación de las elecciones, la de la jornada electoral, la de los resultados electorales y la de calificación y declaración de validez de las elecciones, aunque en la legislación federal se incluye también como tal, la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido, tanto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, son básicamente coincidentes en la regulación o reglamentación de todos los actos electorales que comprende cada una de esas etapas, puesto que aluden simétricamente a temas como a los procedimientos de ubicación e integración de las mesas directivas de casillas, del registro de candidatos o fórmulas de candidatos, de las campañas electorales y de la propaganda electoral, del registro de representantes, de la documentación y el material electoral, actos todos que corresponden a la primera de las etapas del proceso electoral, en las cuales no se aprecia ninguna nota distintiva o importante que implique la necesidad de algún comentario en especial. Lo mismo sucede con lo que respecta a la etapa de la jornada electoral, donde se hace referencia a temas como la instalación de las casillas, de la votación, del escrutinio y cómputo en la casilla, de la clausura de la casilla, de la remisión de los expedientes o paquetes electorales, así como los procedimientos que refieren a la recepción de los expedientes de casilla y de información preliminar de

los resultados de cada una de las elecciones. Referente a la etapa de resultados electorales, se alude de igual forma a los procedimientos que regulan las sesiones de cómputo correspondientes, mismos que se adecuan a la naturaleza de la elección de que se trate, la entrega de la constancia de mayoría al candidato o fórmula de candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en la elección correspondiente, y a la declaración de validez de la elección, esto por parte de los órganos electorales competentes. Al respecto, es interesante resaltar que en el ámbito local la etapa de calificación y declaración de validez de las elecciones de Gobernador, corresponde al Consejo Estatal de Elecciones, así como la asignación de diputados de representación proporcional; y de la calificación de la elección de diputados, ayuntamientos y asignación de regidores de representación proporcional, a los respectivos consejos municipales.

i) Los órganos jurisdiccionales electorales

La Ley Electoral del Estado de Chihuahua previene la existencia de un Tribunal Estatal de Elecciones, como un órgano autónomo, de legalidad, plena jurisdicción y máxima autoridad en la materia, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos previstos en la ley, así como las diferencias de conflictos laborales que surjan entre el Consejo Estatal de Elecciones y sus servidores y las que provengan entre el propio Tribunal y su personal. Sus resoluciones son definitivas e inatacables, en las cuales deberá garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Sus características o estructura difieren notablemente con aquellas que actualmente guarda el Tribunal Federal Electoral, en tanto que este último se compone fundamentalmente en su aspecto jurisdiccional de una Sala de Segunda Instancia, de una Sala Central y Salas Regionales; de jueces instructores; de un Secretario General y Secretarios Generales de Acuerdos adscritos a las Salas Central y Regionales, de Secretarios de Estudio y Cuenta, Oficiales de Partes y Actuarios Notificadores. También existen la Secretaría Administrativa y las Coordinaciones que tienen a su cargo las tareas de capacitación, investigación, documentación, difusión y de comunicación social, además de contar con un Centro de Capacitación Judicial Electoral.

En cambio, de acuerdo a la dimensión a la que circunscribe su actuación, la estructura del Tribunal Estatal de Elecciones se compone de una Sala, integrada por cinco magistrados numerarios y uno supernumerario; tres numerarios y el supernumerario son nombrados por las dos terceras partes del Congreso Local a propuesta del Ejecutivo; y los restantes, serán integrantes del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, electos mediante insaculación de entre sus miembros; un Secretario General y los Jueces Instructores en número suficiente para desahogar el trabajo, mismos que tienen a su cargo iniciar el trámite de los recursos que se reciban, admitirlos si reúnen los requisitos, o someter al pleno los acuerdos de desechamiento de los notoriamente improcedentes; también cuenta con el personal administrativo indispensable.

La legislación local contempla la existencia de una Comisión de Justicia, como sucede en el Código Federal de la materia, presidida por el Presidente del Tribunal, para conocer de la remoción de los consejeros ciudadanos en caso de que incurran en conductas que sean contrarias a sus funciones legales.

j) El sistema de medios de impugnación

En tratándose del sistema de medios de impugnación, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, contempla como medios de defensa jurídica para impugnar los actos, resultados y resoluciones dictadas por los organismos electorales, los recursos de revisión y apelación, que podrán interponer los ciudadanos y los partidos políticos, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios; asimismo, los recursos de revisión, apelación e inconformidad, durante el proceso electoral.

El recurso de revisión que pueden interponer los partidos políticos en contra de los actos o resoluciones de los órganos electorales o del mismo Consejo Estatal de Elecciones.

El recurso de apelación que se podrá interponer: por los ciudadanos, para impugnar actos relacionados con la oficina del Registro Federal de Electores; y, por los partidos políticos, para impugnar las



resoluciones recaídas a los recursos de revisión, o los actos y resoluciones del Consejo Estatal de Elecciones.

El recurso de inconformidad que los partidos políticos pueden hacer valer para impugnar: por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, los resultados consignados en las actas de cómputo de la elección de diputado, gobernador o ayuntamientos; por las causales de nulidad establecidas en la ley, la declaración de validez de la elección de diputado, gobernador o ayuntamientos; por error aritmético, los cómputos distritales, de gobernador o de ayuntamientos; y la asignación de diputados o regidores de representación proporcional.

El trámite de los recursos debe iniciarse en los términos establecidos por la ley y por escrito, en el que deben observarse los requisitos que son exigidos para su procedencia, mismos que en ambas legislaciones son coincidentes en lo esencial.

En el contencioso electoral estatal, como sucede en el federal, son admisibles únicamente como pruebas: las documentales públicas y privadas, las presuncionales e instrumental de actuaciones y las pruebas técnicas, cuando por su naturaleza no requieran de perfeccionamiento. Sin embargo, en lo local, también son admisibles las pruebas testimoniales, entendiéndose por tales, la comparecencia ante el órgano encargado de resolver el recurso, y a petición de parte, de cualquier persona ajena a la controversia para que declare sobre hechos que le consten y que sean materia de la misma, de conformidad con el interrogatorio que para tal efecto se presente; por cada hecho a demostrarse, sólo se admitirán hasta tres testigos.

Cabe destacar como dato relevante el hecho de que en esta legislación no se exige como requisito de procedibilidad el escrito de protesta, sino que lo contempla únicamente como un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral; en cambio, en la legislación federal además de ser considerado así, es catalogado también como un requisito de procedibilidad necesario para la tramitación del recurso de inconformidad.

Ahora bien, en lo que respecta al sistema de medios de impugnación que regula el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene

como propósito dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. De acuerdo con este sistema, se contempla el recurso de revisión que conoce el superior jerárquico del órgano del Instituto que produjo el acto impugnado. Así como los diversos recursos de apelación, inconformidad y reconsideración, que conoce el Tribunal Federal Electoral.

En ese orden de ideas, cabe señalar que el recurso de apelación lo pueden interponer los ciudadanos en contra de la resolución que declare improcedentes las solicitudes de expedición de credencial para votar con fotografía, la de rectificación de sus datos en el padrón electoral o en las listas nominales, o bien, ante la falta de respuesta en tiempo a dicha solicitud; por su parte, los partidos políticos pueden hacer valer este recurso en contra de las resoluciones recaídas al recurso de revisión y demás actos o resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral, entre los que destacan el informe que elabore la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores al Consejo General y a la Comisión de Vigilancia, sobre las observaciones a las listas nominales de electores, en contra de los límites a los gastos de campaña fijados por los Consejos respectivos y en contra del dictamen que elabore la Comisión sobre los informes que presenten los partidos políticos del origen y monto de sus ingresos, así como su empleo y aplicación.

El recurso de inconformidad que pueden interponer los partidos políticos, para solicitar la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas para la elección de Presidente, diputados y senadores; para solicitar la nulidad de una elección de diputados y senadores electos por el principio de mayoría relativa o para impugnar la asignación de senador a la primera minoría; o, para impugnar, por error aritmético, los cómputos distritales de la elección de Presidente y diputados, o los cómputos locales para senadores, y los cómputos de circunscripción plurinominal de diputados electos por el principio de representación proporcional.

Asimismo, el recurso de reconsideración que resuelve la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, que pueden interponer los partidos políticos, para impugnar las resoluciones pronunciadas por las Salas de dicho Tribunal en los

recursos de inconformidad; o la asignación de diputados de representación proporcional realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El mismo marco recursal se aplica en tratándose de la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

#### k) Causales de nulidad

Por cuanto a los supuestos que configuran las causales de nulidad de la votación recibida en una casilla, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua prevé como tales nueve hipótesis, las que en su mayoría coinciden con las que previene el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, excepción hecha con aquella que alude a que se compruebe que se impidió, sin causa justificada, ejercer el derecho de voto a los ciudadanos.

En consecuencia, las hipótesis de nulidad de votación en una casilla, refieren a lo siguiente: a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por la autoridad electoral competente. b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales a la autoridad electoral facultada para recibirlos, fuera de los plazos legales. c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por la autoridad electoral. d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección. e) La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por la ley. f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos que beneficie a uno de los candidatos, fórmula de candidatos y esto sea determinante para el resultado de la votación. g) Permitir sufragar sin credencial para votar o a aquellos cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores, excepto en los casos autorizados por la ley, y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación. h) Haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin causa justificada. i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación.

En lo que respecta a la nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa, gobernador o ayuntamiento, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua establece como supuestos, los siguientes: 1.- Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad de votación recibida en casilla, se acrediten en por lo menos un 20% de las casillas electorales del municipio, distrito o Estado, según corresponda; 2.- Cuando no se instalen las casillas en el 20% de las secciones del municipio, distrito o Estado, según corresponda y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; y 3.- Cuando los candidatos sean inelegibles. En estos casos, la nulidad será declarada por el Tribunal Estatal de Elecciones. Dichos supuestos concuerdan en lo conducente respecto a la nulidad de una elección de diputados o senadores que prevé el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aun en lo que se refiere a la causa genérica de nulidad de una elección, en caso de demostrarse que hayan ocurrido en forma general violaciones sustanciales cometidas en la jornada electoral, y cuando se demuestre además, que sean determinantes para el resultado de la elección.

#### l) De las faltas administrativas y de las sanciones

En otro orden de ideas, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, a la par que la legislación federal, contempla como sanciones a las faltas, infracciones u omisiones que cometan los observadores electorales y los funcionarios electorales, la multa de carácter económico fijada en salarios mínimos, así como la amonestación, la suspensión o destitución del cargo, también para los segundos, mismas que son aplicadas por el Tribunal Estatal de Elecciones o por el Consejo Estatal de Elecciones, respectivamente; y quien a su vez está facultado para denunciar ante la autoridad competente, a los ministros de cualquier culto religioso que induzcan al electorado a abstenerse de votar, o hacerlo a favor o en contra de cualquier partido político, coalición o candidato; así como a los extranjeros que se inmiscuyan en asuntos políticos. En este rubro, también los notarios públicos y los partidos políticos por su parte, pueden ser sancionados por incumplimiento de sus obligaciones; en el caso de los partidos podrá optarse por la aplicación de multas o la reducción de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, cuando sus dirigentes, miembros o simpatizantes incumplan o cometan determinados

actos que configuren las conductas que prohíbe la ley. De estas irregularidades conoce el Tribunal Estatal de Elecciones, previo comunicado del Consejo Estatal de Elecciones.

En este apartado resulta novedosa y muy interesante la disposición que se refiere a que quien viole las disposiciones de la ley electoral estatal sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provengan del erario público, se les podrá sancionar con multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente.

#### m) Delitos electorales

La legislación electoral del Estado de Chihuahua incluye en título especial aquellas conductas que son tipificadas y sancionadas con pena corporal y que tienen relación con la actividad electoral por parte de los ciudadanos, servidores públicos y funcionarios electorales o partidistas, a diferencia de lo que sucede en el ámbito federal, dado que en esta materia, las conductas que pueden configurar una infracción de carácter penal y que coinciden en cuanto a los supuestos con las que previene aquella legislación, están tipificadas en el Código Penal Federal.

#### n) De los procesos plebiscitarios y de referéndum

Una de las novedades sin duda más importantes que acarrió la reforma electoral en el Estado de Chihuahua, lo constituye la introducción de las figuras de participación democrática conocidas como el plebiscito y el referéndum, y que en su aspecto procedimental, son regulados por la Ley Electoral secundaria.

Es el Consejo Estatal de Elecciones el órgano encargado de la organización y desarrollo de los procesos plebiscitarios y de referéndum.

Por su parte, el Tribunal Estatal de Elecciones es la autoridad competente para ordenar su organización y desarrollo, así como para efectuar el cómputo de los resultados y dictar, en su caso, los actos jurídicos que sean necesarios para lograr la debida observancia de la voluntad de los electores.

En estos procesos son aplicables en lo conducente las disposiciones relativas a los procesos electorales

ordinarios, con las salvedades previstas por la ley de manera especial.

El plebiscito es definido como la consulta a los electores para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión de los Poderes Ejecutivo o Legislativo, o bien de los ayuntamientos, que sean considerados como trascendentes para la vida pública del Estado o de los municipios, según sea el caso, o para la erección o supresión de municipios.

En ese contexto, podrán someterse a plebiscito:

1.- Los actos o decisiones de carácter general del Gobernador del Estado, que se consideren como trascendentes en la vida pública de esa Entidad Federativa.

2.- Los actos o decisiones de gobierno de las autoridades municipales que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate.

3.- Para la erección de nuevos municipios dentro de los límites ya existentes, o la supresión de alguno o algunos de éstos.

En estos casos, la solicitud correspondiente deberá presentarla el Gobernador del Estado, los ayuntamientos y el Congreso del Estado, respectivamente; o bien, el 25% de los electores del municipio de que se trate podrán solicitar, por conducto del Presidente Municipal, se sometan a plebiscito los actos o decisiones de las autoridades municipales.

Sus resultados son vinculatorios para las autoridades que lo hayan promovido, excepto cuando a nivel municipal lo promuevan los electores.

Corresponde al Tribunal Estatal de Elecciones determinar si el acto o decisión es trascendente para la vida pública del Estado o municipio, según sea el caso.

Para que un acto o decisión sometido a plebiscito pueda dictarse o expedirse válidamente, se requiere que se apruebe por más del 50% de los electores del Estado, municipio o municipios, según sea el caso, que hayan participado en el plebiscito. Los electores en el mismo se limitarán a votar por un sí o por un no, el acto de gobierno sometido a su consideración.

Por otra parte, el referéndum es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos (o electores) del Estado o municipios, según corresponda, manifiestan su aprobación o desaprobación con respecto a leyes, reglamentos municipales o reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado.

El referéndum puede ser total o parcial. En el primer caso, será cuando se objete por completo el ordenamiento correspondiente; y parcial, cuando se objete sólo una parte del total del articulado del mismo.

Es al Tribunal Estatal de Elecciones a quien corresponde determinar si la solicitud de los electores es procedente o no, así como si el ordenamiento objetado es susceptible de someterse a referéndum. La resolución que declare improcedente la solicitud respectiva, puede ser impugnada ante el propio Tribunal, mediante el recurso de reconsideración.

La ley, reglamento municipal o reformas o adiciones a la Constitución Local que hayan sido objetadas, quedarán ratificados si más del 50% de los ciudadanos que participen en el referéndum, emite su opinión favorable a ellos. En caso contrario, serán derogados y no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de dieciocho meses tratándose de leyes o reglamentos municipales y dos años tratándose de reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado.

#### IV. Conclusiones

De las notas que anteceden, es posible desglosar con claridad las igualdades y distinciones que las legislaciones electorales en estudio guardan de acuerdo con esta confrontación analítica, cuyo balance finalmente viene a arrojar como conclusión que ambas leyes detentan una similitud bastante considerable en cuanto a su contenido temático y estructura formal, explicable en razón de que, como es tradicional, la norma federal en casi todas las materias que regula, es concurrentemente reflejada en las legislaciones estatales, con algunas modificaciones que obedecen más que nada a la capacidad y tamaño de las estructuras en que descansan y soportan su actividad soberana cada uno de los Estados de la República.

Sin embargo, podemos anotar que la Ley Electoral del Estado de Chihuahua es innovadora al menos en los aspectos siguientes: 1.- Que a diferencia del ámbito federal, para el financiamiento público al que tienen derecho los partidos políticos, se fija una base específica trianual del total del financiamiento que les corresponderá, y se establecen también dos distintas reglas para la distribución respectiva; 2.- El que por primera vez en materia electoral, se fija específicamente una sanción a quien viole las disposiciones de la ley, sobre las restricciones para las aportaciones de financiamiento a los partidos políticos, que no provengan del erario público, que se hace consistir en una multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente; 3.- No se exige el escrito de protesta como requisito de procedibilidad para el recurso de inconformidad, sino que únicamente se contempla como un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral; 4.- Que en materia probatoria, es admisible la prueba testimonial, consistente en la comparecencia ante el órgano encargado de resolver el recurso, y a petición de parte, de cualquier persona ajena a la controversia para que declare sobre hechos que le consten y sean materia de la misma; y 5.- La regulación de los procesos plebiscitarios y de referéndum, que sin duda vienen a revolucionar la participación democrática de los ciudadanos en la toma de decisiones del poder público.

---

# ***Sección de bibliohemerografía***

*I. Reseñas bibliohemerográficas*

*II. Bibliografía temática*

MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier.  
*Cuestiones Constitucionales, José María Iglesias*  
México, UNAM. Colección: Al siglo XIX ida y regreso.  
1996, 218 pp.

Pocas veces en el desarrollo del Derecho público mexicano se pueden conjugar circunstancias tan favorables para acceder en un solo texto al conocimiento enciclopédico y humanista de los destacados juristas del siglo XIX y, al mismo tiempo, rescatar la vigencia que el pensamiento histórico aporta a la vida cotidiana de una sociedad.

La compilación que Javier Moctezuma Barragán hace en *Cuestiones Constitucionales*, de los artículos periodísticos publicados por José Ma. Iglesias en *El Siglo Diez y Nueve*, entre junio de 1856 y enero de 1857, junto con el estudio realizado en 1879 sobre las atribuciones de la Suprema Corte, constituyen un claro ejemplo de cómo la historia la hacen los hombres y son ellos mismos quienes la tornan vigente.

Iglesias, sin ser diputado constituyente, desde su primer artículo muestra una profunda preocupación por que el Congreso de 1856 «se ocupe de la más importante de sus tareas: la de constituir al país». Después de tantos años de revueltas y cambios políticos manifiesta su ansiedad por que se dé fin a ese período de transición y se afiance el país como una nación con un sistema democrático propio y un gobierno estable en su estructura, y definido en sus políticas de acción.

Como bien lo resalta Javier Moctezuma, Iglesias, en esa primera colaboración periodística titulada *La Constitución de 1816*, fija y explica su posición en favor de una República. La propone representativa y popular, pues al hacer una similitud entre el carácter popular de nuestra democracia representativa con el federalismo, concluye que éste es «más liberal» y «más democrático» que el centralismo. Además, destaca que no podría ser de otra manera porque la «nación ha tenido razón de sobra al proscribir el sistema

monárquico» y decidir que sus destinos transiten por la forma republicana.

A partir de esta premisa, Iglesias realiza un extenso examen de la propuesta que hace la comisión especial del Congreso para la formación del código fundamental de 1856. Advierte que en el proyecto presentado faltan puntos cardinales que, o ni siquiera se enuncian, o se reservan en su totalidad para las leyes orgánicas, mientras otras materias se tratan profusamente. «En eso encontramos un contraste y una contradicción, y bueno será que una y otra desaparezcan en la revisión del dictamen.»

Es tal la acuciosidad analítica que aplica en el estudio de los temas constitucionales y la variedad de los mismos tan amplia, que auténticamente se ve involucrado en lo que hoy conocemos como una reforma del Estado.

Con ese espíritu constructivo redacta varios artículos de opinión agrupados en una temática muy concisa pero fundamental: el preámbulo de la Constitución, los derechos del hombre, la propiedad, la división territorial, la subsistencia del Senado, la reforma de la Constitución y un estudio sobre las facultades de la Corte de Justicia.

Al abordar el preámbulo de la Constitución precisa que invocar el nombre de la deidad no significa de ninguna manera supeditarse al derecho divino. Aclara que citar a Dios —como lo hicieron los legisladores constituyentes— responde a una costumbre establecida en las épocas más remotas y no a un propósito de justificar el origen de la autoridad emanado de una especie de ordenación bíblica. Enfatiza que en última instancia el derecho divino son meras invenciones que pretenden justificar el poder central del monarca, no obstante su probado fracaso en el establecimiento del beneficio colectivo.

En ese mismo escrito señala que omitir al Distrito Federal y a los territorios como partes integrantes del pacto federativo es una apreciación equivocada. Desconocerlos, según él, equivaldría a invadir los poderes de los representantes electos en esas instancias y a contradecir la voluntad general de establecer un sistema federal democrático, representativo y popular.

Por lo que respecta a los derechos del hombre, Iglesias se cuestiona sobre la pertinencia de incluir en la Carta Magna un catálogo de derechos del hombre, si se acepta que éstos provienen del derecho natural o si son reconocidos como la base de las instituciones sociales.

Todo catálogo resultaría ocioso para él si se considera que los derechos están en la naturaleza humana y no en las disposiciones legales que los reconocen. En este sentido, quizá su observación fue tomada en cuenta en la elaboración de la Ley fundamental promulgada en 1917, en cuyo texto la denominación derechos del hombre es sustituida por la de garantías individuales, tal como lo propuso Iglesias.

Sin perder nunca el carácter propositivo de su discurso y la posición crítica de su argumentación, hace un puntual señalamiento en cuanto al contenido de las constituciones. Sostiene que cualquier ley suprema «debe ser en su conjunto una ley clara, sencilla, perceptiva, práctica, exenta de principios abstractos y de declaraciones metafísicas». Concepto que, entre otras cosas, le permite delimitar y distinguir metódicamente entre los derechos y obligaciones de los habitantes de la República, los de los mexicanos y los de «la parte de ellos que se eleva a la categoría de ciudadanos».

La propiedad es un derecho que es analizado por el ensayista con gran detenimiento a lo largo de 17 artículos. De manera profunda y sistemática, incursiona en las múltiples aristas que planteaba el problema de la propiedad en el siglo XIX. Con honestidad y visión de estadista expresa su admiración y respeto por la propiedad privada, en torno de la cual sentencia que «en el mismo instante que la propiedad carezca de garantías, reinará el desorden».

Como buen liberal considera que la propiedad es un elemento que soporta la formación y existencia de una sociedad. Sostiene que es un síntoma inequívoco de niveles inmejorables de civilidad. A pesar de que alienta la igualdad y la repartición de esa propiedad, reconoce límites como la expropiación por causas de utilidad pública así como la usucapión.

Con una perspectiva integral, Iglesias establece un parangón entre la propiedad y el trabajo. Afirma que éste desaparecería del mundo «si las leyes, faltando al fin primordial, al objeto preferente de la asociación» el hombre andaría desnudo y como padre de familia no podría afianzar el bienestar ni el patrimonio de sus seres queridos.

En este mismo sentido plantea la necesidad de que los municipios sean propietarios, pero siempre por medios lícitos y honestos. Agrega que los terrenos que tengan en propiedad las municipalidades, sean los indispensables para satisfacer los requerimientos de la población en su conjunto y de esta manera, como partes constitutivas de los estados, disfruten la misma libertad que ellos en su administración interior.

La importancia del historiador en el seno del Estado queda plasmada en sus reflexiones acerca de la división territorial. Muestra su convencimiento pleno de que este negocio debía confiarse más que a la comisión redactora de la Constitución de 1857, a una gran comisión, compuesta de un representante por cada estado y territorio. Argüía que sólo con el caudal de conocimientos científicos y peculiares de los responsables a los que se les encargaría la encomienda, las pretensiones en esta materia no correrían riesgo de que incurrieran en decisiones con daños irreversibles para la composición de las demarcaciones.

Sin lugar a dudas, un tema que abordó con singular atinencia radica en —como él lo denominó— la subsistencia del Senado. Desde el título alerta sobre la necesidad de rescatar esa parte del Poder Legislativo que erróneamente en otras épocas fue condenada al ostracismo. Se percató del momento histórico de su tiempo y proyecta sus ideas al futuro al aportar las razones por las que se muestra en favor de otorgarle un lugar trascendente a la Cámara Alta en el ejercicio del poder público.

Dice que esta institución de la República no rompe la unidad del Poder Legislativo. Alega contra la posición que considera que si se fracciona lo que es uno e indivisible, que «el Poder Legislativo es uno como es igualmente una nación; pero su esencia no varía porque se divida su ejercicio de la manera que se considere más conveniente a los intereses sociales. También la soberanía es una e indivisible y no por eso deja de dividirse entre los poderes supremos, conocidos con los nombres de Legislativo, Ejecutivo y Judicial».

Asimismo impugna los planteamientos que conducen hacia la adopción de uno de dos extremos: el Senado es malo intrínsecamente por vicios inherentes a la institución o refleja su inconveniencia por su defectuosa organización. En el primer argumento señala que hasta que no se demostrara que auténticamente así sucedía, aceptaría su supresión. En el segundo planteamiento, de ser cierto, aconseja no destruirlo, sino reformarlo satisfactoriamente.

Como está convencido de que debe subsistir, resalta varias razones políticas e históricas en favor de la existencia del Senado. Invoca el sistema bicameral porque una sola cámara «da tantas posibilidades a la existencia de la tiranía de las legislaturas». Agrega que el cuerpo legislativo obtendría ritmo en su trabajo; la celeridad o la demora en la deliberación tendrían justas dimensiones, si se le otorgara a la Cámara Alta la función revisora. Advierte que una tercera entidad terminaría con «la lucha abierta entre el gobierno y la cámara unitaria», para dar paso al equilibrio entre los poderes. Y enfatiza que en el sistema federativo propuesto para adoptarse, resultaría oportuno que la población fuera representada por los diputados, y los estados de la Unión por los Senadores.

En la parte relativa a la formación del Senado insiste en la igualdad en la representación de los intereses de los estados integrantes de «la Unión Nacional». Razón por lo que propone que los territorios asciendan a la calidad de estados para que junto con el Distrito Federal, se les asignen el mismo número de senadores —sugiere tres— que a las entidades ya constituidas. Precisa que sus miembros sean electos al igual que los diputados, que tengan suplentes y sean renovados «por tercios cada dos años».

En un afán de terminar con la triste suerte que corrieran las constituciones —incluso la de 1824— anteriores a la de 1857, Iglesias pugna por que la Carta Magna como «ley de leyes» sea «estable para crear hábitos de obediencia, para que los códigos formados del conjunto de ella no sean un laberinto sin salida» y se asegure que su existencia llegue a consolidarse en el pueblo.

Con acierto y visión aclara que si bien debe procurarse que la Constitución no esté expuesta al vaivén de las circunstancias y los continuos cambios, también conviene no dejarla en la imposibilidad de mejorarse y de amoldarse a las nuevas necesidades y exigencias de los tiempos, de los hombres y de las cosas.

De esta forma, recomienda que en una Constitución deben introducirse, aunque siempre bajo reglas determinadas, las modificaciones y adiciones que señalen como necesarias, «ya el estudio más detenido de las cuestiones políticas y sociales; ya la experiencia, que es la primera y más sabia maestra de los hombres; ya las costumbres, el carácter y las circunstancias de los pueblos» cuya diversidad exige que sus constituciones, en lugar de ser producto de actividades científicas o especulativas, sean el fruto de la combinación de la ciencia con datos empíricos y seguros.

Sin llamarlo por su nombre, Iglesias expone las ventajas y desventajas que conlleva la aplicación del «referéndum» al dejar el constituyente de 1857 la posibilidad de la intervención directa de los electores en las reformas constitucionales. Considera que someter las modificaciones de la ley suprema a los ciudadanos «es notoriamente extemporáneo, por no haber en ellos la ilustración necesaria para proceder con acierto en materia tan complicada». Para resolver este reto hace suyas las razones de Sieyès, quien propone la delegación de los derechos del pueblo a representantes para que decidan en su nombre. En consecuencia, el proyecto realizado por un cuerpo tendría que ser deliberado por otro distinto. De ahí que el ensayista del siglo XIX insista en la subsistencia del Senado.

Producto del ejercicio de la presidencia de la Suprema Corte de 1873 a 1876, José María Iglesias



elaboró un *Estudio Constitucional sobre las Facultades de la Corte de Justicia*. En él pone énfasis en el papel de la Corte como un poder político, circunstancia por la que hace de ese análisis una aportación al debate actual de la política mexicana.

En este trabajo, que remata la compilación hecha por Javier Moctezuma Barragán, resalta la tesis sustentada por Iglesias en torno a la conveniencia de que la Corte conozca y resuelva sobre asuntos políticos, específicamente los relativos a las cuestiones electorales. Dos planteamientos suyos hicieron posible que el Poder Judicial, en este sentido, tuviera autoridad para interpretar la Constitución; la tesis de incompetencia de origen y la reflexión sobre la elección presidencial de 1876, situación esta última que puso en el debate el procedimiento a seguir ante la falta del titular del Poder Ejecutivo y la ausencia de una norma constitucional que llenara el vacío.

En ambos conceptos subyace la idea de que el Poder Judicial, como parte integrante de la Unión y depositario corresponsable de la soberanía nacional, puede otorgar el amparo siempre que las garantías individuales se violen. Por lo tanto, el amparo procede contra todas las leyes y todos los actos de cualquier autoridad de los estados de la Federación que violen dichas garantías.

De ahí su convicción de la supremacía de los derechos del hombre sobre las leyes que reglamentan los actos electorales, por consiguiente, contra éstos procede el recurso de amparo. Aplicarlo, de acuerdo con Iglesias, significaría tener la válvula de seguridad que impida estallar la máquina política. «El recurso de amparo cabe y es el único que puede haber, para que las falsas autoridades, las ilegítimas, las usurpadoras, cesen en el ejercicio de las funciones que no les competen.»

Un siglo después de que Iglesias planteó estas tesis, sus argumentaciones se tornan actuales en la construcción de la reforma política que ahora se confecciona en el Congreso de la Unión. De alguna manera se retoman sus ideales y sus propuestas. Sin duda, con sus aportaciones en torno a si la Corte tenía facultades o no para entrar al análisis y resolver sobre la legitimidad originaria de las autoridades, incluso las electas popularmente, cobra vida la polémica sobre el carácter político del Poder Judicial.

Iván Hillman Chapoy\* \*\*

---

\* Maestro en Administración Pública por la Universidad de Nueva York, Estados Unidos.

\*\* El autor de esta reseña agradece la colaboración en la realización de este trabajo al Lic. Jacinto Díaz Careaga.

## RAMOS JIMENEZ Alfredo. *Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas*, Mérida,

Universidad de Los Andes - CDCHT, 1995, 414 pp.

¿Un nuevo libro sobre los partidos políticos, cuando se afirma que ya se ha escrito y se conoce abundantemente sobre los mismos en nuestro medio? Así comienza Alfredo Ramos Jiménez su larga indagación sobre el fenómeno partidista en la movida y cambiante historia política de los veintidós países de América Latina. Trátase de una obra de ruptura y en cierto modo pionera, que busca sentar las bases de nuevas aproximaciones y perspectivas en el estudio y examen de los partidos políticos latinoamericanos dentro del marco de la consolidación democrática que viven nuestros países en este fin de siglo.

Es cierto que este tipo de estudio resulta una tarea difícil para un solo autor (p. 17). Puesto que se trata de dar cuenta de alrededor de 400 partidos considerados por el autor como «relevantes». Sin embargo, la perspectiva histórico-conflictual adoptada enriquece el enfoque comparativo con toda una batería de hipótesis y tipologías destinadas a promover investigaciones más profundas, sociológicas y politológicas, a nivel de cada país.

Así, toda una primera parte está dedicada a la sistematización teórico-metodológica de los datos relativos a la génesis, diferenciación y consolidación de los partidos políticos en el diverso contexto latinoamericano, tomado en su conjunto y asumido por el autor como una «comunidad de países» (p. 38). De hecho, esta concepción rompe con aquellas aproximaciones a las que nos habían acostumbrado los autores norteamericanos y europeos, quienes habitualmente y hasta en las publicaciones recientes dividen y yuxtaponen capítulos monográficos dedicados a cada país.

El trabajo de Ramos Jiménez es audaz en este sentido: asume el método comparativo como la herramienta que le permite realizar aquello que Charles Tilly ha denominado *comparaciones enormes* (con

los riesgos que esta tarea implica), a fin de alcanzar las especificidades latinoamericanas de una *macropolítica* difícilmente aprehensible. De este modo, tanto el cuadro No. 4, que nos propone esquemáticamente una genealogía de los partidos políticos a partir de las tres revoluciones (oligárquica, nacional-popular y democrática) que han dado origen a las cuatro principales familias políticas (oligárquica, socialista, popular y democrática) (p. 125), así como la clasificación de los partidos con sus respectivas etiquetas, presentada al final del trabajo (pp. 360-367) resultan tan ilustrativas como simplificadoras de un fenómeno de suyo complejo. En ello radica el mayor interés, no desprovisto de puntos de controversia, de este trabajo, cuya vocación comparativa lo destina a salir al encuentro de cierto provincianismo de la investigación política latinoamericana. Y, si bien es cierto que el carácter controversial de algunos pasajes del contenido del libro se prestan para iniciar una discusión, que esperamos sea fecunda y contribuya al relanzamiento del estudio de la democracia sobre nuevas bases (en este caso político-comparativas), nos resulta significativa la propuesta del autor cuando se adentra en el estudio de la política latinoamericana mediante teorías de «mediano alcance» que viabilizan la sistematización de la ya inmensa cantidad de datos disponibles.

Debemos señalar una ausencia que aparece vinculada con lo que consideramos es la premisa de la investigación: las cuestiones electorales, que ya cuentan con una literatura abundante en los años recientes, son soslayadas por el autor explícitamente. Ello debido al *parti pris* del investigador que ha preferido pensar la democracia como la relación conflictiva entre una sociedad fragmentada y un Estado intermitente, causa de una larga inestabilidad que en los últimos años se presenta bajo la forma de transición. De aquí que la emergencia de los partidos

en los diversos contextos sociopolíticos nacionales resulten explicables, como lo propone el autor, a partir del trinomio *contradicciones - conflictos - clivajes*, a fin de dar cuenta de la relevancia partidista en la tarea de construcción de la democracia en cada país.

Una amplia referencia a los trabajos de autores latinoamericanos, conjuntamente con los más generales de autores norteamericanos y europeos, se nos presenta como el material de apoyo que hoy en día debemos repasar para avanzar en el objetivo de comprender la política y explicar el fenómeno democrático en nuestros países (véase la extensa bibliografía, pp. 369-413). La utilización de la producción teórica sobre los partidos, que se ha ido incrementando dentro del actual debate europeo-norteamericano sobre la democracia, que aparecía subdimensionada en la obra reciente de no pocos investigadores, aquí es traída al primer plano de la exposición. Y es que la obra de Ramos Jiménez se inscribe decididamente dentro de la onda neo-institucionalista de una ciencia política que comienza a dar sus frutos en nuestro medio. El comparatismo, implícito en los trabajos sobre los partidos de Maurice Duverger (1951), Klaus von Beyme (1982) y explícito en los de Seymour Lipset y Stein Rokkan (1967), Giovanni Sartori (1976), Jean Blondel (1978) y Daniel-Louis Seiler (1980), es asumido en este trabajo atentamente y con las reservas que se imponen cuando el mismo se ha orientado hacia la comprensión de las formas partidistas a nivel de América Latina. \*

Son varias las conclusiones provisionales a las que arriba el autor. Entre éstas, encontramos aquella que nos afirma que si admitimos que la democracia se ha convertido hoy en día en la «forma hegemónica de la política latinoamericana», entonces es preciso que aceptemos que han sido los partidos políticos los portadores de este nuevo «proyecto de orden» (pp. 65-66). De modo tal que: «Allí donde no existen partidos no existe democracia: los partidos definen la democracia» (p. 71). Esto nos parece ir a contracorriente de una buena parte de investigaciones sociológicas que en los años recientes pusieron énfasis en el protagonismo de los nuevos movimientos sociales, si no en las formas corporativas de la participación política dentro del Estado. Pero este es un tema que requiere mayores desarrollos dentro de la discusión que estimamos comienza a tomar cuerpo en la sociología y politología latinoamericanas.

Asimismo, la formulación de un modelo, que el autor denomina «democracia de partidos», inspirado en ciertas experiencias europeas de la primera mitad de siglo, postulado como el modelo de la democratización resulta un tanto discutible dentro del clima enrarecido de la política latinoamericana, caracterizado tanto por una suerte de «fatiga cívica» de los ciudadanos, como por el descrédito generalizado de los principales partidos latinoamericanos (fenómeno de la ineficiencia, mediocridad y corrupción de los dirigentes). De aquí que las ideas-fuerza de esta investigación nos exijan una mayor elaboración e indagación a nivel de cada país. En todo caso, estamos frente a un trabajo que requiere ser continuado, particularmente en lo relativo a los efectos o causas de orden sociocultural que nos parecen subordinadas en el mismo y a una mayor utilización de las fuentes históricas que reafirmarían los principales planteamientos del autor.

*Luis E. Madueño\**

---

\* Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

# ARGÜELLES, Antonio y otros.

## *México: El voto por la democracia*

México, Editorial Miguel Angel Porrúa, 1994, 290 pp.

La presente obra se integra por siete ensayos intitulados: El fin de la política del Estatismo; Violencia y elecciones; La sociedad civil: las organizaciones no gubernamentales y las elecciones de 1994; Las células empresariales en la campaña de Ernesto Zedillo; Encuestas, procesos electorales y campañas políticas; Más allá de las elecciones; y La reforma del PRI, temas cuyos análisis giran alrededor del proceso electoral de 1994.

En el primero de ellos, escrito por Manuel Villa, se hace un análisis de las relaciones del PRI y la institución presidencial.

El autor plantea esa vinculación como una problemática que desde la creación del partido en comento se ha tenido que manejar. De esta «vinculación» se han provocado un sinfín de propuestas tendientes a una reforma, en las cuales no sólo se ve inserto el propio partido, sino también se ve involucrado el sistema jurídico, los cuales tienen que «desvincular esa relación», lo que podrá lograrse mediante una reforma donde se dé un cambio fundamental de las relaciones entre la institución presidencial y el partido político que lo llevó al poder, es decir, estas reformas no sólo tienen que ser de un solo partido, sino de todos los involucrados en la contienda electoral, para así poder acabar con lo que él denomina: «el fin de la política del estatismo».

De manera muy general, Manuel Villa analiza las posturas ideológicas de algunos partidos políticos, su trayectoria y sus resultados en la contienda. Se considera en el presente ensayo, que el cambio sólo se podrá dar bajo una política netamente de consenso, así como aquella en que los partidos establezcan realmente una política de transición interna, es decir, que su integración y propuestas electorales se encaminen al cambio, pero de igual manera expresa que «la transición no crea partidos», sino un acuerdo entre partidos, lo que conduce a la

transición hacia un nuevo régimen que los tendrá a éstos como sustento fundamental.

El autor del segundo ensayo es Carlos Arriola, quien analiza principalmente los acontecimientos en el Estado de Chiapas, y cómo éstos repercutieron en el proceso electoral de 1994, es decir, en las campañas de los candidatos electorales, la extrema vigilancia y observación del proceso, y los resultados de la votación, concluyendo que los candidatos de los principales partidos políticos, con respecto a esos acontecimientos, siempre se inclinaron a propagar la búsqueda de la democracia a través del consenso.

El tercer ensayo, presentado por Rolando Martínez, aborda el tema de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) que participaron en el pasado proceso electoral y, en especial, profundiza en la finalidad que les dio origen, su nacimiento y financiamiento, así como su carácter de órganos observadores de dicho proceso.

El autor sostiene que estas organizaciones dieron su primera luz de vida como organismos formalmente acreditados a partir del pasado proceso electoral federal. Su origen se remonta a peticiones de diversos partidos políticos de oposición y de organizaciones sociales que habían pugnado ya con anterioridad por su creación, y no es sino hasta 1994 que la legislación electoral las incorporó formalmente, permitiendo su nacimiento sólo con la finalidad de la observación de la jornada electoral, dando pie a la manifestación plena de este tipo de organismos. El fundamento original de su creación fue el de vigilar que el proceso electoral federal de 1994 se realizara con toda claridad, y para ello instituyeron una serie de mecanismos o estrategias (independientemente de las institucionales que se establecieron para tal efecto).

Es así como surgen dos diversas agrupaciones, una con carácter totalmente temporal y con funciones únicamente de observación y vigilancia para el día de

la jornada de las elecciones y la realización de un conteo rápido para poder establecer las tendencias de la votación emitida ese día, y un segundo grupo que ya previamente se encontraba establecido y que no tuvieron tal carácter (temporal), sino que continuaron con sus actividades, ya que sus metas no sólo se circunscribían a la observación de dicha jornada electoral, sino que también sus actividades se ven encaminadas a la protección de los derechos humanos, protestas políticas, etcétera.

Por lo que toca a su financiamiento, y respecto sólo al pasado proceso electoral, las ONG's tuvieron tres fuentes principales, siendo éstas: La ONU, mediante un programa denominado de asistencia electoral, el Fideicomiso para Observación Electoral e inclusive las de organizaciones norteamericanas.

Con respecto a la naturaleza de las ONG's, existen muy diversas opiniones, entre las que destaca, por su atinada agudeza, la de Raymond Aron quien sostiene que «se llama grupos de presión a las organizaciones que tienden a influir en la opinión pública, la Administración o los gobernantes, pero no asumen las funciones de gobierno». Respecto a este tema, el autor cuestiona principalmente la indefinición de sus objetivos, la ambigüedad de sus actos y su financiamiento.

En el cuarto ensayo de esta obra, Antonio Argüelles analiza cómo la participación política de los empresarios de todas las regiones estatales, en las campañas electorales fueron vinculando a su candidato, haciendo especial referencia a la candidatura del Dr. Ernesto Zedillo y a la preferencia de sus simpatizantes.

En el presente ensayo, se estudia el papel del sector empresarial en la vida política del país, el cual según el autor inició a finales de los años treinta; sin embargo, su actividad se vio restringida por las condiciones que en aquel entonces imperaban en nuestro país, lo que trajo como consecuencia que su participación se diera de forma indirecta. No fue sino hasta 1975 cuando como consecuencia de un enfrentamiento Estado-empresarios se motivó el surgimiento del llamado Consejo Coordinador Empresarial, mismo que dio lugar a formas más abiertas de participación empresarial en la vida política del país. Es así como a finales de los años ochenta el replanteamiento del papel del Estado en la

economía influyó en un nuevo acercamiento del sector empresarial con los grupos políticos, siendo este acontecimiento la mecha que encendió la participación más activa en lo que se refiere a nuestros tiempos.

Una de las estrategias del Dr. Ernesto Zedillo de acercamiento al sector de ciudadanos fue precisamente el acercamiento a los empresarios, con objetivos fundamentales como los de promover su propuesta electoral a fin de conquistar su voto y así poder convertirlos en promotores activos de su candidatura.

En este ensayo se puntualizan cada una de las etapas de la estrategia de acercamiento a este sector, a saber: instalación de células y asignación de tareas, campaña permanente, reuniones con el candidato, análisis e incorporación de las propuestas y el cómo fue que los pequeños y medianos empresarios de diversas ramas industriales y comerciales fueron creando una serie de estrategias encaminadas a la recopilación de inquietudes y requerimientos que este sector y otros de la población mexicana demandan. A estos grupos de empresarios les denominaron células empresariales, los cuales crearon, planearon y desarrollaron una serie de estrategias que reflejaron la inquietud de dejar a un lado la posición pasiva de otros tiempos, para participar de manera decidida y abierta con los procesos electorales, ya que no sólo se avocaron al estudio de los problemas económicos, sino que también plantearon una serie de elementos fundamentales en el análisis de problemas como la seguridad pública, la pobreza extrema y otros más.

Por lo que hace al quinto ensayo, Fernando Solís Cámara estudia la importancia de las encuestas electorales realizadas con el fin de conocer las preferencias, necesidades, actitudes, problemas, demandas y expectativas de la sociedad en general, y encaminarlas a la obtención de planes estratégicos y tácticos de las campañas políticas, e inclusive, actualizar esos planes, sin dejar de destacar los usos más comunes en las encuestas en esta materia, es decir, el tratar de predecir la preferencia electoral, influir en ella, incrementar la participación electoral, dar mayor credibilidad en el resultado electoral, orientar la selección interna de candidatos en función del apoyo electoral detectado e incluso, obtener recursos para financiar las mismas.

El ensayo que se reseña finaliza con una conclusión muy interesante acerca de la presunta explicación del porqué en el pasado proceso electoral federal, fue mayor el electorado que emitió su voto, diciendo que fue consecuencia de la campaña del Instituto Federal Electoral sobre «el voto es secreto», así como el hecho de que la ciudadanía haya cobrado conciencia acerca de la importancia de su voto.

El sexto ensayo, desarrollado por Luis Medina Peña, estudia aspectos que se desarrollaron en las pasadas elecciones federales de 1994, siendo los relativos a encuestas y el papel de los partidos políticos a nivel estatal.

El autor enfatiza la importancia que tuvieron las encuestas para el proceso electoral pasado, es decir, la enorme influencia de éstas en las campañas electorales, ya que se dio el caso de que los resultados obtenidos propiciaron cambios en las estrategias de campaña de casi todos los partidos políticos en contienda.

Por lo que se refiere a el papel de los partidos políticos en los Estados, se señala que es precisamente en el pasado proceso electoral en donde se presenta una mayor participación del electorado para emitir su voto, y en cuya preferencia se vieron favorecidos los tres principales partidos políticos: PRI, PAN y PRD.

Finalmente, en el ensayo elaborado por Rafael Segovia acerca del tema de la reforma del PRI, se enfatiza que son precisamente las llamadas «reforma y las relaciones con el gobierno» los conceptos que han sido mal interpretados. El autor se contrapone enormemente a lo referido por Manuel Villa (autor del primer ensayo), ya que argumenta que sería muy raro que un partido político pugne por una reforma interna cuando ha alcanzado sus metas, es decir el poder, y menos se puede pensar que la vinculación de los funcionarios con el partido que los llevó al poder se pueda negar o rechazar.

*Cecilia Jurado Rebollo*

---

\* Jefe de Departamento de la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación.

## II. Bibliografía temática sobre campañas electorales

- ABAD LOPEZ, Miguel Angel. *Campañas de información e incentivación de la participación*. España: Ministerio del Interior, 1992, 26 pp.
- ACHACHE, Gilles. «El marketing político», pp. 112-123, en el nuevo espacio público. Barcelona, España: GEDISA, 1992, 259 pp. Traducción de *Le nouvele space publique*, 1989.
- ALVARADO MENDOZA, Arturo. «La información electoral y los medios de comunicación», pp. 121-124, en *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político electoral*. México: Instituto Federal Electoral, 1995, 155 pp. Ponencias expuestas en la ciudad de Durango, Dgo. los días 20 y 21 de julio de 1995.
- ALVAREZ DIAZ, Angel Eduardo. «Estrategias de propaganda y competencia interpartidista», pp. 157-177, en *Colección del Cincuentenario* No. 9. Caracas, Venezuela: Consejo Supremo Electoral, 1990.
- «Los contenidos de la propaganda electoral y la protección de la racionalidad política del elector», pp. 63-103, en *Colección del Cincuentenario* No. 2. Caracas, Venezuela: Consejo Supremo Electoral, 1987.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. Procesos electorales y opinión pública. Madrid, *Revista de las Cortes Generales*, 1995, 191 pp. Separata de la Revista de las Cortes Generales N° 34, primer cuatrimestre de 1995.
- ARREDONDO RAMIREZ, Pablo. «Opacidad en la ventana electrónica: el proceso electoral de 1988 en: los noticieros televisivos», pp. 129-183, en *Así se calló el sistema: comunicación y elecciones en 1988*. Guadalajara, Jal.: Universidad de Guadalajara, 1991, 268 pp. Colección: Jornadas Académicas. Serie compilaciones.
- ARTERTON, F. Christopher. «Las organizaciones de la campaña enfrentan el entorno de los medios», pp. 189-199 en *El poder de los medios en la política*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1986. 417 pp. Traducción de *Media power in politics*.
- «Campaign '92: strategies and tactics of the candidates», pp. 74-109, en *The Election of 1992: reports and interpretations*. Chatham, N. J.: Chatham House, 1993, 230 pp.
- Asociación de doctores y licenciados en publicidad y relaciones públicas [España]: *Campañas electorales y «publicidad política» en España 1976-1991*. Barcelona, España: Escuela Superior de Relaciones Públicas: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1993, 508 pp.
- AZIZ NASSIF, Alberto. «México 1988: entre la herencia y la transición», pp. 331-372, en *La sucesión presidencial en México, 1928-1988*. 2ª ed. México: Nueva Imagen, 1992, 372 pp.
- BON, Pierre. «Aspectos recientes del control de las campañas electorales en Francia», pp. 579-611, en *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, 892 pp. Serie b: estudios comparativos b) estudios especiales; 25.
- BREGMAN, Dorine. «La función de agenda: una problemática en transformación», pp. 210-223, en *El nuevo espacio público*. Barcelona, España: GEDISA, 1992. 259 pp. Traducción de *Le nouvele space publique*, 1989.
- CAIRNS, Alan C. «Unas elecciones memorables: Canadá 1993», pp. 27-54. en *Elecciones en Canadá: cambio y continuidad*. México: UNAM. Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 1995, 151 pp. Trabajos presentados en el seminario internacional «Elecciones en Canadá: cambio y continuidad» celebrado en el

- Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM el día 12 de noviembre de 1993 con el apoyo de The William and Flora Hewlett Foundation y la embajada de Canadá en México. Coordinador: Julián Castro Rea.
- Colombia [Leyes. 1995]. *Proyecto de ley sobre financiación de campañas electorales*. Bogotá, Col.: Consejo Nacional Electoral, 1995. 60 pp.
- CONWAY, Margaret. *La participación política en los Estados Unidos*. México: Gernika, 1986. 220 pp. Traducción de *Political Participation in the United States*.
- CORRADO, Anthony. *Creative campaigning: pacts and the presidential selection process*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1992, 286 pp. Transforming American Politics.
- COVARRUBIAS y asociados. «Califique a su candidato», pp. 19-22, en *Voz y voto: política y elecciones*. México: Nuevos Horizontes, 1994. 63 pp.; 11.
- CURTIS, Gerald L. *Election Campaigning Japanese Style*. Tokyo: Kodansha, 1983, 273 pp.
- DABROWSKI, Andrea. *Perdimos la palabra*. México: Posada, 1995, 198 pp.
- DAVIS, Richard. *The Press and American Politics. The New Mediator*. New York, N.Y.: Logman, 1992, 305 pp.
- DEBBASCH, Charles. «Le principe d'égalité dans les medias audiovisuels et la campagne présidentielle». pp. 73-82, en *Campagnes electorales principe d'égalité et transparence financiere. L'encadrement juridique de la vie politique*. Paris, Francia: Económica, 1989. 156 pp.
- EDINGER, Lewis J. «Pressure groups politics in West Germany», pp. 175-190, en *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press, 1993, 272 pp. Oxford readings in politics and government.
- FERNANDEZ MENENDEZ, Jorge. «Partido Acción Nacional: preparación, participación y resultados en las elecciones federales de 1991», pp. 177-188. en: *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*. México: UNAM Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades: Miguel Angel Porrúa, 1994. 251 pp. La democracia en México: actualidad y perspectivas.
- FRANKOVIC, Kathleen A. «Public opinion in the 1992 campaign», pp. 110-131, en *The election of 1992: reports and interpretations*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1993, 230 pp.
- FREGOSO PERALTA, Gilberto. «Análisis sobre la información política en la prensa de Guadalajara: la sucesión presidencial», pp. 185-248, en *Así se calló el sistema: comunicación y elecciones en 1988*. Guadalajara, Jal.: Universidad de Guadalajara, 1991, 268 pp. Colección: Jornadas Académicas. Serie compilaciones.
- GARAY, Adrián; DEMOYA LOPEZ, Laura. «Aproximaciones al estudio de la opinión pública y la prensa: las campañas electorales de 1988», pp. 151-174, en *Sociología: transición y democracia en México, el sistema político hacia el fin de siglo*. México: UAM. Unidad Atzacapotzalco, 1989. No. 11. [Se analiza a] la prensa nacional como espacio de construcción de la opinión pública a partir de la coyuntura electoral. se parte de la definición que la filosofía política aporta del concepto anterior, a partir de sus funciones, (formulación de consensos en torno a decisiones gubernamentales). Se explica a continuación las particularidades de la opinión pública en México (mediados del siglo XIX a la fecha). Finalmente se explica la cobertura de las campañas electorales de cinco candidatos a la Presidencia de la República en seis diarios de circulación nacional concluyendo con una reflexión sobre la opinión pública como espacio representativo de la pluralidad política.
- GERSILE, Jacques. «La propaganda política: algunas enseñanzas de la experiencia norteamericana», pp. 224-236, en *El nuevo espacio público*. Barcelona, España: GEDISA, 1992, 259 pp. Traducción de *Le nouvele space publique*, 1989.
- GONZALEZ ARREGUIN, Israel. «Hacia una reconstrucción democrática de las condiciones de la competencia electoral: Posición del



- Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional», pp. 97-99, en *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político electoral*. México: Instituto Federal Electoral, 1995, 155 pp. Ponencias expuestas en la ciudad de Durango, Dgo. los días 20 y 21 de julio de 1995.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Angel; KOPPEN, Elke; GONZALEZ CASANOVA, Pablo. «las elecciones de 1982», pp. 195-209, en *Las elecciones en México: evolución y perspectiva*. México: Siglo XXI, 1985, 385 pp.
- GUBER, Susan. *Cómo ganar su primera elección: el manual del candidato*. México: Publigráficos, 1993, 148 pp. Traducción de *How to win your first election: the candidate's Handbook*.
- GUENAIRE, Michel; TRIET, Gregoire. *La nouvelle communication en periode électorale*. París, Francia: Gide Loyrette Novel, 1992, 71 pp.
- GUERRERO M., Javier. *Las elecciones del 88*. México: Quinto Sol, 1989, 194 pp.
- HELLWEG, Susan A. *Televised presidential debates: advocacy in contemporary America*. New York: Praeger, 1992, 168 pp.
- HERREROS ARCONADA, Mario. *Teoría y técnica de la propaganda electoral: formas publicitarias*. Barcelona, España: Escuela Superior de Relaciones Públicas; Promociones y Publicaciones Universitarias, 1989, 408 pp.
- IBARRA, Román. «Visión moderna de los partidos políticos y de las campañas electorales», pp. 204-214, en *Colección del Cincuentenario* No. 9. Caracas, Venezuela: Consejo Supremo Electoral, 1990.
- IGLESIA CHAMARRO, Asunción de la, VIDAL PRADO, Carlos. *Guía electoral: Nociones básicas sobre partidos políticos y elecciones*. Navarra, España: Ediciones Universidad de Navarra, 1994, 106 pp. Biblioteca de Derecho.
- Instituto Federal Electoral. Comisión de Radio-difusión [México]. Informe del director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos sobre los lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos. México: Instituto Federal Electoral, 1994, 5 pp.
- KATZ, Elihu. «La investigación en la comunicación desde Lazarsfeld», pp. 85-103, en *El nuevo espacio público*. Barcelona, España: GEDISA, 1992, 259 pp. Traducción de *Le nouvele space publique*, 1989.
- KIMBALL, Penn. «Keep hope alive!»: *Super tuesday and Jesse Jackson's 1988 campaign for the presidency*. Washington, D.C.: Joint center for Political and Economic Studies Press, 1992, 170 pp.
- League of women voters of California Education Fund [EUA]. *Elección presidencial: Estados Unidos de América: guía para los ciudadanos en el proceso electoral en Estados Unidos de América*. México: Gernika, 1992, 137 pp. Colección Ciencias Políticas; 26.
- LERMA KIRCHNER, Alejandro E. *Cómo organizar una campaña política: Guía práctica para tener mayor probabilidad de triunfo*. México: Edamex, 1995, 267 pp.
- LORET DE MOLA, Rafael. *Las entrañas del poder: secretos de campaña*. México: Grijalbo, 1991, 226 pp. Política mexicana.
- MAGAR, Eric; MOLINAR HORCASITAS, Juan. «Medios de comunicación y democracia», pp. 125-142, en *Elecciones, diálogo y reforma: México, 1994*. México: Nuevo Horizonte: Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, 1995. 2 v. Coordinado por Jorge Alcocer Villanueva.
- México. Presidencia de la República. Unidad de la crónica presidencial. *Las elecciones de 1988*. México: Presidencia de la República: Fondo de Cultura Económica, 1988, 272 pp. Las razones y las obras.
- MILLER, William; CLARKE, Harold; HARROP, Martin. *How voters change: The 1987 British election campaign in perspective*. Great Britain: Clarendon; Oxford, 1990, 304 pp.

- MOLINA PIÑEIRO, Luis. *Estructura del poder y reglas del juego político en México: Ensayos de sociología aplicada*. 3ª ed. México: UNAM. Dirección General de Publicaciones, 1982, 202 pp.
- MURAMATSU, Michio; KRAUSS, Ellis S. «El partido dominante y las coaliciones sociales en Japón», pp. 323-348, en *Democracias diferentes: los regímenes con un partido dominante*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991, 423 pp. Traducción de: *Uncommon democracies. The one-party dominant regimes*.
- MYERS, David S. «The editorial pages of leading newspapers in 1984», pp. 115-154, en *The media in the 1984 and 1988 presidential campaigns*. New York: Greenwood Press, 1991, 220 pp. Contributions to the study of mass media and communications; 21.
- «The editorial pages of leading, newspapers in 1988», pp. 155-186, en *The media in the 1984 and 1988 presidential campaigns*. New York: Greenwood Press, 1991, 220 pp. Contributions to the study of mass media and communications; 21.
- NAMAKFOROOSH, Mohammad Naghi. *Merca-dotecnia electoral: tácticas y estrategias para el éxito político*. México: Limusa, 1984, 268 pp.
- NIMMO, Dan. «Un hombre para todas las estaciones: el mundo mediado de las campañas eleccionarias», pp. 181-187, en *El poder de los medios en la política*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, 417 pp. Traducción de *Media Power in Politics*.
- NJAIM, Humberto. «Financiamiento público de campañas electorales y de partidos políticos», pp. 147-177, en *Colección del Cincuentenario No. 8*. Caracas, Venezuela: Consejo Supremo Electoral, 1989.
- ORTIZ CASTAÑEDA, Pedro. *Manual de técnicas electorales*. Madrid, Esp.: Ediciones de las Ciencias Sociales, 1993, 143 pp. Colección de Libros de Comunicación.
- OSTROFF, David H. «Estudio del participante-observador de cobertura de campaña por televisión», pp. 205-212, en *El poder de los medios en la política*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, 417 pp. Traducción de *Media Power in Politics*.
- OWEN, Diana Marie. *Media messages in American presidential elections*. New York: Greenwood Press, 1991, 198 pp. Contributions to the study of mass media and communications; 25.
- PAESE GARCIA, Henry. «El financiamiento de la campaña electoral en el Perú [1989-1990]», pp. 141-154, en *Curso Anual Interamericano de Elecciones [4º: 1990: San José, Costa Rica]*. San José, Costa Rica: IIDH-CAPEL, 1991.
- Partido Revolucionario Institucional [México]. Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales. *Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral*. México: Partido Revolucionario Institucional, 1987, 91 pp.
- PEREZ BARBOSA, Raúl. *El financiamiento de las campañas políticas*. México: Ayesa, 1981, 160 pp.
- REYES DEL CAMPILLO, Juan. «Candidatos y campañas en la elección federal de 1991», pp. 143-159, en *Las elecciones federales de 1991*. México: UNAM. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1992, 245 pp. La democracia en México: actualidad. Coordinadores: Alberto Aziz Nassif y Peshard, Jacqueline.
- RUIZ PONCE, Esteban. «La campaña política y las elecciones», pp. 72-116, en *Derecho Electoral Mexicano*. México: UNAM. Facultad de Derecho Electoral, 1982, 274 pp. Perfiles Jurídicos; 1. Este documento fue presentado en el segundo curso de actualización de Derecho Electoral sobre el tema «El Proceso Electoral de 1982».
- SALAZAR C., Luis. «Notas sobre la campaña electoral del PRD en 1991», pp. 189-203, en *La organización de las elecciones: Problemas y proyectos de solución*. México: UNAM. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades: Miguel Angel Porrúa, 1994. 251 pp. La democracia en México: Actualidad y perspectivas.

- SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo. «Las campañas electorales», pp. 21-37, en *La voz de los votos: Un análisis crítico de las elecciones de 1994*. México: Miguel Ángel Porrúa: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1995. 453 pp. Colección: Las Ciencias Sociales.
- «Los partidos políticos: la competencia de 1991», pp. 99-125, en *Las elecciones de Salinas: un balance crítico a 1991*. México: FLACSO: Plaza y Valdés, 1992, 239 pp.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Manual de Procedimiento Electoral*. 3ª ed. correg. y act. Madrid, España: Ministerio de Justicia e Interior. Secretaría General Técnica, 1995, 321 pp. actualizada a abril de 1995.
- SEMETKO, HOLLI A; BLUMLER, Jay; GUREVITCH, Michael. *The formation of campaign agendas: A comparative analysis of party and media roles in recent American and British elections*. Jillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum, 1991, 197 pp.
- SMITH, Peter. «The 1988 presidential succession in historical perspective», pp. 391-415, en *México's alternative political futures*. San Diego: Center for U.S. - Mexican Studies, 1989, 471 pp.
- SOLIS ACERO, Felipe. «Regulación específica sobre el financiamiento de las campañas de los partidos políticos contenida en la Legislación Electoral Mexicana», p. 10, en *Segunda Conferencia Trilateral Anual Sobre Sistemas Electorales: México-Estados Unidos-Canadá*. México: Instituto Federal Electoral, 1995, 2 v. + 3 anexos. La conferencia trilateral se realizó los días 10, 11 y 12 de mayo de 1995 en las instalaciones de Elections Canada, en la ciudad de Ottawa, Can. contenido: vols. 1 y 2. ponencias-anexo. programa-anexo. informe ejecutivo-anexo. Ceremonia de clausura.
- SOLIS CAMARA, Fernando. «Encuestas, procesos electorales y campañas políticas», pp. 161-207, en *México: el voto por la democracia*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1994, 293 pp. Textos para el cambio. Coordinadores: Antonio Argüelles y Manuel Villa.
- STEMPEL, GUIDO H. «Media coverage of presidential campaigns as a political issue pp. 1-12. en *The media in the 1984 and 1988 presidential campaigns*. New York: Greenwood Press, 1991, 220 pp. Contributions to the study of mass media and communications; 21.
- «How the news magazines covered the 1984 and 1988 campaigns», pp. 103-113, en *The media in the 1984 and 1988 presidential campaigns*. New York: Greenwood Press, 1991, 220 pp. Contributions to the study of mass media and communications; 21.
- STEMPEL, Guido H.; WINDHAUSER, John W. «Newspaper coverage of the 1984 and 1988 campaigns», pp. 13-66, en *The media in the 1984 and 1988 presidential campaigns*. New York: Greenwood Press, 1991, 220 pp. Contributions to the study of mass media and communications; 21.
- TREJO DELARBRE, Raúl. «Equidad, calidad y competencia electoral: las campañas de 1994 en la televisión mexicana», pp. 105-127, en *Las elecciones de 1994. México: cal y arena*, 199., 439 pp.
- «Campaña y elecciones en la prensa de la ciudad de México», pp. 79-128, en *Así se llamó el sistema: comunicación y elecciones en 1988*. Guadalajara, Jal.: Universidad de Guadalajara, 1991, 268 pp. Colección: Jornadas Académicas. Serie Compilaciones.
- TRNKA, Herve. «Droit compare du financement des partis politiques: des campagnes electorales et de la transparence des patrimoines des hommes politiques», pp. 7-41, en *Campagnes electorales principe d'égalité et transparence financiere. L'encadrement juridique de la vie politique*. Paris, Francia: Economica, 1989, 156 pp.
- VERON, Eliseo. «Interfaces: sobre la democracia audiovisual evolucionada», pp. 124-139, en *El nuevo espacio público*. Barcelona, España: GEDISA, 1992, 259 pp. Traducción de *Le nouvelle space publique*, 1989.

WINDHAUSER, John W.; EVARTS, Dru Riley.  
«Watching the campaigns on network television», pp. 67-102. en: *The media in the 1982 and 1988 presidential campaigns*. New York: Greenwood Press, 1991, 220 pp. *Contributions to the study of mass media and communications*; 21.

***Sección***

***documental***

# Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**A**rtículo único. Se reforman la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108, el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122; SE ADICIONAN dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII; SE DEROGAN la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100; todos de esta Constitución, para quedar en los siguientes términos:

## ARTICULO 35. ...

I. ...

II. ...

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

IV. ...

V. ...

## ARTICULO 36. ...

I. ...

...

II. ...

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV. ...

V. ...

## ARTICULO 41. ...

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

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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

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

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

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investiga-

ción socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniaras de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

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

tario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de

la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

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

observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

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

ARTICULO 54. ...

I. ...

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de

representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

ARTICULO 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales,



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

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

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

#### ARTICULO 60. ...

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

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

los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

#### ARTICULO 73. ...

I. a V. ...

VI. Derogada;

VII. a XXX. ...

#### ARTICULO 74. ...

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

II. a VIII. ...

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

...

...

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

...

...

...

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

...

...

#### ARTICULO 98. ...

...

Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

ARTICULO 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de

resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes

de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia,

cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del Tribunal registrará sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

ARTICULO 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones

científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

...  
...  
...

ARTICULO 105. ...

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

...

a) al d) ...;

e) ...; y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

...

III. ...

...

...

ARTICULO 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

...

...

ARTICULO 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la

Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...  
...  
...  
...  
...

ARTICULO 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de

delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...  
...  
...  
...  
...  
...  
...

#### ARTICULO 116. ...

I. ...

II. ...

...

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

III. ...

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

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores

los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento

a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ello deban imponerse;

V. ...

VI. ...; y

VII. ...

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

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

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

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

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán

la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

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

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la

propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

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

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcan-

zar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal,

en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

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

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública; la contaduría mayor y el

presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

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

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos;

legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

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

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

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse

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

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

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

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

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo

fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

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

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

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza



pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

## ARTICULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, con excepción de lo previsto en los artículos siguientes.

SEGUNDO. Las adiciones contenidas en la fracción II del artículo 105 del presente Decreto, únicamente por lo que se refiere a las legislaciones electorales de los Estados, que por los calendarios

vigentes de sus procesos la jornada electoral deba celebrarse antes del primero de abril de 1997, entrarán en vigor a partir del 1o. de enero de 1997.

Para las legislaciones electorales federal y locales que se expidan antes del 1o. de abril de 1997 con motivo de las reformas contenidas en el presente Decreto, por única ocasión, no se aplicará el plazo señalado en el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 105.

Las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Constitución, que se ejerciten en los términos previstos por el Artículo 105 fracción II de la misma y este Decreto, antes del 1o. de abril de 1997, se sujetarán a las siguientes disposiciones especiales:

a) El plazo a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo mencionado, para el ejercicio de la acción, será de quince días naturales; y

b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá resolver la acción ejercida en un plazo no mayor a quince días hábiles, contados a partir de la presentación del escrito inicial.

Las reformas al artículo 116 contenidas en el presente Decreto no se aplicarán a las disposiciones constitucionales y legales de los Estados que deban celebrar procesos electorales cuyo inicio haya ocurrido u ocurra antes del 1o. de enero de 1997. En estos casos, dispondrán de un plazo de un año contado a partir de la conclusión de los procesos electorales respectivos,

para adecuar su marco constitucional y legal al precepto citado.

Todos los demás Estados, que no se encuentren comprendidos en la excepción del párrafo anterior, deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116 modificado por el presente Decreto, en un plazo que no excederá de seis meses contado a partir de su entrada en vigor.

TERCERO. A más tardar el 31 de octubre de 1996 deberán estar nombrados el consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los ocho nuevos consejeros electorales y sus suplentes, que sustituirán a los actuales Consejeros Ciudadanos, quienes no podrán ser reelectos. En tanto se hacen los nombramientos o se reforma la ley de la materia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CUARTO. En la elección federal de 1997 se elegirán, a la Quincuagésima Séptima Legislatura, treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, y durarán en funciones del 1o. de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada Legislatura. La asignación se hará mediante una fórmula que tome en cuenta el cociente natural y el resto mayor; y se hará en orden decreciente de las listas respectivas.

Se deroga el segundo párrafo del Artículo Tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de esta Constitución.

QUINTO. Los nuevos Magistrados Electorales deberán designarse a más tardar el 31 de octubre de 1996 y, por esta ocasión, requerirán para su elección del voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

SEXTO. En tanto se expiden o reforman las leyes correspondientes, el Tribunal Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEPTIMO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

OCTAVO. La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso f) de la fracción V del apartado C del artículo 122 de este Decreto, entrará en vigor el 1o. de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NOVENO. El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I de la BASE SEGUNDA, del apartado C del artículo 122, que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.

DECIMO. Lo dispuesto en la fracción II de la BASE TERCERA, del apartado C del artículo 122, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entrará en vigor el 1o. de enero del año 2000; en 1997, se elegirán en forma indirecta, en los términos que señale la ley.

DECIMOPRIMERO. La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1o. de enero de 1999.

DECIMOSEGUNDO. Continuarán bajo jurisdicción federal los inmuebles sitios en el Distrito Federal, que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien afecto al uso de dichos poderes.

DECIMOTERCERO. Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a

las disposiciones y las bases señaladas en este Decreto.

SALON DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNION. México, D.F., a 21 de agosto de 1996.- Sen. **Fernando Ortiz Arana**, Presidente.- Dip. **Martina Montenegro Espinoza**, Secretaria.- Sen. **Francisco Xavier Salazar Sáenz**, Secretario. Rúbricas.»

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Fe-

deral, a los veintiún días del mes de agosto de mil novecientos noventa y seis.-

**Ernesto Zedillo Ponce de León.-**

Rúbrica.-

El Secretario de Gobernación,

**Emilio Chuayffet Chemor.-**

Rúbrica.