

Justicia Electoral

Revista del TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL Vol. IV No. 5 1995



Sección doctrinal

Organización de las elecciones, profesionalismo y capacitación
María del Carmen Alanís Figueroa

La reforma penal en materia de delitos electorales y del Registro
Nacional de Ciudadanos del 25 de marzo de 1994
Francisco Javier Barreiro Perera

El régimen jurídico regulador de la financiación
de los partidos políticos en España
Roberto L. Blanco Valdés

Diseño versus política. Observaciones sobre el debate internacional
y las reformas de los sistemas electorales
Michael Krennerich y Martin Lauga

El sistema electoral de Japón 1992
(Traducción de Cipriano Gómez Lara)
Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio del Interior de Japón

La instrucción contenciosa electoral. Con referencia al recurso de
inconformidad
Carlos Ortiz Martínez

Sección Estados

Sistema recursal en materia electoral del Estado de Jalisco
Gabriel Gallo Alvarez

Sección de bibliohemerografía

- I. Reseñas bibliohemerográficas
- II. Bibliografía temática sobre organización de las elecciones

Sección documental

- I. Informe del Proceso Electoral Federal 1993-1994, rendido
por el Presidente del Tribunal Federal Electoral
- II. Disposiciones constitucionales relevantes
en materia electoral en el Estado de Jalisco



TRIBUNAL
FEDERAL
ELECTORAL

Justicia Electoral

Revista del
**TRIBUNAL FEDERAL
ELECTORAL**

Vol. IV

No. 5

1995



Justicia Electoral. Revista del TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL, es una publicación periódica del Tribunal Federal Electoral; Vol. IV, No. 5, 1995.

Título registrado en la Dirección General del Derecho de Autor, mediante certificado de reserva de derechos al uso exclusivo, en trámite. 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, Colonia Culhuacán C.T.M., México, D.F., C.P. 04480; Tels. 695-34-79 y 728-23-00.

Las opiniones expresadas en los artículos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de los autores.

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

2a. Circunscripción Plurinominal: SALA REGIONAL DURANGO

Magdo. Lic. Juan Angel Chávez Ramírez
Presidente

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

Magdo. Lic. Gabriel Gallo Alvarez
Presidente

Magistrados Propietarios

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

Magdo. Mtro. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo
Presidente

Magistrados Propietarios

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

Magdo. Lic. Edmundo Elías Musi
Presidente

Magistrados Propietarios

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 Piza Muñoz Cano
Magdo Lic. Daniel Mora Fernández
Magdo Dr. Ernesto Llavio Pantoja Camarena
Magdo Mtro. José de Jesús Orozco Henríquez
Magdo Lic. Víctor Carlos García Moreno
Magdo Lic. Edmundo Elías Músi
Magdo Mtro. José Fernando Ojeda Martínez Porcayo
Lic. Javier Barreiro Perera
Lic. José Luis Díaz Vázquez
Mtra. María del Carmen Alanís Figueroa
Mtro. Iván Hernández Chapoy

* El pasado 10 de agosto de 1995, en sesión pública, se aprobó el Acuerdo que establece los Lineamientos Generales para la Instalación y Funcionamiento del Comité Editorial del Tribunal Federal Electoral, cuya responsabilidad es establecer la política editorial de la publicación del Tribunal y en un primer momento, para establecer los procesos de producción y evaluar los programas editoriales de este órgano jurisdiccional a fin de garantizar el cumplimiento de sus metas y objetivos trazados.

--- *Indice*

	<i>Pág.</i>
<i>Presentación</i> a cargo del MAGDO. LIC. JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS, Presidente del Tribunal Federal Electoral	1

--- *Sección Doctrinal*

MARIA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA	Organización de las elecciones, profesionalismo y capacitación	5
FRANCISCO JAVIER BARREIRO PERERA	La reforma penal en materia de delitos electorales y del Registro Nacional de Ciudadanos del 25 de marzo de 1994	81
ROBERTO L. BLANCO VALDES	El régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos políticos en España	93
MICHAEL KRENNERICH Y MARTIN LAUGA	Diseño <i>versus</i> política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales	111
OFICINA DE COOPERACION INTERNACIONAL DEL MINISTERIO DEL INTERIOR DE JAPON	El sistema electoral de Japón 1992 (Traducción de Cipriano Gómez Lara)	127
CARLOS ORTIZ MARTINEZ	La instrucción contenciosa electoral. Con referencia al recurso de inconformidad	151

--- *Sección Estados*

GABRIEL GALLO ALVAREZ	Sistema recursal en materia electoral del Estado de Jalisco	167
-----------------------	--	-----

Sección de bibiohemerografía

I. Reseñas bibiohemerográficas

NORMA INES AGUILAR LEON	Reyes Tayabas, Jorge. <i>Análisis de los delitos electorales y criterios aplicativos</i> . México, Procuraduría General de la República, 1994, 255 pp.	175
CARLOS ARENAS BATIZ	Franco González Salas, J. Fernando. «La calificación de las elecciones» en <i>Derecho y Legislación electoral. Problemas y proyectos</i> . México, CIIH-UNAM y Miguel Angel Porrúa, 1993, pp. 231 a 249	177
CARLOS CARMONA GRACIA	Tenzer, Nicolás. <i>La política</i> . Traducción de Juan Cristóbal Cruz R., Sergio René Madero y Susana Esqueda Aceves, México, Publicaciones Cruz O., 1992, 110 pp.	181
MARIA MACARITA ELIZONDO GASPERIN	Moctezuma Barragán, Javier. <i>José María Iglesias y la justicia electoral</i> . México, UNAM-IIIJ, 1994, 447 pp.	183
JUAN CARLOS SILVA ADAYA	González Oropeza, Manuel. «Los tribunales electorales» en <i>Las elecciones federales de 1991</i> . Alberto Aziz y Jacqueline Peschard (compiladores). México, CIIH-UNAM y Miguel Angel Porrúa, 1992, pp. 161-180	189
II. Bibliografía temática sobre organización de las elecciones		191

Sección documental

I. Informe del Proceso Electoral Federal 1993-1994, rendido por el Presidente del Tribunal Federal Electoral	199
II. Disposiciones constitucionales relevantes en materia electoral en el Estado de Jalisco	221

Presentación

***E**ste órgano jurisdiccional mantiene firme su compromiso de difundir el derecho electoral, mediante la publicación del número 5 de nuestra Revista **Justicia Electoral**.*

Una vez concluidas las actividades de nuestra institución tendentes a la elaboración de la Memoria 1994, en la que se da cuenta detallada de la función jurisdiccional, por lo que hace a la sustanciación y resolución de las distintas controversias planteadas durante el pasado Proceso Electoral Federal de 1994, con renovado ánimo continuamos con nuestra tarea de contribuir a un mejor entendimiento de la cultura político-electoral.

En este número, la Sección doctrinal comprende diversos trabajos sobre sistemas electorales del extranjero, como el del régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos políticos en España, que, junto con un estudio del sistema electoral de Japón y un ensayo sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales, nos permiten, además de los trabajos producidos por personal de nuestra Institución, tener una visión conjunta de los distintos fenómenos y peculiaridades que concurren en los sistemas electorales analizados.

En la Sección de Estados, se incluye un análisis sobre el sistema recursal en materia electoral del Estado de Jalisco, que junto con las Reseñas bibliohemerográficas de importantes publicaciones, fortalecen el propósito de incluir en nuestra revista una importante gama de opciones editoriales para beneficio de nuestros lectores.

Por último, la Sección documental contempla diversas disposiciones constitucionales relevantes en materia electoral local en el Estado de Jalisco, así como el Informe de la Presidencia sobre el Proceso Electoral Federal 1993-1994, documento que resulta de particular interés, ya que en él se concentran las actividades, tanto jurisdiccionales como administrativas, que reflejan la actuación en el período señalado, del máximo órgano jurisdiccional electoral federal en México: EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL .

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

***Sección
doctrinal***

Organización de las Elecciones, Profesionalismo y Capacitación¹

María del Carmen Alanís F.²

SUMARIO: Introducción. Organización de las elecciones. I. Conceptualización de la organización de las elecciones; A. Como proceso gerencial o administrativo; B. Como estructura orgánica; C. Como un conjunto de actividades y funciones. II. La organización de las elecciones en el Derecho Comparado. Sistema de corte administrativo; Sistema político; Sistema parlamentario; Sistema judicial; Sistema mixto. III. Semblanza retrospectiva de la organización de las elecciones en México. Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946; Reformas a la Ley Electoral de 1946, del 21 de febrero de 1949; Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951; Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973; Reformas constitucionales del 6 de diciembre de 1977 (Reforma Política); Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 30 de diciembre de 1977; Reformas constitucionales del 15 de diciembre de 1986 (Renovación político-electoral y participación ciudadana); Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987; Reformas constitucionales del 6 de abril de 1990; Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de agosto de 1990; Reformas constitucionales de septiembre de 1993; Reformas constitucionales y legales de 1994. IV. La organización de las elecciones en las entidades federativas. Profesionalismo; Servicio civil de carrera; Concepto del servicio civil; Objetivo primordial del servicio civil; Elementos de un sistema de servicio civil. Modelos de servicio civil; a) Servicio civil de estructura abierta; b) Servicio civil de estructura cerrada. El servicio civil de carrera en otros países. a) Inglaterra; b) Francia; c) Costa Rica; d) México. Capacitación; Programa Anual de Capacitación. Autoridades Electorales en el Derecho Comparado. Organos Electorales en las Entidades Federativas.

Introducción^{1 2}

El presente tema constituye uno de los retos a alcanzar en la evolución del sistema electoral mexicano, precisamente, la organización de las elecciones, el desempeño profesional de la función electoral y la capacitación permanente de todos los actores que intervienen en la vida política del país, son los elementos indispensables para su consecución.

México nuevamente se encuentra en un proceso de adaptación de sus instituciones y prácticas electorales, a una nueva realidad que exige el cambio. La organización de las elecciones indudablemente será un aspecto que se pretenderá modificar en nuestra legislación federal y seguramente en la mayoría de los

Estados de la República, tal y como sucede actualmente.

En primer término, se abordará el tema de la organización de las elecciones, intentando conceptualizar al respecto, basándonos en la experiencia nacional, así como en el Derecho Comparado. Posteriormente, se hará un análisis retrospectivo de la evolución de la función de organizar las elecciones en México, mencionando los posibles puntos de reforma, de acuerdo a propuestas informales que han manifestado miembros de partidos políticos, académicos y algunos funcionarios electorales.

En segundo lugar, se hará referencia al profesionalismo y al servicio civil de carrera, que en México marca su antecedente precisamente con el Servicio Profesional Electoral.

Finalmente, se tratarán de identificar los campos indispensables en los que la capacitación, en sus aspectos general y particulares, deberá motivarse y fortalecerse, en aras de perfeccionar nuestro sistema electoral y la actuación de las instituciones y de los protagonistas de los procesos comiciales, incluyendo a los medios de comunicación.

¹ Trabajo presentado en el ciclo de conferencias *Foro Electoral*, organizado por el Tribunal Estatal de Elecciones de Chihuahua, los días viernes 28 y sábado 29 de abril de 1995. Auditorio del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua. Agradezco a los investigadores, Adín Antonio de León Gálvez, Carlos Vargas Baca, Judith Villalay Rodríguez y Marco Antonio Zavala Arredondo, por su apoyo en la realización de la presente investigación.

² Coordinadora del área de Derecho Electoral del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral.

Organización de las elecciones

I. Conceptualización de la organización de las elecciones

Es muy frecuente escuchar que la organización de las elecciones es una función "muy cara", desgastante, o desacreditada; sin embargo, son pocos los estudiosos que realmente han analizado los cimientos de los aparatos electorales.

El hacer posible la celebración de unos comicios pacíficos y transparentes, conlleva la movilización de un aparato intelectual y administrativo impresionante, y por supuesto, un conjunto de estrategias para traducir la ley en práctica.

Generalmente la organización de las elecciones, en su tratamiento teórico, se analiza en tres sentidos:

A. Como proceso gerencial o administrativo

Para la celebración de los comicios, se requiere de un cúmulo de recursos humanos, materiales, administrativos y tecnológicos que, mediante una coordinación (administración) eficiente, hacen posible la ejecución de tareas y funciones que se ejercen de manera secuencial dentro de un proceso, en este caso, proceso electoral.

El proceso administrativo electoral se integra de varias fases, que no corresponden estrictamente a las etapas del proceso electoral, difiriendo aquellas que por tratarse de la planeación, organización, integración del personal, dirección, supervisión y control de los recursos que hacen posible la celebración de las elecciones.³

La administración electoral, así concebida, comprende un todo, es decir, la estructura orgánica, el cúmulo de actividades y funciones estrictamente electorales, y la administración de los mismos.

B. Como estructura orgánica

La organización electoral como estructura orgánica, comprende el conjunto de órganos tanto de dirección como técnicos, encargados de cumplir con las atribuciones que la propia ley les encomienda, con la finalidad de cumplir con todos y cada uno de los actos prescritos en las distintas etapas del proceso electoral.

La denominación de los órganos electorales varía de país en país, siendo los más comunes los Consejos, Comisiones y Tribunales.

Resulta trascendente señalar que existe gran diversidad en la integración de los órganos electorales, siendo la creación de órganos especializados en esta materia, una tradición latinoamericana.

Es así que existen organismos autónomos que desarrollan tanto funciones administrativas como jurisdiccionales; organismos dependientes del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo o dependientes de distintos Poderes; y sistemas orgánicos mixtos independientes, es decir, un órgano que realiza las actividades administrativas, y un Tribunal especializado que realiza las actividades jurisdiccionales (el contencioso-electoral).

C. Como un conjunto de actividades y funciones

La organización de las elecciones entendida como el conjunto de actividades que desarrolla la organización encargada de la administración electoral, podría ser sinónimo de proceso electoral.

En otras palabras, el conjunto de actos ordenados por las leyes de la materia, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los órganos de representación, constituye el objeto de estudio de la organización electoral en el sentido que se analiza.

De lo antes señalado, podemos concluir que resulta riesgoso hacer una división tajante de la materia de estudio de la organización electoral, toda vez que al abordar el tema, es indispensable tratarlo como un todo, es decir, como proceso administrativo o gerencial, como estructura orgánica y

³ Ver: Brea Franco, Julio. "Administración Electoral" en: *Diccionario Electoral*, CAPEL, Costa Rica, 1989, pp. 6-30.

como conjunto de actividades concatenadas que integran el proceso electoral.

Lo trascendente, en el debate actual, resulta la manera en la que se integran los órganos encargados de la organización de las elecciones.

Los mecanismos adoptados en cada sistema son los que definen el grado de credibilidad, autonomía, imparcialidad y eficacia de la actuación de los órganos y primordialmente, de todo el proceso comicial y de los elegidos al momento de asumir el cargo, por consiguiente, la intervención de los Poderes públicos y el grado de participación de los partidos políticos y de los ciudadanos, constituyen factores esenciales.

La doctrina ha distinguido cinco sistemas que engloban las distintas formas que existen en lo general para integrar el organismo rector de las elecciones:⁴

1. Sistema administrativo

Los organismos rectores de los procesos electorales son integrados por funcionarios que generalmente pertenecen a la esfera gubernativa, en virtud de que se considera que la realización de las consultas electorales es fundamentalmente un servicio administrativo, que además de complejo es costoso. Se critica a este sistema argumentando que gira preponderantemente en la parcialidad que se le atribuye a los funcionarios que integran los organismos rectores del proceso electoral, toda vez que su actuación se inspira más en los intereses del grupo gobernante que en los elementales principios del Derecho y la justicia.

2. Sistema político

Se integra por los representantes de los partidos políticos que participan en los procesos electorales, ya que siendo las elecciones una actividad eminentemente política, deben ser, en consecuencia, controladas y vigiladas por los organismos políticos que en ellas intervienen. Sin embargo, el apasionamiento que caracteriza a los partidos políticos en su lucha por el poder, conduce normalmente al entorpecimiento y paralización del organismo elec-

toral, por falta de acuerdo y actuación armónica de sus miembros.

3. Sistema parlamentario o legislativo

El organismo electoral es integrado por miembros pertenecientes a los Parlamentos o Cámaras Legislativas, creando comisiones específicas para la realización de los actos relativos al proceso electoral. Se le atribuye como deficiencia a este sistema, el que los miembros del Parlamento se ven obligados a distraer su tiempo de las actividades legislativas en actividades que requieren especial atención, además de las posibles influencias interesadas por parte de los grupos más influyentes.

4. Sistema judicial

Los organismos rectores de las elecciones están integrados por funcionarios que pertenecen a la judicatura, en virtud de que se considera que así como los derechos individuales son sometidos a los tribunales, también deben ser puestos bajo la tutela de los mismos tribunales los derechos del sufragio. Sus críticos consideran que con esto se desvirtúa la función judicial de los tribunales electorales al encomendárseles la vigilancia, preparación y desarrollo del proceso electoral.

5. Sistema mixto

Este se compone con la combinación de las características de dos o más de los sistemas antes mencionados, lo que posibilita la organización de los diversos intereses que entran en juego en las contiendas electorales.

De los distintos sistemas antes descritos, en México se ha adoptado el sistema mixto, en virtud de concurrir en la integración del organismo electoral los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como también los partidos políticos y ciudadanos, otorgándole, en consecuencia, una estructura que permite que sus diferentes integrantes aporten su conocimiento y experiencia adquirida en sus ámbitos de desenvolvimiento, logrando con ello formar un criterio objetivo de los planteamientos que tenga que resolver o de los actos que tenga que realizar.

Se considera que no existe un sistema perfecto o acabado que sirva de modelo, por lo que es

⁴ Berlín Valenzuela, Francisco, cit. por Orozco Gómez, Javier. *El Derecho Electoral Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1993, p. 111.

indispensable que cada país adopte las modalidades que se ajusten a su sistema político y a su realidad social, cultural e incluso económica.

A continuación, acudiendo al Derecho Comparado, se refieren algunas de las formas más comunes de integración del órgano encargado de organizar las elecciones.

II. La organización de las elecciones en el Derecho Comparado

Tal y como se mencionó en líneas anteriores, la tendencia de la creación o establecimiento de órganos especializados para la organización y vigilancia de los procesos electorales, corresponde a los países latinoamericanos, en los que se han creado Consejos Supremos, Tribunales y Cortes Electorales, difiriendo unos de otros principalmente en las funciones que realizan, sean estrictamente administrativas, jurisdiccionales o ambas.

En los sistemas europeos, generalmente el Ministerio del Interior, es la institución a cargo de la organización de las elecciones, y la Justicia Ordinaria, es la que se encarga de la resolución de controversias que pudieran suscitarse durante el desarrollo del proceso electoral (que por cierto, no son pocas las impugnaciones que se presentan en esos regímenes).

Sistema de Corte Administrativo:

Chile

El Servicio Electoral se integra con un Director nombrado por el Presidente de la República, quien a su vez, designa a sus colaboradores.

Alemania

La Comisión Electoral Federal se integra con un Director nombrado por el Ministerio del Interior, así como por 8 vocales nombrados por aquel.

Gran Bretaña

El Ministerio del Interior nombra a los Escrutadores Electorales quienes son los encargados de la organización de las elecciones y de todas las actividades relativas de su correspondiente circunscripción.

Sistema político:

No existe un sistema de tipo político puro, pero debido a la influencia que tienen los partidos políticos en la designación de los integrantes del órgano electoral, podemos mencionar los siguientes casos como los más aproximados a dicho sistema.

Colombia

El Consejo Electoral se integra con 7 miembros designados por los tres partidos políticos que obtuvieron el mayor número de votos, 3 para el primero y segundo lugar y 1 para el que ocupó el tercer lugar en la votación.

El Salvador

El Consejo Central Electoral se integra con tres miembros nombrados por la Asamblea Legislativa a propuesta de los partidos políticos.

La Junta Electoral Central se integra con 12 miembros electos en comicios generales, de listas propuestas por los partidos políticos.

Sistema Parlamentario:

Canadá

La Cámara de los Comunes nombra al Jefe de la Oficina Electoral, quien a su vez designa a su asistente y a los demás oficiales y personal que considere necesarios, los cuales tienen el carácter de servidores públicos.

Suiza

La Asamblea Federal, que se compone con los miembros del Consejo Nacional y de los Consejos de Estado, es la encargada de la organización, dirección y supervisión de los comicios.

Sistema Judicial:

Costa Rica

El Tribunal Supremo de Elecciones se integra con 3 magistrados nombrados por la Corte Suprema de Justicia.

Argentina

La Junta Electoral Nacional se integra con el Presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones de lo Civil, el Presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso y el Juez de Competencia Electoral.

Sistema mixto:

Por obvias razones, este sistema presenta diversas variables en la integración de los órganos encargados de la organización de las elecciones. Ya sea que concurran en la integración de dichos órganos, tanto los Poderes Ejecutivo, Legislativo y el Judicial, así como académicos, ciudadanos o Colegios de Profesionales, situación ésta que puede observarse en países como Nicaragua, Bolivia, Honduras, Panamá, Ecuador, Guatemala, Venezuela, Brasil, Perú o España.⁵

III. Semblanza retrospectiva de la organización de las elecciones en México⁶

En nuestro país, como en muchos otros, la función de administrar u organizar las elecciones ha sido un tema debatible a lo largo de la evolución de las instituciones y prácticas democráticas. Es por ello que, de manera muy sintética, a continuación se intentará hacer una descripción histórica de los cambios legales más trascendentes que impactaron en la materia.

La tradición mexicana, tomando como punto de partida la Constitución Gaditana, y hasta la primera mitad del siglo XX, ha sido la de otorgar la facultad de organizar y controlar la legalidad de las elecciones a las autoridades administrativas estatales y municipales.

Funcionarios de los Ayuntamientos y de los gobiernos estatales designaban, temporalmente, a

"comisionados" encargados de la referida función, que incluía desde el levantamiento del padrón, hasta la resolución de controversias.

Una vez instaurada la República Federal, se continuó con el sistema de elección de tipo indirecta, básicamente siguiendo la misma estructura de organización de elecciones a cargo de las propias autoridades locales o municipales. Por tratarse de la instauración del federalismo en nuestra nación, eran los propios Estados los que establecían las bases constitucionales y reglamentarias de las elecciones, siendo hasta el año de 1836, la fecha en la que se promulgan, de nueva cuenta, normas de carácter federal.

Cabe destacar algunas innovaciones previstas en la Ley para Elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, promulgada en el año de 1830:

1. Aparece un antecedente del padrón electoral y de la credencial para votar: El "Comisionado", un mes antes de la elección entregaba a los ciudadanos con derecho a votar, un documento que se utilizaba como identificación y como boleta electoral.
2. El comisionado determinaba la distribución y ubicación de las Juntas Primarias (antes de Parroquia), tomando en cuenta las manzanas del distrito o del territorio.

La organización de las elecciones permaneció muy semejante hasta el año de 1836, cuando con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales del régimen centralista y con la Ley Electoral del mismo año, se estableció lo siguiente:

1. La obligación de los ciudadanos a empadronarse.
2. El comisionado levantaba el padrón electoral por sección y no más por manzana, entregando al elector, como anteriormente se hacía, la boleta que le servía también de identificación el día de los comicios.

Con la promulgación del Estatuto Provisional de la República Mexicana de 1857, ordenamiento de jerarquía constitucional continuó siendo obligación de los ciudadanos a inscribirse en el padrón electoral.

⁵ Anexos al presente trabajo se encontrarán diversos cuadros descriptivos de los órganos electorales en diversos países latinoamericanos y europeos, realizados conforme al análisis de la legislación correspondiente.

⁶ Alanís Figueroa, María del Carmen. *El comportamiento electoral mexicano*, el autor, México, 1990, p. 288.

Sin duda alguna, la Constitución de 1857, introdujo cambios significativos como la inclusión del derecho activo y pasivo del voto, como prerrogativas de los ciudadanos.

Con las Leyes Orgánicas expedidas el mismo año, se establecieron las siguientes normas vinculadas con dicha función de organizar las elecciones:

1. La división territorial de los distritos electorales sería una atribución de los Gobernadores de los Estados y de las autoridades del Distrito Federal.
2. El comisionado encargado de levantar el padrón electoral continuaba siendo designado por el Presidente Municipal.
3. El voto se volvió secreto, por lo cual se tuvieron que señalar, en la legislación, una serie de reglas específicas para que el cuerpo electoral emitiera el sufragio.
4. El elector debía escribir al reverso de la boleta, el nombre del candidato por el que votaba.
5. La boleta electoral era depositada en una urna.
6. Concluida la votación, los resultados se vaciaban en listas de escrutinio.
7. Concluido el escrutinio, se hacía la declaración de electo a quien hubiese obtenido la mayoría simple de los votos.

El 18 de diciembre de 1911, Madero expidió una nueva Ley Electoral que ha sido calificada de innovadora en la materia, destacando las siguientes características en la organización de los comicios:

1. Por primera vez se reguló en la ley, la constitución y funcionamiento de los partidos políticos.
2. El territorio, para efectos electorales, se dividió en distritos y en Colegios Electorales Sufragáneos.
3. La división territorial continuó a cargo de los Gobernadores de los Estados y de la autoridad política del Distrito y Territorios.

4. Los Presidentes Municipales tenían la atribución de dividir los Municipios en secciones electorales.
5. El empadronamiento deja de ser una atribución del comisionado designado por el Ayuntamiento, creándose para tal efecto, en cada Municipio, una *Junta Revisora del Padrón Electoral*, integrada por el Presidente Municipal y por dos ex-candidatos al mismo cargo que hubieran contendido con él, o en caso contrario, con dos ex-Presidentes Municipales.
6. La Junta Revisora del Padrón Electoral, debía publicar las listas electorales y resolver las "reclamaciones" que los propios ciudadanos hicieran al respecto; asimismo, resolvía sobre las "recusaciones" presentadas por los ciudadanos para impugnar los nombramientos de funcionarios de casilla.
7. Las cédulas o boletas electorales eran elaboradas por los propios partidos políticos, según el modelo aprobado por la Secretaría de Gobernación. Es importante destacar la intervención de una Secretaría de Estado en estos asuntos, toda vez que se marca un antecedente importante de la federalización de la administración electoral.
8. Los escrutadores de las casillas eran propuestos por los partidos y nombrados por el Presidente Municipal.
9. Los nombramientos de los funcionarios de casilla eran publicados a efecto de que los ciudadanos pudieran "recusarlos".
10. Cada partido podía acreditar a un representante ante la casilla.

En el año de 1912, fue reformada la Constitución, estableciéndose el sistema de elección directa de los Diputados y de los Senadores, para lo cual se hizo indispensable la creación de una Junta que realizara el cómputo correspondiente, integrada por diez ciudadanos residentes en el distrito. Este podría ser un antecedente importante de la integración ciudadana de un órgano electoral, no siendo así la participación de los vecinos a principios del siglo pasado, toda vez que estrictamente no se trataba de

un verdadero organismo como sí lo es el caso en comento.

En los años posteriores no existieron cambios sustanciales en materia de organización de elecciones.

No fue sino hasta una vez promulgada la Constitución de 1917, cuando Carranza expidió la Ley para Elecciones de Poderes Federales de 1918, en la que se establecieron las siguientes reglas en la materia:

1. Se otorgó al padrón electoral el carácter de permanente y se perfilaron modelos para la credencial de elector.
2. Como antecedentes de organismos electorales, aparecen los Consejos de Listas Electorales, de Distritos Electorales, y Municipales, órganos presididos por integrantes del Ayuntamiento, cuyas atribuciones fueron:
 - Inspeccionar y dirigir los servicios que se refieran a las listas electorales;
 - Conservar los ejemplares impresos de las listas definitivas;
 - Perfeccionar y completar las listas;
 - Consignar a las autoridades competentes las quejas que se reciban;
 - Acusar ante quien corresponda a los violadores de la ley, y
 - Dar cuenta al Congreso respectivo cada vez que deba modificarse la división de los distritos electorales, expresando las causas que motivan esa determinación.
- a) Consejos de Listas Electorales.- Integrados por 9 miembros propietarios y sus respectivos suplentes, renovados en su totalidad cada 2 años. Los integrantes eran electos por sorteo de entre los propuestos por los Ayuntamientos de cada Estado y del Distrito Federal, en proporción de un candidato por cada Municipio.
- b) Consejos de Distrito Electoral.- Se integran con el Presidente Municipal de la cabecera de

distrito, por 2 de los competidores que hubiere tenido en las elecciones (a falta de éstos, se recurría a los ex-Presidentes Municipales menos antiguos, en caso de imposibilidad de integración de estos funcionarios, se designarían a dos ciudadanos bajo el procedimiento siguiente) y por 4 ciudadanos designados por insaculación, de entre los inscritos en la lista electoral.

A las sesiones de los Consejos podían concurrir los representantes de partido y de los candidatos independientes.

- c) Consejos Municipales.- Se integran con el Síndico del Ayuntamiento (Presidente), con 2 de los competidores que hubiere tenido en las elecciones (a falta de éstos, con los que hubieren sido Síndicos en los años inmediatos anteriores, en caso de imposibilidad de integración de estos funcionarios, se designarían a dos ciudadanos bajo el procedimiento siguiente), y con 4 ciudadanos del Municipio, electos por insaculación de entre los inscritos en las listas electorales.
3. Se estableció la periodicidad de dos años para efecto de que los Gobernadores de los Estados y las primeras autoridades del Distrito Federal realizaran la revisión territorial de los distritos y de los Colegios Municipales Sufragáneos.
4. Se consagró el derecho de los candidatos de vigilar los actos electorales correspondientes a su elección. Resulta importante la participación, y quizá corresponsabilidad en la vigilancia electoral atribuida a los candidatos, facultad posteriormente limitada al órgano electoral.

Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946

El sistema de organización de las elecciones a cargo de las autoridades estatales y municipales desapareció en el año de 1946, fecha en la que se federaliza la función electoral, concentrando dichas actividades en un organismo administrativo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, denominado *Comisión Federal de Vigilancia Electoral*.

1. Los artículos 4o. y 5o. de la Ley Federal Electoral, responsabilizaron paritariamente al Estado y a los ciudadanos, de la vigilancia y desarrollo del proceso electoral:

"ARTICULO 4o.- La pureza y efectividad del sufragio constituye la base del régimen representativo democrático federal y, por lo tanto, la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al Estado y a los ciudadanos mexicanos, en la forma y términos que establece la presente ley.

"ARTICULO 5o.- Para los efectos de los artículos 60, 74, fracción I, y 97, párrafo tercero, de la Constitución General de la República, los Poderes de la Federación tendrán en la vigilancia del proceso electoral la intervención que les otorga la presente ley."

2. La Comisión se integró de la siguiente forma:

- 2 comisionados del Poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación quien presidía, y otro miembro del gabinete);
- 2 miembros del Poder Legislativo, comisionados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente (1 diputado y 1 senador);
- 2 comisionados de partidos nacionales (designados de común acuerdo entre todos ellos, o en su caso, los representantes corresponderán a los partidos con mayor fuerza, previa designación de los comisionados de los Poderes), y
- 1 Secretario (Notario Público más antiguo de los autorizados para ejercer en la Ciudad de México).

3. Además del órgano central, la estructura orgánica de la Comisión se descentralizaba en órganos locales y distritales, integrados por 3 ciudadanos residentes del Estado, Distrito Federal o Territorio respectivo; con dos comisionados de partidos políticos, designados de la misma forma que los comisionados del órgano central; y con 1 secretario, que sería el notario de la Entidad que reúna las características ya señaladas. Fungía como Presidente quien fuera designado por la Comisión Federal.

Los Comités Distritales se integraban de la misma forma que las Locales, con la salvedad de que su Presidente era designado por la Comisión Local respectiva y ellas mismas designaban a su Secretario.

4. El padrón electoral continuó siendo permanente, sin embargo, con la vigencia de esta ley, dicha función deja de corresponder a las autoridades locales y municipales (Juntas Revisoras del Padrón Electoral), creándose el Consejo del Padrón Electoral, como un organismo técnico dependiente de la Comisión Federal, integrado por el Director General de Estadística (Presidente), el Director General de Correos y el Director General de Población.

El Consejo del Padrón Electoral tuvo como principales atribuciones, inscribir a los ciudadanos mexicanos en el padrón electoral único, mantenerlo permanentemente depurado y actualizarlo a fin de elaborar las listas nominales de electores.

Reformas a la Ley Electoral de 1946, del 21 de febrero de 1949

Las presentes reformas especifican lo siguiente:

1. El Presidente de la República nombraba al miembro del gabinete que, junto con el Secretario de Gobernación, fungiría como comisionado del Poder Ejecutivo ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.
2. El Notario Público que fungiría como Secretario de la Comisión, sería designado por la Comisión de entre aquellos que tuvieran más de 10 años de ejercicio, en el caso del órgano central, y más de 1 año, en el caso de los órganos locales.
3. Se estableció expresamente la temporalidad de los órganos locales y distritales, integrándose cada tres años, exclusivamente.
4. Se especifica que el personal que integraba el Consejo del Padrón Electoral era considerado de confianza.

Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951

1. La Ley Electoral de 1951, corresponsabilizó paritariamente al Estado, a los partidos políticos y a los ciudadanos, de la vigilancia y desarrollo de las elecciones:

"ARTICULO 6o.- La efectividad del sufragio constituye la base del régimen representativo democrático federal, y por lo tanto, la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al Estado, a los partidos políticos legalmente registrados y a los ciudadanos mexicanos. "

2. El órgano central adquirió la denominación de Comisión Federal Electoral, variando su integración al desaparecer el miembro del gabinete designado por el Presidente de la República, que participaba como comisionado del Poder Ejecutivo.
3. Se señala como organismo electoral, además de los ya existentes, a las mesas directivas de casilla.
4. Con la vigencia de la presente ley, se aumenta el número de representantes de partidos políticos nacionales a 3.
5. Se señala expresamente la renovación de la Comisión Federal Electoral, cada 3 años.
6. En las Comisiones Locales y Comités Distritales, todos los partidos políticos nacionales tienen derecho a designar a un representante con voz, pero sin voto.
7. El Consejo del Padrón Electoral adquirió la denominación de *Registro Nacional de Electores*, con una función permanente de servicio público, cuyo titular era nombrado por dicha Comisión Federal, y el resto del personal de confianza, por el Director, con la aprobación de la Comisión. Este organismo además era el encargado de hacer la división territorial para fines electorales, expedir y entregar las credenciales electorales de votantes.

Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973

1. La presente ley continuó con el sistema de corresponsabilizar a los partidos, a los ciudadanos y al Estado, del ejercicio y efectividad del sufragio, así como de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral:

"ARTICULO 3o.- El sufragio expresa la voluntad soberana del pueblo. Es responsabilidad de todos los ciudadanos, de los partidos políticos nacionales que éstos integran y del Estado, como forma de organización política de la Nación, velar por su ejercicio y su efectividad, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

"ARTICULO 41.- El Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales asumirán su corresponsabilidad en la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral, integrando los organismos electorales siguientes..."

2. La Comisión Federal Electoral fue definida como el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República.
3. Se le otorgó a todos los partidos políticos el derecho de nombrar un comisionado con voz y voto ante cada organismo.
4. Se estableció que la Comisión Federal Electoral, una vez concluido el proceso electoral, entraría en receso, quedando en funciones únicamente su Presidente, quien podía convocar a los demás comisionados para sesiones extraordinarias.
5. En las Comisiones Locales y Comités Distritales, dejó de fungir como Secretario un Notario de la entidad, pasando a desempeñar dicho cargo alguno de los comisionados designados por la Comisión Federal.
6. El Registro Nacional de Electores se integró con un Director, nombrado por el Presidente de la Comisión Federal Electoral y por los empleados de confianza nombrados por el propio Director, previa autorización de aquél.

El Registro se descentralizó a través de una delegación en cada entidad federativa y en todos

los Distritos, Municipios y Delegaciones en que se divide el territorio nacional.

Reformas constitucionales del 6 de diciembre de 1977 (Reforma política)

Con estas reformas, se agregaron al artículo 41 de la Constitución diversos párrafos que elevaron a rango constitucional el concepto, funciones y prerrogativas de los partidos políticos, cuyo contenido refería a la participación de aquellos en los procesos electorales; sin embargo, constitucionalmente aún no se regulaba la organización de las elecciones, sino que se remitía a la legislación secundaria:

"ARTICULO 41.- Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

"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 los ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

"Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las reformas y procedimientos que establezca la ley.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales."

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 30 de diciembre de 1977

1. La LFOPPE responsabilizó al Estado, los ciudadanos y los partidos políticos, de la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones:

"ARTICULO 1o.- La presente ley garantiza el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, la

organización, funciones y prerrogativas de partidos políticos y asociaciones políticas nacionales, y regula la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios que se celebren para elegir a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

"ARTICULO 2o.- Las autoridades competentes y los organismos político-electorales, tendrán a su cargo velar por el libre desarrollo de las actividades de las organizaciones políticas y garantizarán la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones...

"ARTICULO 276.- El Estado, los ciudadanos y los partidos políticos son corresponsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral..."

2. El proceso electoral fue definido como el conjunto de decisiones, actos, tareas y actividades que realizan los organismos político-electorales, los partidos políticos y los ciudadanos.
3. Como actividades básicas del proceso electoral se señalaron las siguientes:
 - a) Comprobar la debida integración y funcionamiento de los organismos electorales;
 - b) Determinar la demarcación de los distritos electorales uninominales;
 - c) Establecer el número, ámbito y magnitud de las circunscripciones plurinominales y acordar la fórmula electoral aplicable en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional;
 - d) Abrir los registros de candidatos, fórmulas de candidatos y listas regionales de candidatos;
 - e) Realizar las actividades previas al día de la votación;
 - f) Recibir el sufragio;
 - g) Efectuar los cómputos;
 - h) Registrar las constancias de mayoría, e
 - i) Asignar los diputados electos por el principio de representación proporcional y expedir las constancias de asignación correspondientes.

4. La integración de la Comisión Federal Electoral fue modificada al incorporarse representantes de los partidos políticos con registro condicionado, con derecho a voz, pero sin voto (1 representante por cada partido); un Notario designado por la Comisión de entre los integrantes de una terna propuesta por el Colegio de Notarios, quien fungía como Secretario; y se integra un Secretario Técnico.
5. Las Comisiones Locales y los Comités distritales se integraban con 4 comisionados designados por la Comisión Federal, mediante insaculación de la lista que para el efecto propusiera el *Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Federal de Electores* (uno de los 4 comisionados fungía como secretario y era insaculado de entre los Notarios de la entidad); por un representante de cada partido político nacional (con voz y voto); y un representante por cada partido con registro condicionado (con voz, pero sin voto).
6. El Registro Nacional de Electores se integró por un Director, un Secretario General (preside el Comité Técnico) y un *Comité Técnico y de Vigilancia*.
7. El *Comité Técnico y de Vigilancia* se integró con los 3 representantes de las entidades del gobierno federal, que tenían a su cargo las funciones de estadística, informática y estudios del territorio nacional, y por un representante de cada partido político nacional.

Reformas constitucionales del 15 de diciembre de 1986 (Renovación político-electoral y participación ciudadana)

1. Con esta reforma fueron modificados 6 artículos de nuestra ley suprema, interesándonos el texto del último párrafo del artículo 60, en virtud de haber establecido la rectoría del gobierno federal en materia de organización de las elecciones.
2. Aún y cuando en México continuábamos con un sistema mixto de administración de elecciones, a partir de este momento, se

modificó el sistema orgánico electoral del país, al instituirse un órgano jurisdiccional autónomo y especializado, que no depende de ninguno de los tres Poderes de la Unión:

"ARTICULO 60...

"Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un Tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y 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."

Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987

1. La presente ley excluyó a los ciudadanos y a los partidos políticos de la corresponsabilidad de organizar las elecciones:

"ARTICULO 3.- Corresponde a las autoridades federales, estatales y municipales y a la Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comités Distritales Electorales y Mesas Directivas de Casilla, en el ámbito de sus respectivas competencias, vigilar y garantizar el desarrollo del proceso electoral, la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones federales."

El artículo 162 de la referida ley, establece que la organización de las elecciones, correspondía al gobierno federal:

"ARTICULO 162.- La preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones es una función de orden público que corresponde al Gobierno Federal..."

2. La integración de la Comisión Federal Electoral varió sustancialmente, toda vez que los comisionados representantes de los partidos políticos nacionales eran asignados en razón de

su fuerza electoral (por cada 3% de la votación nacional efectiva en la elección federal inmediata, se le asignaba un representante, sin que ningún partido pudiera acreditar más de 16 representantes).⁷

3. La estructura del Registro Nacional de Electores se incrementó con las *Coordinaciones de Zona* que fueron determinadas por el Director.
4. Desapareció la figura del Secretario en la Comisión Federal, manteniéndose exclusivamente al Secretario Técnico.
5. Las Comisiones Locales y los Comités Distritales se integraban por un comisionado Presidente y por un comisionado Secretario designados por el Presidente de la Comisión Federal, y por comisionados representantes de los partidos políticos, en razón de su fuerza electoral, a semejanza de la integración de la Comisión Federal.
6. El proceso electoral se dividió en tres etapas:
 - a) La preparatoria de la elección;
 - b) De la jornada electoral, y
 - c) La posterior a la elección.
7. Se creó una *Comisión de Radiodifusión* encargada de la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos.

Reformas constitucionales del 6 de abril de 1990

La regulación constitucional de la organización de las elecciones federales pasó al artículo 41, en el que se precisó que la misma es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos:

⁷ Este aspecto fue muy cuestionado, al grado que constituyó uno de los temas de reforma de mayor insistencia por parte de los partidos de oposición, toda vez que el PRI, en ese entonces, estaba representado en el seno del organismo, con 16 representantes, más los representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, lo cual repercutía en el momento de tomar decisiones colegiadas en las que el voto de todos los partidos de oposición únicamente sumaba un total de 12 miembros (5 del PAN, 2 del PMS, y un representante por cada uno de los siguientes partidos: PPS, PFCRN, PDM, PRT Y PARM).

1. Dicha función estatal se realiza a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, que es precisamente el Instituto Federal Electoral, instalado formalmente el 10 de octubre de 1990.
2. Se establecen como principios rectores del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones los siguientes:
 - Certeza.- Este postulado atiende no sólo a los resultados, sino que implica la realización periódica, permanente y regular de los procesos que permitan la renovación democrática de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
 - Legalidad.- Reitera el principio consignado en el artículo 16 del propio texto constitucional, para que toda autoridad electoral se ciña en su actuación a lo dispuesto por las leyes.
 - Objetividad.- Este principio vinculado con los demás, debe otorgar a los procesos electorales y a sus resultados realidad y aceptación por parte del electorado, evitando situaciones inciertas o de conflicto.
 - Profesionalismo.- Debe entenderse como el inicio de la formación de cuerpos de funcionarios y empleados electorales plenamente capacitados y reducir, paulatinamente, la improvisación que puede provocar graves desviaciones e irregularidades. La profesionalización, aparte de elevar los niveles de preparación y conocimiento en el ejercicio de la función, individualiza las responsabilidades y puede corregir las irregularidades.
 - Imparcialidad.- Como principio rector de la función electoral no debe reducirse exclusivamente a la ausencia de inclinaciones predeterminadas o buena intención. El concepto en este campo, debe entenderse también como la voluntad de decidir o juzgar rectamente, con base en la experiencia, en la capacidad profesional y

conocimientos sobre lo que se está resolviendo.

3. Dicho organismo contaría con un órgano de dirección, integrado por consejeros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; por consejeros magistrados; y por representantes de los partidos políticos.

4. Contaría además, con órganos ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

5. Dicho organismo se encargaría del ejercicio de todas las actividades electorales, disponiendo del personal profesional calificado para su correcto desempeño, a saber:

- Padrón electoral;
- Preparación de la jornada electoral;
- Cómputos y otorgamiento de constancias;
- Capacitación electoral y educación cívica;

Impresión de materiales electorales, y

- Derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

6. Se establecieron las bases para la creación del *Tribunal Federal Electoral*, órgano jurisdiccional autónomo, siendo los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión los que garantizarían su debida integración.

Para el ejercicio de sus funciones, el Tribunal cuenta con cuerpos de magistrados y jueces independientes y que responden sólo al mandato de la ley.

7. Los consejeros magistrados y los magistrados deben satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que la propia Constitución señala para ser Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Son electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal,

o por insaculación, en caso de que no se obtuviera dicha mayoría.

Resulta indispensable destacar las modificaciones hechas al artículo 5o., también de la Constitución, en el sentido de establecer que las funciones electorales y censales tienen el carácter de obligatorias y gratuitas, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de agosto de 1990

1. El Instituto Federal Electoral se definió como el órgano depositario de la autoridad electoral responsable de la función estatal de organizar las elecciones.

2. Los fines que permanentemente tiene que cumplir el Instituto Federal Electoral son los siguientes:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos;
- Integrar el Registro Federal de Electores;
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

3. Todas las actividades del Instituto deben regirse por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.

4. Para el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios

integrados en un Servicio Profesional Electoral, en el que la desconcentración es la base de su organización.

5. El Instituto es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
6. El Instituto se estructura con 32 delegaciones, una en cada entidad federativa; 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral; y oficinas municipales.
7. Los órganos centrales del Instituto son el Consejo General (órgano superior de dirección), la Junta General Ejecutiva y el Director General.
8. El Consejo General, constituye el órgano que sustituyó a la Comisión Federal Electoral, y se integra de manera mixta, con un consejero del Poder Ejecutivo que preside y actúa con voz y voto (el Secretario de Gobernación); 4 consejeros del Poder Legislativo (2 diputados y 2 senadores, correspondiendo uno a la mayoría y otro a la minoría respectivamente); 6 consejeros magistrados; y representantes de los partidos políticos en razón de 1 por cada 10% de la votación nacional efectiva obtenida por cada uno de ellos, sin que en ningún caso algún partido pueda contar con más de 4 representantes.

A las sesiones del Consejo concurren el Director y el Secretario del Instituto, con voz, pero sin voto.

9. La Junta General Ejecutiva se integra por personal de tiempo completo y está presidida por el Director del Instituto, por el Secretario General, y por seis Directores Ejecutivos de:
 - Registro Federal de Electores;
 - Prerrogativas y Partidos Políticos;
 - Organización Electoral;
 - Servicio Profesional Electoral;
 - Capacitación Electoral y Educación Cívica, y
 - Administración.

10. En las entidades federativas y en los distritos uninominales, existen órganos colegiados integrados a semejanza del Consejo General, con la salvedad de que estos Consejos locales o distritales, funcionan exclusivamente durante el proceso electoral. En los dos años que transcurren entre cada proceso, los organismos se convierten en Juntas y se integran por los Vocales Ejecutivo (Presidente), Secretario, de Organización, de Capacitación y del Registro Federal de Electores.

11. El Registro Federal de Electores se convierte en una Dirección Ejecutiva del Instituto, continuando con su estructura descentralizada en oficinas estatales, distritales y municipales, así como con las Comisiones de Vigilancia, una a nivel nacional (en la que participa un representante del INEGI)⁸ y las correspondientes en los niveles locales y distritales.

Estas comisiones son presididas, la Nacional, por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, y las restantes, por los Vocales del propio Registro, en sus ámbitos territoriales.

12. Se establece el Servicio Profesional Electoral, reglamentado en el Estatuto sancionado por el Consejo General y expedido por el Ejecutivo Federal, en el que se contienen las bases para el ingreso de funcionarios electorales a los cuerpos de la función directiva y al de técnicos del Instituto, a través de un sistema de concursos, evaluaciones y méritos, en los que escalafonariamente, vertical y horizontalmente dichos funcionarios acceden y son promovidos en el cuerpo profesional.

Reformas constitucionales de septiembre de 1993

1. Con estas reformas no fue modificado el sistema de organización de las elecciones, continuando como una función estatal, con la participación de los partidos y de los ciudadanos.

⁸ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

2. El artículo 41 fue adicionado para establecer las reglas a las que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.
3. El mismo precepto, fortaleció al Tribunal Federal Electoral, definiéndolo como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Asimismo, se creó una Sala de Segunda Instancia, integrada por el Presidente del propio Tribunal y por miembros de la Judicatura Federal, electos por las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en caso de no obtenerse dicha votación, la Corte tendrá que hacer una segunda propuesta.

Reformas constitucionales y legales de 1994

Las reformas más recientes relativas a la integración y competencia del Instituto Federal Electoral, se dieron en los meses de mayo y junio de 1994, a saber las siguientes:

1. La función estatal de organizar las elecciones, que se ejercía a través de los poderes públicos, pasa a realizarse directamente mediante 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.
 2. Se determinó el cambio de denominación de los consejeros magistrados del Consejo General del Instituto, por la de consejeros ciudadanos.
 3. Se modificaron 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.
- Estas reformas dieron origen a la conocida ciudadanización de los órganos electorales.
4. Se limitó la participación de los representantes de los partidos políticos, concediéndoseles únicamente voz ante los Consejos del Instituto.

5. 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 no alcanzar la mayoría calificada que ordena la Constitución.

IV. La organización de las elecciones en las entidades federativas

En México, toda vez que las entidades federativas son autónomas para legislar en materia electoral, tomando en cuenta las bases que prevé el artículo 116 de la Constitución General de la República, en algunas de ellas varía el sistema de integración del órgano electoral encargado de la organización de los comicios locales y municipales.

Es notorio que paulatinamente la mayoría de las legislaciones estatales han venido adoptando el modelo establecido en la legislación federal, sin embargo, algunas incorporan formas de integración novedosas.⁹

Un caso notable, es el hecho de que algunas de las legislaciones estatales, establecen que la Presidencia del órgano electoral, corresponde a un miembro que no es el representante del Poder Ejecutivo, como en el caso de los Estados de Chiapas y Sinaloa, en los que el Presidente del órgano electoral, es designado por el Congreso.

Asimismo, es similar el mecanismo establecido en las legislaciones electorales de los Estados de Chihuahua, Jalisco y Morelos, en los que si bien, el Ejecutivo propone a los candidatos, son los Congresos Locales quienes designan al que habrá de presidir los respectivos organismos electorales. Cabe resaltar el caso del Estado de Morelos en que el Ejecutivo del Estado, consulta previamente a las organizaciones sociales, partidos políticos, colegios de profesionistas e institutos de enseñanza, la opinión correspondiente, para formular su propuesta.

Ahora bien, en el caso de los Estados de Guanajuato, Veracruz y Yucatán, el Presidente del órgano electoral es electo de entre los mismos consejeros

⁹ Anexos al presente trabajo se encontrarán diversos cuadros descriptivos de los sistemas de organización de elecciones adoptados en los Estados, realizados conforme al análisis de la legislación correspondiente.

ciudadanos que lo integran. Cabe precisar que en el primer caso, forma parte del órgano electoral un representante del Poder Ejecutivo, mientras que en el segundo de los Estados citados, el Poder Ejecutivo Local no se encuentra representado y sólo cuentan con voto dichos consejeros ciudadanos. Situación análoga se presenta en el Estado de San Luis Potosí, en el que el Presidente del Consejo Estatal Electoral es electo de entre alguno de los consejeros integrantes del mismo, pero, por el voto calificado de los miembros presentes del Congreso Local.

Mención especial merece el caso del Consejo Estatal Electoral del Estado de Guerrero, pues dicho organismo es definido por la propia ley de la materia como un organismo técnico adscrito orgánicamente al Poder Legislativo y de carácter permanente, que es presidido por el Coordinador del Congreso Estatal, y en cuya integración no se contempla al Poder Ejecutivo.

Profesionalismo

Servicio civil de carrera

Justificación del servicio civil

La evolución de cualquier administración requiere contar con elementos capaces que les permitan desarrollar las diversas actividades que tienen asignadas.

Debido al sistema tan complejo que presenta toda administración y dada la gran cantidad de personal que labora en ella, es necesario implantar un sistema de servicio civil, ya que ello permitirá contar con una administración eficiente.

Concepto del servicio civil

Es una expresión que se usa frecuentemente para designar al conjunto de personal al servicio del Estado.

Duhalt Krauss,¹⁰ lo concibe como: "Un conjunto de normas legales y de políticas y de procedimientos administrativos basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para

mejorar los recursos humanos de la administración pública".

Por nuestra parte, consideramos que es un sistema de administración de personal público distinto del privado, que considere la competencia técnica y la neutralidad política como medios para mejorar el funcionamiento de la administración pública.

Objetivo primordial del servicio civil

Es hacernos ver que debe existir una separación entre política y administración, pues como dice Max Weber: "El verdadero funcionario no debe hacer política, es decir, luchar por el poder y tomar partido, si no, el aparato administrativo se derrumbaría".¹¹ Otro de sus objetivos es que la ocupación de un cargo público se lleve a cabo a través de la competencia, en base no a favoritismos sino a un sistema racional y objetivo de méritos, condicionando a la habilidad y/o capacidad de los servidores públicos para el desempeño de las funciones asignadas, o sea, "un sistema basado en el mérito y la idoneidad".

Elementos de un sistema de servicio civil

* Elementos básicos:

- 1.- Una ley básica de administración de personal de servicio civil.
- 2.- Un organismo responsable de su aplicación.

* Elementos subsidiarios:

Se considera la aplicación de las siguientes técnicas básicas, que conforman el sistema integrado de servicio civil:

- 1.- Un sistema de méritos en la selección inicial de personal.
- 2.- Un sistema de promociones y ascensos.

¹⁰ Duhalt Krauss, Miguel. *La Administración de Personal en el Sector Público: Un enfoque sistemático*, INAP, México, 1974, p. 66.

¹¹ Cit. por García González, Gloria; Herrera García, Ma. de los Angeles y Herrera García, Silvia. *Servicio Civil de Carrera*, Tesis Profesional para obtener el título de Licenciado en Administración, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México, 1988, p. 29.

- 3.- Un sistema de estabilidad como una de las garantías básicas del empleado público.
 - 4.- Un sistema de retiros.
 - 5.- Un sistema de adiestramiento.
 - 6.- Un sistema de clasificación de puestos y del correspondiente plan de salarios.
- El reclutamiento y selección es en base a los requerimientos del puesto.
 - La persona es titular del puesto, si éste desaparece o se modifica, es afectada y no entran en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos y retiros.
 - No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública.

F. Mosher¹², señala las características distintivas del sistema de servicio civil:

- a) El comienzo del servicio desde joven, a excepción de algunos nombramientos de personas que hayan superado los límites máximos de edad;
- b) Un sistema rígido de requisitos individuales y de exámenes de ingreso, con un particular énfasis conferido al período de prueba;
- c) Garantía de estabilidad de empleos y ascensos después de superar positivamente dicho período;
- d) Una promoción por grados, basados sobre mérito comparativo, la antigüedad y la valoración del servicio prestado;
- e) Mejoras económicas progresivas;
- f) Programas concretos de formación y adiestramiento;
- g) Beneficios accesorios, como el tratamiento de jubilación con la consiguiente pensión, y
- h) Una disciplina interna bastante rigurosa.

Ventajas:

- La simplicidad, la flexibilidad y la rentabilidad y su integración en el país. No hay que establecer un sistema de ascensos, de calificación de méritos, de promoción y de retiros.

Inconvenientes:

- Es necesario contar con una administración pública muy especializada.
- La administración pública no es una organización como cualquier otra; se requiere una mentalidad de servicio público.

b) Servicio civil de estructura cerrada

- Existen límites y mecanismos de promoción, que hacen que el servidor público escale los sucesivos grados del "cuerpo administrativo" al cual pertenece, o bien pasando a otro cuerpo administrativo.
- Es necesario tener la calificación referida para ocupar los puestos.
- Formación más general que especializada.

- Estabilidad en el puesto.

- La remuneración se prolonga con la pensión de retiro.

Ventajas:

Modelos del servicio civil

a) Servicio civil de estructura abierta

- Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración pública.

¹² Mosher F., Cimmino. *Ciencia de la Administración*. ed. Rial, S.A., Madrid, 1961 p. 500. Cit. por Duhalt Krauss. *Op. cit.* p. 1.

- Proporciona servidores públicos adaptados a la administración pública, con espíritu de servicio público.
- Son formados desde la entrada y capacitados para tener calificación y competencia más elevada.

Inconvenientes:

- Es más complicado que el abierto. Hace funcionar un sistema de carrera con mecanismos que son delicados, de manera que cada uno avance en su carrera administrativa y que corresponda al mismo tiempo a las necesidades del servicio administrativo, es muy difícil y complicado.
- La administración pública se preocupa de la formación y capacitación del personal, lo que supone organizar escuelas y cursos especiales.
- El riesgo que corre es la rutina, monotonía y aburrimiento que provoca bajo rendimiento.

Ejemplos de estos sistemas de estructura cerrada los encontramos en Inglaterra y Francia.

A fin de comprender en forma más exacta la evolución del servicio civil de carrera en nuestro país, consideramos pertinente hacer referencia a los sistemas adoptados por países como Gran Bretaña, Francia y Costa Rica, en donde dicha materia se ha desarrollado a lo largo de los años.

El servicio civil de carrera en otros países

a) Inglaterra

La estructura de la función pública inglesa, a lo largo de los años ha sufrido una serie de modificaciones, creándose distintos organismos en beneficio del desarrollo de la administración, y por ende, en beneficio del personal que labora en ella, lo que ha dado origen al establecimiento de un servicio civil eficiente y dinámico que ha alcanzado resultados positivos.

La función pública inglesa del siglo XVIII no era del todo eficiente, sin embargo, los puestos sí tendían a convertirse en propiedad de quien los ocupaba. Es así que a los inicios del siglo XIX la

administración británica se caracterizaba por el nepotismo y "patronage" político, pero a través de importantes reformas emprendidas en dicho siglo permitieron dar a la Gran Bretaña un servicio superior en integridad y capacidad comparado con cualquiera de los países europeos, pues desde aquel tiempo ya se vislumbraban con un espíritu científico y verdaderamente moderno, las cualificaciones requeridas para el desempeño de un cargo; así también se puede observar en esta época la presencia de órganos rectores de la función pública, como lo fueron el Parlamento, el Consejo Privado y el Gabinete, los cuales ejercen su autoridad alrededor de la cual gira todo el aparato político.

Es así, como poco a poco se inician los trabajos de reestructuración de la función pública, los cuales fueron dando forma al servicio civil en Gran Bretaña. Los hechos más significativos que dieron origen a dicho servicio, fueron el adiestramiento sistemático en administración pública (1800); hacia 1810, empiezan a introducirse las pruebas selectivas para ingresar a la administración, estableciéndose, además, un período de prueba posterior. Para 1820, comenzaron a implantarse obligatoriamente los exámenes para la obtención de grado. Hacia 1831, se comienzan a implantar las pruebas para el ingreso y ascenso a la administración pública, así como los ascensos con base en la antigüedad.

Formalmente, en mayo de 1855 se creó la Comisión del Servicio Civil, primer órgano encargado de seleccionar a los candidatos a ingresar a la administración pública, con base en exámenes que permitían comprobar su idoneidad para determinados puestos; pruebas que eran formuladas de acuerdo a las directrices establecidas por los comisionados que la integraban. De igual manera, la referida Comisión fue la encargada de establecer las distintas clases de funcionarios administrativos.

De gran utilidad para el servicio civil inglés fue el "Informe Fulton",¹³ mismo que mediante diversas recomendaciones trató de erradicar el nepotismo y la prepotencia del sistema que en aquellos momentos se formaba (1968). Este informe significó una nueva etapa en el desarrollo de la función pública, pues ponía especial énfasis en la necesidad de mayor

¹³ Comisión Fulton. Amstrong, William y Grebenik, Eugene. *El Informe Fulton. Tres estudios sobre el Servicio Civil Británico*. Escuela Nacional de la Administración Pública, Colección Conferencias y documentos No. 39, Madrid, 1973, p. 273.

especialidad del personal directivo y ejecutivo, basándose en la presunción de la necesidad de utilizar las técnicas modernas de dirección, tales como el análisis de tareas. Reclamaba, además, la supresión de la Comisión de Servicio Civil, a la que reprochaba estar demasiado alejada de las necesidades reales de las administraciones y proponía la creación del Departamento del Servicio Civil, actualmente vigente.

Una de las principales aportaciones del "Informe Fulton", además de la creación del Departamento del Servicio Civil, fue el establecimiento de un servicio permanente y político, el cual no obstante los cambios que se den en el gobierno, existe la estabilidad suficiente hasta los niveles más superiores, para que sigan sirviendo a la nueva administración, sin cambio alguno.

b) Francia¹⁴

Hasta 1844, en Francia los funcionarios se encontraban sujetos a los favoritismos del Ministro, originándose juicios arbitrarios en materia de reclutamiento, ascensos y jubilaciones. A partir de este período, se inician una serie de reajustes, que permiten una estructuración de la función pública, que beneficie también a los trabajadores.

Así pues, la función pública francesa ha sufrido una serie de modificaciones, creándose diversas ordenanzas que tratan de reajustar la administración pública, y después de toda esta serie de reformas, el servicio civil se instaura en 1945, dependiendo de la Secretaría General de Gobierno y el cual se caracteriza por ser de estructura cerrada. Una de las innovaciones surgidas en el Estatuto del 9 de octubre de 1945 fue la creación de la Dirección General de la Función Pública y un Consejo Permanente de la Administración Civil, posteriormente consagrados en el Estatuto de 1946.

La Dirección General de la Función Pública aparece como un instrumento permanente y sistemático que ayuda a realizar la política general del servicio civil. Esto es, no existe un organismo central del servicio civil sino la Dirección General de la Administración y de la Función Pública, adscrita al Primer Ministro, que coordina la política del perso-

nal, sin embargo, cada uno de los Departamentos tiene el control sobre la carrera de sus empleados.

Las funciones que lleva a cabo la Dirección General de la Administración y de la Función Pública presentan un carácter doble, a saber, por un lado las referidas a los estatutos y remuneraciones del personal, y por el otro, al campo estricto de la gestión del servicio civil.

Se puede decir, que una de las consecuencias positivas que se desprenden de lo anterior, la constituye la creación del órgano de la función pública, ya que reajustó parte de la problemática que era ocasionada por la falta de objetivos, políticas y programas específicos y coherentes que se abarcan de una manera conjunta.

Existe dentro de cada administración una o varias Comisiones Administrativas Paritarias cuyos representantes del personal son elegidos, y uno o varios Comités Técnicos Paritarios. Estas comisiones intervienen, a título consultivo, en las condiciones procesadas para cada uno en materia de reclutamiento, calificación, ascensos y en general en todos los asuntos referentes a personal.

Los Comités Técnicos por su parte, tienen como finalidad procurar la participación de los funcionarios en la organización misma del servicio. Dichos comités se encuentran constituidos tanto por representantes de la administración como por delegados del personal, y juegan un papel consultivo, además de intervenir en los programas de modernización de métodos y técnicas de trabajo.

La estructura de la función pública es denominada como cuerpo, grado, categoría y empleo. Respecto a la noción de cuerpo, es como se denomina actualmente en forma amplia a la estructura interna de la función pública francesa. Los grados son aquellos que existen en el interior de cada cuerpo ya que éste comprende una jerarquía que comparte diferentes grados correspondientes a una categoría de empleo con remuneraciones diferentes.

La legislación francesa establece que todos los ciudadanos son igualmente admisibles a todos los empleos públicos, sin otra distinción que su propia capacidad y talento. En este orden de ideas, los procesos de reclutamiento pueden ser variados: la elección discrecional por la autoridad administrativa,

¹⁴ García González, Gloria; Herrera García, Ma. de los Angeles y Herrera García, Silvia. *Op. cit.* (*Supra*, nota 11) pp. 35 y ss.

el nombramiento por presentación, el nombramiento según titulación o por oposiciones.

Por otro lado, la calificación y el ascenso al funcionario es fundamental, pues la primera constituye una práctica general especialmente útil en función del ascenso. Respecto al ascenso del funcionario, éste comprende dos procesos: El ascenso por antigüedad y el ascenso por elección.

c) Costa Rica¹⁵

La República de Costa Rica, en su época independiente, tuvo la preocupación por legislar sobre los problemas propios de la administración de personal. Así, el 20 de julio de 1872, se establecieron algunas normas referentes a dicho problema, entre las cuales se pueden mencionar, las relativas a las licencias, ausencias por enfermedad, recargo de funciones, entre otras.

Sin embargo, dichas normas no tuvieron los resultados que se esperaban, lo que propició que pasaran varios años sin ninguna orientación determinada en administración de personal, dado que lo predominante en esos momentos eran los intereses políticos, por lo cual el desarrollo del factor humano pasaba a segundo plano, trayendo como consecuencia que cualquiera podía desempeñar un cargo público, por importante que éste fuera, si contaba con la simpatía de quienes manejaban la política.

Para 1945 se redactó el primer proyecto de Estatuto Civil de la Función Pública, el cual tenía por objeto establecer una administración pública técnica, eficiente, depurada y económica, regulando los derechos y obligaciones, que con ocasión del trabajo tenían todos los trabajadores al servicio del Poder Ejecutivo, de las municipalidades, de las entidades u organismos dependientes, o estrechamente relacionados con aquél o con estos.

La junta revolucionaria que tomó el poder en 1948, por fin llevó a la práctica algunos elementos de administración del personal público, promulgando un Estatuto de Servicio Civil, que comprendía a todos los servidores públicos ordinarios. Este Estatuto debió entrar en vigencia en la fecha que

determinara la Asamblea Legislativa, pero ésta no llegó a conocerlo. Posteriormente, el Estatuto fue sustituido por un nuevo proyecto, siendo el que actualmente rige: El Estatuto del Servicio Civil del 7 de noviembre de 1949.

Conforme a esta legislación, la Oficina Central de Personal del Poder Ejecutivo es la Dirección General del Servicio Civil. El Director de la misma es nombrado por el Presidente de la República, previo concurso por oposición; depende directamente de él y debe reunir los requisitos que la ley determine. Así mismo, la Dirección General consta de los siguientes Departamentos:

- De Normas y Procedimientos.- Su función específica consiste en vigilar la correcta aplicación de la legislación sobre administración y personal en el Poder Ejecutivo. Por otra parte, también ha logrado uniformar los reglamentos internos de las dependencias del Ejecutivo, ya que es atribución de este departamento estudiarlos y aprobarlos en definitiva.
- De Clasificación y Valoración de Puestos.- Ha elaborado el Manual Descriptivo de Puestos, el cual ostenta una uniformidad de conceptos, tratamiento y una consistencia de criterio, lo que garantiza la plena solidez estructural y flexibilidad administrativa, condiciones ambas imprescindibles si se pretende que el sistema opere con igual efectividad en todos los niveles administrativos.
- De Reclutamiento y Selección de Personal.- Recién implantado el régimen de servicio civil, se recurrió exclusivamente a la prensa como medio de divulgación de las plazas vacantes, método que pronto se hizo insuficiente, por lo que fue necesario acudir a instituciones educativas para divulgar las perspectivas que el régimen ofrecía a los jóvenes. Por lo que se refiere a la selección de personal, este proceso se inició en 1953, aplicando algunos "tests" o pruebas de reconocida solvencia, revisados y adaptados debidamente a las necesidades y características del medio. Se utilizó además una evaluación específica de ortografía, preparada por la Oficina de Selección de Personal, la cual se continúa usando hasta hoy.

¹⁵ Ver: *Ibíd*, pp. 57 y ss.

- De Registro y Estadística.- La labor de este Departamento asistencial consiste principalmente, en mantener un registro permanente y actual de todos los movimientos del personal público. El estudio y comparación de estos datos, es de indiscutible valor en la orientación, reforma y perfeccionamiento del sistema y sus métodos.

Existe además, el Tribunal del Servicio Civil, cuyos integrantes son nombrados por el Consejo de Gobierno y durante el desempeño de sus funciones goza de independencia funcional y de criterio. Este Tribunal administrativo es competente para conocer:

- En primera instancia, las gestiones de despido que formulen los Ministros contra los servidores públicos que hayan incurrido en causal de destitución. La resolución que recaiga es apelable ante el Tribunal Superior del Trabajo.
- En única instancia, las reclamaciones contra las disposiciones de los jefes, cuando se alegue perjuicio causado por ellos.
- De los otros conflictos expresamente previstos por la ley y el reglamento.

d) México¹⁶

Se considera que en nuestro país el servicio civil de carrera, ha tenido poca cabida, sus únicos antecedentes datan del año de 1931, cuando el Constituyente Permanente determinó que toda relación de trabajo que se ligara con el Estado, se regiría por las leyes de servicio civil que a tal efecto se expidieran, lo que nunca sucedió. Fue hasta 1938, cuando el Presidente Lázaro Cárdenas decretó el primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismo que se modificó en 1941 y siguió vigente hasta 1960, año en el cual se introduce el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Otro intento tuvo verificativo durante la gestión de Miguel de la Madrid, con la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de

carrera en la administración pública federal, sin embargo, se desconocen las razones por las cuales no se concretó dicho proyecto.

Es hasta 1990, con motivo de la reforma electoral, que se profesionaliza la autoridad electoral federal y se crea un Servicio Profesional Electoral permanente que nutre la integración de órganos ejecutivos y técnicos que conforman a la autoridad en esta materia, dentro de la institución que realiza esta función estatal y por tanto pública, que es el Instituto Federal Electoral.

Esta visión fundamental de establecer una organización permanente introdujo, en la regulación secundaria, un sistema inédito. Las pocas experiencias que actualmente tenemos de carrera civil, son el servicio exterior en sus dos modalidades, diplomático y consular; el incipiente método dentro de algunas instituciones como el Banco de México, o algunos sistemas producidos a base de la negociación colectiva en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y en algunas instituciones como el Seguro Social que establecen principios de una carrera civil. Es realmente en la materia electoral, en donde se introducen bases de un sistema inédito en nuestro país como es la carrera civil, esto es, la formación de los funcionarios que van a prestar tal servicio.

La instauración de este Servicio Profesional Electoral, que pretende un alto grado de especialización, se previó en el artículo 41 Constitucional, separándolo de todas las bases constitucionales que regulan la materia laboral.

Como es un mandato constitucional, el legislador ordinario al normar las bases del Servicio Profesional Electoral, optó por crear un régimen especial para regular las relaciones laborales entre los servidores que conforman la estructura de dicho servicio. De ahí que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determinara el marco legal que regula, hasta la fecha, este servicio profesional en sus líneas generales, y dejara a un Estatuto, el desarrollo pormenorizado de ésta, que es una actividad laboral sumamente especializada.

Se ha llegado a la conclusión de que el servicio profesional electoral tiene características de un servicio civil de carrera inédito en nuestro país, pero

¹⁶ Ver: Franco González Salas, J. Fernando. *Conceptos Especiales del Derecho Laboral Electoral*, conferencia dictada en el "Seminario en Materia Procesal Laboral", organizado por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral, el día 6 de marzo de 1995.

que tiene diferencias importantes por la materia que se maneja y además, porque corresponde al ejercicio de una función estatal que, en nuestro sistema, tiene particularidades muy especiales que la hacen diferente a cualquier otra concepción, a saber las siguientes:

El servicio profesional electoral es un esquema o sistema basado en ciertos principios fundamentales. En primer término, que la selección y contratación de quien va a integrar ese servicio debe estar basada en principios de objetividad e imparcialidad. En segundo lugar, que la permanencia y promoción deben estar basadas en los principios de méritos y capacidad, fundamentalmente. Por último, hay una interacción, movilidad y permeabilidad de cargos y puestos en diferentes rangos, a base de la integración de cuerpos, que en este caso son de la función directiva y de la función técnica y de ramas que también corresponden en nuestro sistema electoral a la parte administrativa.

Capacitación

Finalmente, se hará referencia a un tema de gran importancia en el desarrollo democrático de nuestro país: La capacitación.

Sin embargo, no creemos conveniente seguir los modelos de clasificación utilizados hasta este momento por los estudiosos de los sistemas electorales, toda vez que los circunscriben a los actores que intervienen en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, tal y como lo hemos desarrollado a lo largo del presente trabajo.

La capacitación democrática se hace cada vez más indispensable en todos los núcleos de la sociedad; realmente estaríamos hablando de una cultura política en la que todos los miembros de una comunidad, desde la temprana edad deben asimilar y ser informados respecto de los valores político-ciudadanos que deben seguir y difundir.

Además de los agentes socializadores ordinarios, como lo son la familia, los centros educativos y los centros de reunión, las autoridades electorales tienen no sólo la competencia, sino la obligación de contribuir en la referida culturización; a continuación nos referiremos a cada una de ellas.

El Instituto Federal Electoral, organismo que agrupa en su seno todas las actividades relacionadas con la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales, tiene asignado, entre otros fines, el contribuir al desarrollo de la vida democrática y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

Para la realización de tan importantes atribuciones, el Instituto Federal Electoral cuenta en su estructura orgánica, con una Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, que tiene a su cargo, entre otras tareas: Elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral que deban desarrollarse; coordinar y vigilar el cumplimiento de dichos programas; preparar el material didáctico y los instructivos electorales; y llevar a cabo las acciones necesarias para exhortar a que los ciudadanos cumplan las obligaciones políticas correspondientes.

En consecuencia, el marco normativo mexicano es congruente con la realidad y problemática sociopolítica en este campo. No obstante, deberá avanzarse en el cumplimiento efectivo de tan elevados propósitos.

Mención aparte merece la labor de especialización en Derecho Electoral que ha emprendido el Tribunal Federal Electoral.

Dicho órgano jurisdiccional desde su instalación formal, se dio a la tarea de realizar jornadas de capacitación dirigidas fundamentalmente al personal jurídico de la propia institución, para desempeñar de la mejor manera posible sus atribuciones. Concluidas estas primeras tareas de preparación y capacitación a nivel exclusivamente interno, se detectó la necesidad de promover y difundir información especializada en la materia a diversos sectores de la sociedad.

Siendo el Tribunal Federal Electoral, la máxima autoridad jurisdiccional electoral, se requiere proporcionar constantemente al personal jurídico que lo integra, una capacitación que le permita el cumplimiento cabal de las altas funciones que le son propias y acorde al dinamismo en que se ha venido desarrollando la materia.

En atención a esta necesidad, el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 14 de enero de 1991, estableció en su capítulo XII, la creación de

una Coordinación de Programas de Capacitación y del Centro de Documentación, que tenía entre otras funciones:

"... Estructurar, ejecutar y vigilar los programas de capacitación electoral necesarios para la formación del personal jurídico del Tribunal, de conformidad con los lineamientos que dicten la Sala Central y el Presidente del Tribunal..."

En este mismo orden de ideas, el legislador imbuido de esta necesidad, en la reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece en el artículo 281 las funciones de las Coordinaciones del Tribunal Federal Electoral, que serán las de capacitación, documentación y difusión, así como de comunicación social. Asimismo señala que dependerán directamente del Presidente del Tribunal.

Atendiendo a esta disposición legislativa en el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 22 de diciembre de 1993, se estableció en su capítulo XVIII, la estructura, funciones y atribuciones de la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación, modificando su denominación original y regulando con mayor detalle su operación.

Entre sus atribuciones contempladas en el artículo 48 de dicho ordenamiento, vale la pena destacar las siguientes:

- Elaborar los programas de capacitación;
- Realizar tareas de capacitación e investigación en las materias jurídica, y político-electoral, para la formación y profesionalización del personal del Tribunal;
- Instrumentar, ejecutar y vigilar los programas para realizar las tareas y fines antes referidos;
- Apoyar a las Salas Central y Regionales en la asesoría e instrumentación de sus programas de capacitación;
- Coordinar la participación del personal jurídico, en actos académicos, ya sean internos, o con otras instituciones docentes, de investigación, públicas o privadas, etcétera.

De lo antes expuesto, se puede deducir la importancia de las funciones que la Coordinación de Capacitación y del Centro de Documentación tienen asignadas, en cumplimiento a lo dispuesto por la legislación vigente en la materia, para enfrentar con un nivel óptimo de conocimientos, las cargas de trabajo que deberá desahogar el personal jurídico con motivo de un proceso electoral.

Una vez que inició el más reciente proceso electoral federal ordinario, en el mes de octubre de 1993, por instrucciones del Presidente del Tribunal, se diseñó el mecanismo de selección del personal jurídico del Tribunal, atendiendo al perfil de los postulantes, a su experiencia, su nivel de conocimientos teóricos y prácticos, su ejercicio profesional, así como su disposición hacia el trabajo, instrumentando un Curso Propedéutico de Capacitación y Actualización en las materias político y contencioso-electoral, dirigido a quienes reuniendo los requisitos de ley, estuvieran interesados en ingresar o ser promovidos al cuerpo jurídico de esta Institución, específicamente a los cargos de Jueces Instructores, Secretarios de Estudio y Cuenta y Secretarios Generales de Acuerdos de las Salas Regionales.

Concluidas las sesiones de trabajo se sometió a los aspirantes a una evaluación exhaustiva, integrándose al cuerpo jurídico del Tribunal, aquellos que obtuvieron la mayor puntuación.

Programa Anual de Capacitación

Tomando en consideración que en esta Institución se funciona descentralizadamente, aún y cuando en cada una de las Salas se realizan tareas jurisdiccionales, operativas y administrativas de la misma naturaleza, en el año de 1994, fue diseñado un Programa Anual de Capacitación.

Como parte de dicho programa, se impartieron Cursos Especiales que atendieron a la temática de cada uno de los apartados en que se dividió el examen del Curso Propedéutico, con el propósito de que el personal jurídico estuviera preparado para atender las tareas inherentes a su cargo.

Ya formalizadas las áreas de estudio que debían trabajarse en el proceso electoral, las seis Salas del Tribunal realizaron más de 50 cursos, que incluyeron la temática establecida en el Programa Anual de

Capacitación, y en algunos casos realizaron programas complementarios, que fortalecieron aún más la preparación de su personal jurídico.

El Tribunal Federal Electoral, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 282 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ha iniciado los trabajos del Centro de Capacitación Judicial Electoral, que está encargado de la realización de cursos, seminarios y todo tipo de actividades académicas y de investigación sobre la materia de Derecho Electoral, su rama procesal y disciplinas afines.

Dichas actividades se han dirigido básicamente al personal jurídico del propio Tribunal y al de los órganos jurisdiccionales equivalentes en las entidades federativas, a partidos políticos, autoridades y funcionarios electorales, organizaciones de ciudadanos, instituciones públicas y privadas, y en general a los interesados en la materia, con el objeto de contribuir a una mejor preparación de quienes tengan vinculación con procesos electorales, así como para difundir los valores de la democracia, de las instituciones y del Estado de Derecho, en el ámbito electoral.

Asimismo, el Centro de Capacitación Judicial Electoral, tiene entre sus propósitos el fomentar relaciones de intercambio académico con diversas instituciones tanto nacionales como del extranjero y promover la actividad editorial, con el fin de analizar y difundir las experiencias nacionales y extranjeras.

Las funciones docentes, de investigación y de difusión del Centro, se han realizado a través de las siguientes áreas académicas:

- Derecho Público
- Ciencia Política
- Derecho Procesal
- Derecho Electoral
- De lo Contencioso Electoral

El Centro ha contado con la colaboración de los Magistrados, Jueces Instructores, Secretarios y demás personal jurídico y con el apoyo bibliohemerográfico y técnico del Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral, así como con los servicios que se

han convenido con diversas instituciones nacionales y extranjeras para el intercambio y acceso a bancos de datos.

Las instituciones electorales tienen la responsabilidad de apoyar en el proceso de politización del electorado; independientemente de campañas masivas de promoción del voto y de registro electoral, se hace indispensable diseñar programas de difusión, en la pluralidad, de los valores democráticos y del papel que juegan en ello la participación ciudadana, las fuerzas políticas como canalizadoras de los procesos y, las autoridades como responsables de la regularidad y apego a la ley de los mismos.

Sin embargo, en esta tarea no se deben desbordar los límites que la propia naturaleza de sus funciones les impone. De ahí que los órganos u organismos que tienen a su cargo la realización, conducción y desarrollo de los procesos electorales, en este campo, están obligados a emprender programas extensos y generales de capacitación ciudadana.

En contrario, otras instituciones electorales, como son los órganos jurisdiccionales, encuentran un ámbito mucho más reducido para llevar a cabo estas tareas por su condición de juzgadores.

Por otra parte, resulta evidente que si bien la cultura política es una franja de la cultura en general y por tanto, depende de muchos factores sociales, económicos y fundamentalmente educativos, la confianza que las instituciones electorales puedan llegar a infundir en la ciudadanía, será siempre un presupuesto fundamental para lograr cotidianamente, una mayor y más conciente participación del electorado.

De igual manera, en un análisis como el presente, debe contemplarse la actitud que las diversas fuerzas políticas, particularmente los partidos, asumen frente a las instituciones electorales. Una actitud de permanente rechazo y descalificación hacia las mismas, eventualmente influye severamente en la conducta del electorado; por contra, una actitud al menos equilibrada, en la cual la crítica sea constructiva y debidamente fundada, acompañada del reconocimiento institucional, prohija mayor confianza y más participación social.

En la misma línea de razonamiento, en la medida en que las autoridades electorales son capaces de dar respuesta oportuna y efectiva a los reclamos políticos y logran canalizar la disputa y pasión que son connaturales a las lides políticas por la vía institucional, colaboran a consolidar las estructuras sociopolíticas, a los propios partidos políticos y por ende, a la vida democrática.

Finalmente, en una estrategia de comunicación de cualquier institución electoral, no se debe perder de vista el justo equilibrio que se debe guardar entre la solución política y el marco jurídico que rige la propia interacción de las relaciones de poder. Si en aras de la negociación se vulneran permanentemente las reglas jurídicas y de civilidad políticas establecidas y aceptadas, se va en la dirección de la anarquía; si por lo contrario, frente a los problemas sociales y políticos se adopta una posición de aplicación inflexible de las normas, se puede provocar el desbordamiento de las instituciones y su anulación como instancias de solución de los conflictos. Es por ello que en un esquema de instituciones electorales debe mantenerse separado al órgano que puede realizar esa tarea de mediación equilibrada en los problemas, de aquel que tiene a su cargo resolver los mismos, apegándose precisamente a las normas y reglas establecidas. La estrategia de comunicación que uno u otro escoja, para ser eficaz, debe considerar esos aspectos.

AUTORIDADES ELECTORALES EN EL DERECHO COMPARADO

PAIS	AUTORIDAD SUPREMA	INTEGRACION Y DESIGNACION	DURACION EN EL CARGO	NATURALEZA DEL ORGANO
ALEMANIA	La Comisión Electoral Federal	Se integra con el Director Electoral Federal, quien la preside, nombrado por el Ministerio Federal del Interior. 8 vocales nombrados por el Director Electoral Federal de entre las personas con derecho a voto.	No se establece en su legislación.	No se establece en su legislación.
BOLIVIA	La Corte Nacional Electoral	Se compone por 5 vocales, elegidos de entre ciudadanos idóneos que garanticen la autonomía, independencia e imparcialidad de este órgano. Son nombrados de acuerdo con este procedimiento: a) Un vocal titular y su suplente, serán nombrados por el Presidente de la República, mediante Decreto Supremo aprobado en Consejo de Ministros; b) 4 vocales titulares y sus suplentes serán designados por el H. Congreso Nacional, mediante voto secreto de los dos tercios del total de sus componentes. El Presidente de la Corte Nacional Electoral será designado de entre sus miembros por mayoría absoluta. Los partidos políticos tiene derecho a nombrar un delegado permanente ante la corte nacional electoral con derecho a voz.	Durarán en su encargo 4 años.	Máximo organismo en materia electoral, con jurisdicción y competencia en todo el territorio de la República.
CANADA	Jefe de la Oficina Electoral	Es nombrado por resolución de la Cámara de los Comunes. El Jefe de la Oficina Electoral nombra, a su vez, a su asistente y a los demás oficiales y personal que considere necesarios para la realización de sus funciones.	Duración indefinida. Sólo puede ser removido del cargo con causa justa por el Gobernador General, con aprobación del Senado y de la Cámara de los Comunes. Cesará también en sus funciones, cumplida la edad de sesenta y cinco años.	A pesar de que la legislación aplicable hace que al Jefe de la Oficina Electoral se le equipare con un funcionario de la administración pública, su régimen de responsabilidades es distinto, pues sólo responde ante la Cámara de los Comunes y no ante el Gobernador.
CHILE	Servicio Electoral	Se integra con el Director del Servicio Electoral, nombrado por el Presidente de la República, quien nombra a sus	4 años	Organo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio

AUTORIDADES ELECTORALES EN EL DERECHO COMPARADO

PAIS	AUTORIDAD SUPREMA	INTEGRACION Y DESIGNACION	DURACION EN EL CARGO	NATURALEZA DEL ORGANO
		asistentes.		propio encargado de la organización de los procesos electorales para la elección de las autoridades federales.
COLOMBIA	Consejo Nacional Electoral	Se integra con 7 miembros, propuestos por los tres partidos políticos que obtuvieron el mayor número de votos, 3 para el primer y segundo lugar, y 1 para el partido político que ocupó el tercer lugar en la votación. De entre sus miembros es elegido el presidente de dicho Consejo.	Los miembros del Consejo Nacional Electoral, son nombrados por un período de 4 años, no podrán ser reelectos.	Es un cuerpo consultivo del gobierno en materia electoral, que tiene a su cargo la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral.
COSTA RICA	Tribunal Supremo de Elecciones	Se integra con 3 Magistrados propietarios y 6 suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia.	Durarán en su encargo 6 años.	El Tribunal Supremo de Elecciones tiene a su cargo la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio.
CUBA	Comisión Electoral Nacional	1 Presidente; 1 Vicepresidente; 1 Secretario; 10 Vocales y 4 suplentes. Todos los integrantes son nombrados por el Consejo de Estado, el cual se integra por diputados elegidos de entre los que componen la Asamblea Nacional del Poder Popular.	Para cada proceso electoral se designan a los integrantes de la Comisión Electoral Nacional.	Organismo autónomo, pero su existencia se limita al proceso electoral.
ECUADOR	Tribunal Supremo Electoral	7 vocales elegidos por el Congreso Nacional de la siguiente manera: - 3 de fuera del seno del Congreso, en representación de la ciudadanía. - 2 de ternas enviadas por el Presidente de la República. - 2 de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia. En ningún caso los integrantes de las ternas serán servidores del sector público, ni magistrados, ni jueces o empleados de la función judicial. El Presidente y vicepresidente serán elegidos de entre sus miembros en la sesión inaugural.	Será de dos años, pueden ser reelectos.	Es un organismo del Estado, constituyéndose en una persona jurídica de derecho público, autónoma e independiente.

AUTORIDADES ELECTORALES EN EL DERECHO COMPARADO

PAIS	AUTORIDAD SUPREMA	INTEGRACION Y DESIGNACION	DURACION EN EL CARGO	NATURALEZA DEL ORGANO
EL SALVADOR	Consejo Central de Elecciones	Se integra con 3 miembros, con sus respectivos suplentes, elegidos por la Asamblea Legislativa de ternas propuestas por los 3 partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial. En caso de que no se propusiere ninguna terna, la Asamblea legislativa hará la respectiva elección sin ella. El Presidente del Consejo lo será el propuesto consejero propuesto por el partido político mayoritario.	5 años	Autoridad suprema en la materia. Organismo autónomo en lo técnico y administrativo, y en lo económico sujeto a un régimen especial, encargado de la organización y funcionamiento de las elecciones de los órganos de representación.
ESPAÑA	La Junta Central Electoral	13 vocales: - 8 vocales Magistrados del Tribunal Supremo, designados mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial. - 5 Vocales catedráticos de derecho o de ciencias políticas y de sociología, en activo, designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de Diputados (en caso de no realizarse esta designación dentro del plazo legal, la mesa del Congreso de los Diputados, oídos los grupos políticos presentes en la Cámara, procederá a su designación, tomando en consideración a la representación existente en la misma).	Los vocales designados continuarán en su mandato hasta la toma de posesión de la nueva Junta Electoral Central, al inicio de la siguiente legislatura.	Organismo público de carácter autónomo, aunque no goza de personalidad jurídica y patrimonio propios, pues los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones son los que le pongan a su disposición las Cortes Generales.
GRAN BRETAÑA	Ministerio del Interior (en Inglaterra y Gales); Departamento Escocés del Interior (en Escocia); y la Oficina para Irlanda del Norte).	Una vez que han sido delimitadas las circunscripciones, se nombra un Escrutador Electoral (que puede ser el Alguacil del Condado o el Alcalde de un Municipio londinense), quien es el encargado de la organización de las elecciones y de todas las actividades relativas en su circunscripción correspondiente.	No se señala en la ley.	Los Escrutadores Electorales son comisionados de la administración pública.
GUATEMALA	Tribunal Supremo Electoral	5 Magistrados titulares y 5 suplentes, electos por el Congreso de la República, con el voto de las 2/3 partes del total de sus miembros, de una nómina de 30 candidatos	Será de seis años, con la posibilidad de ser reelectos.	Máxima autoridad en materia electoral, independiente y no supeditado a órgano alguno del

AUTORIDADES ELECTORALES EN EL DERECHO COMPARADO

PAIS	AUTORIDAD SUPREMA	INTEGRACION Y DESIGNACION	DURACION EN EL CARGO	NATURALEZA DEL ORGANO
		propuesta por la "Comisión de Postulación". La referida Comisión se integra por el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, quien la preside; un representante de los rectores de las universidades privadas; un representante del Colegio de Abogados de Guatemala electo en asamblea general; el decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala y un representante de todos los decanos de las facultades de ciencias jurídicas y sociales de las universidades privadas.		Estado.
HONDURAS	Tribunal Nacional de Elecciones	Se integra con un representante por el Poder Ejecutivo, un representante propietario y un suplente, designados por la Corte Suprema de Justicia y un representante propietario y un suplente, nombrados por cada uno de los partidos políticos. Si por el número de partidos políticos, el órgano electoral se conforma en número par, se nombrará un miembro adicional a propuesta de la Corte Suprema de Justicia.	5 años	Organismo autónomo e independiente, con jurisdicción y competencia en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales en toda la República.
NICARAGUA	Consejo Supremo Electoral	Se integra con 5 Magistrados propietarios, con sus respectivos suplentes, electos por la Asamblea Nacional a propuesta del Presidente de la República.	6 años	Organismo autónomo encargado de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales.
PANAMA	Tribunal Electoral	Se integra con 3 Magistrados designados por el Poder Ejecutivo, por el Organo Legislativo y por la Corte Suprema de Justicia. Por cada propietario habrán 2 suplentes	10 años	Organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, que dirigirá, vigilará y fiscalizará todas las etapas del proceso electoral.
PARAGUAY	Junta Electoral Central	Se integra con 12 miembros titulares, electos en comicios generales, a propuesta de los partidos políticos. El Presidente de la Junta Electoral Central es nombrado de entre sus	5 años pudiendo reelegirse.	Organismo autónomo del Estado encargado de la organización y dirección de todos los actos del

AUTORIDADES ELECTORALES EN EL DERECHO COMPARADO

PAIS	AUTORIDAD SUPREMA	INTEGRACION Y DESIGNACION	DURACION EN EL CARGO	NATURALEZA DEL ORGANO
		miembros.		proceso electoral.
PERU	Jurado Nacional de Electores	El Pleno de este órgano se encuentra compuesto por los siguientes Magistrados: - 1 elegido por la Corte Suprema entre sus Magistrados jubilados o en actividad, quien preside el Jurado. - 1 elegido por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales jubilados o en actividad. - 1 elegido por el Colegio de Abogados de Lima, de entre sus miembros. - 1 elegido por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus exdecanos. - 1 elegido por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus exdecanos. - 3 sorteados entre los ciudadanos elegidos por los Jurados Departamentales.	Los integrantes del Pleno serán elegidos cada proceso electoral. Al instalarse el Congreso, todos sus integrantes cesarán en sus funciones, con excepción del Presidente, cuyo cargo es permanente.	Organismo autónomo.
SUIZA	Asamblea Federal	Se integra con los miembros del Consejo Nacional y de los Consejos de Estado.	4 años	Máxima autoridad suprema de la federación que dentro de sus atribuciones tiene a su cargo la organización de los procesos electorales.
REPUBLICA DOMINICANA	Junta Central Electoral	1 Presidente y 4 miembros, nombrados por el Senado. Ante este órgano se acreditarán delegados de los partidos políticos, los cuales no forman parte del mismo; pero cabe destacar que la Junta Central Electoral no podrá constituirse ni sesionar válidamente sin que haya constancia de que los referidos delegados han sido debidamente convocados.	La Constitución y la legislación electoral son omisas al respecto; sin embargo, para todos los que componen los órganos electorales, dependientes de la Junta Central, el plazo es de cuatro años, con la posibilidad de ser reelectos.	No se establece en la legislación.
RUMANIA	Buró Electoral Central	Se integra con 7 Jueces de la Corte Suprema de Justicia	5 años	No se establece en su legislación.

AUTORIDADES ELECTORALES EN EL DERECHO COMPARADO

PAIS	AUTORIDAD SUPREMA	INTEGRACION Y DESIGNACION	DURACION EN EL CARGO	NATURALEZA DEL ORGANO
		designados por sorteo, 10 representantes de los partidos políticos, designados a través de listas de candidatos. El Presidente del Buró se elige de entre los Jueces de la Corte Suprema de Justicia		
VENEZUELA	Consejo Supremo Electoral	11 miembros elegidos por las Cámaras Legislativas en sesión conjunta. Por cada miembro principal se nombrarán dos suplentes. - 6 Miembros y sus suplentes deberán ser ciudadanos sin afiliación política. - 5 Miembros y sus suplentes serán electos mediante postulación que harán los partidos políticos nacionales que hubiesen obtenido el mayor número de votos en las últimas elecciones para diputados. Una vez integrado el Consejo Supremo Electoral, elegirán de entre sus miembros a un Presidente y dos Vicepresidentes.	5 años	Organismo que cuenta en el ejercicio de sus facultades con autonomía funcional y administrativa.

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
AGUASCALIENTES	Consejo Estatal Electoral	Organismo público autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios.	- Siete Consejeros Ciudadanos, de los cuales uno representará al Poder Ejecutivo, el Gobernador designa de entre los consejeros ciudadanos a quien presidirá el Consejo. - Dos consejeros del Poder Legislativo, un diputado es designado por la fracción mayoritaria y el otro diputado por la primera minoría. - Un consejero representante de cada uno de los partidos acreditados en el Estado. Cuando los consejeros representantes de los partidos políticos excedan el número de siete, por cada nuevo consejero representante que se integre, se nombrarán un consejero ciudadano. - Un Secretario Técnico, designado por el Presidente del Consejo Estatal. Todos los integrantes tendrán derecho a voz y voto, excepto los consejeros representantes de cada uno de los partidos políticos, quienes sólo tendrán derecho a voz. Un vocal del <i>Instituto Federal Electoral</i> podrá asistir a las sesiones, sólo con derecho a voz.	El Consejo Estatal Electoral contará con el personal administrativo y profesional necesario para el cumplimiento de sus funciones, el que se sujetará a las normas estatutarias correspondientes. Corresponde al Presidente del Consejo Estatal Electoral, entre otras atribuciones, nombrar a los auxiliares administrativos, proponer a los actuarios electorales y dar cuenta de ello al Consejo Estatal Electoral (artículo 45, fracción III de la Ley Electoral del Estado de Aguascalientes). Los actuarios electorales deberán reunir entre otros requisitos, el haber aprobado el curso de <i>capacitación</i> relativo (artículo 109, fracción IV del mismo ordenamiento). Los aspirantes a actuarios electorales deben cumplir con un <i>curso previo de capacitación</i> y presentar el examen relativo, y sólo los mejores calificados formarán parte de los actuarios electorales (artículo 110).

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
BAJA CALIFORNIA	Instituto Estatal Electoral, cuyo máximo órgano de dirección es el Consejo Estatal Electoral	Organismo público autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios.	- Un Consejero Presidente, representante del Poder Ejecutivo. - Seis Consejeros Ciudadanos Numerarios, elegidos por el Poder Legislativo. Se eligen dos consejeros ciudadanos supernumerarios para que suplan las inasistencias de los primeros. - Un representante de cada uno de los partidos políticos registrados en el Estado. - Un Secretario Fedatario nombrado por el Consejo a propuesta del Consejero Presidente y que será distinto a ellos.	El Consejero Presidente y los Consejeros Ciudadanos tienen derecho a voz y voto. Los representantes de los partidos políticos tienen derecho a voz pero sin voto. Las Direcciones de Organización y Capacitación Electoral, funcionan solamente para cada proceso electoral. El Instituto tiene entre sus fines, coadyuvar en la promoción, fortalecimiento y difusión de la cultura política. Para el desempeño de sus actividades contará con el <i>personal capacitado</i> que sea necesario para su funcionamiento, integrados en el <i>Servicio Profesional Electoral</i> del Estado.

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
BAJA CALIFORNIA SUR	Comisión Estatal Electoral	Organismo público autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios.	- Cinco Consejeros Ciudadanos - Un representante de cada uno de los partidos políticos que participen en la elección. - Un representante de cada una de las fracciones parlamentarias del Congreso del Estado. - El Director del Registro Estatal de Electores. - Un Secretario General. El Presidente de la Comisión Estatal Electoral es electo de entre los Consejeros ciudadanos propietarios que la integren mediante el voto mayoritario de los mismos, en la sesión de instalación de la Comisión. Los Consejeros Ciudadanos propietarios y sus respectivos suplentes serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, tres de ellos de la lista propuesta por el Ejecutivo del Estado y los dos restantes de entre los propuestos por las fracciones parlamentarias del Congreso del Estado. Para la elección de los Consejeros Ciudadanos, el titular del Ejecutivo del Estado presenta una lista de ocho candidatos, de la que se eligen tres Consejeros propietarios y sus respectivos suplentes. Para la elección de los Consejeros Ciudadanos restantes, cada fracción parlamentaria podrá	

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
			proponer hasta tres candidatos para ocupar dichos cargos. En caso de que el Congreso del Estado se conforme con tres o más fracciones parlamentarias, la Comisión de Asuntos Políticos del Congreso procederá a integrar una lista de seis candidatos, de entre los cuales se elegirán los dos Consejeros ciudadanos propietarios y sus respectivos suplentes. En caso de no lograrse la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, se procederá a la designación mediante insaculación para lo cual, tres de los Consejeros Ciudadanos propietarios y sus respectivos suplentes habrán de insacularse de la lista propuesta por el Ejecutivo del Estado y los otros dos Consejeros Ciudadanos propietarios y suplentes, de los propuestos por las fracciones parlamentarias o en su caso, de la lista presentada por la Comisión de Asuntos Políticos. En ningún caso se podrá elegir más de un Consejero Ciudadano propietario, propuesto por una sola fracción parlamentaria.	

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
CAMPECHE	Consejo Electoral del Estado	Organismo público autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios.	- Un Consejero del Poder Ejecutivo. - Dos Consejeros del Poder Legislativo. - Seis Consejeros Ciudadanos. - Representantes de los partidos políticos estatales. - Un Secretario General. El Consejero del Poder Ejecutivo será el Secretario de Gobierno o quien éste designe, quien fungirá como Presidente del Consejo Electoral del Estado. Los Consejeros del Poder Legislativo serán dos diputados propietarios y dos suplentes, electos por mayoría de votos de los integrantes del Congreso. Los Consejeros Ciudadanos son electos conforme al siguiente procedimiento: a) El Gobernador del Estado, propondrá al Congreso una lista de por lo menos doce candidatos propietarios y sus respectivos suplentes. b) La propuesta es turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación, para verificar el cumplimiento de los requisitos, y posteriormente se realizará la elección correspondiente.	Para mantener las condiciones que aseguren la imparcialidad y objetividad en la función electoral, si el número de representantes de los partidos políticos con derecho a voto resulta mayor a diez, se integrará un consejero ciudadano más por cada representante adicional a dicho número.

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
			Los Consejeros Ciudadanos propietarios y suplentes durarán en el cargo tres años. El Gobernador, en su caso, propondrá la ratificación o someterá nuevos candidatos para su elección. Los representantes de los partidos políticos estatales, se determinarán de acuerdo a las siguientes reglas: a) Un representante por cada partido político que hubiere obtenido entre el 1.5 y el 10% de la votación estatal emitida en la anterior elección. b) Un representante adicional por cada partido político que hubiese obtenido del 10 y hasta el 20% de la votación a que se refiere el inciso anterior. c) Otro representante por cada partido político que hubiese obtenido más del 20 y hasta el 30% de la votación de referencia. d) Hasta un cuarto representante por cada partido político que hubiese obtenido más del 30% de la votación de referencia. e) Por cada representante propietario habrá un suplente. Un representante con voz pero sin voto por cada partido político que hubiere obtenido su registro estatal con fecha posterior a la última elección.	

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
CHIAPAS	Consejo Estatal Electoral	Organismo público autónomo, de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.	- Siete Consejeros Ciudadanos propietarios y tres suplentes comunes con voz y voto. En la primera sesión del Consejo Estatal Electoral, se elegirá de entre ellos a quien deberá ocupar la presidencia del Consejo durante el proceso electoral correspondiente. - Un representante propietario y su respectivo suplente de cada uno de los partidos políticos con registro, coaliciones y frentes, sólo con voz. - Un secretario técnico, sólo con voz. Los Consejeros Ciudadanos son designados por el voto de las dos terceras partes del Congreso del Estado.	Si bien es cierto que la ley no establece un capítulo en donde se regula el Servicio Profesional Electoral, se puede inferir su existencia de lo dispuesto por el artículo Sexto Transitorio, que textualmente indica: "Para el desarrollo de los cómputos de las elecciones de diputados y hasta en tanto no se integre el servicio profesional electoral, el Consejo Estatal Electoral tomará las providencias a fin de que estos los realicen los Consejos Distritales ajustándose en lo aplicable los procedimientos establecidos en este código para los cómputos municipales. Asimismo, entre las facultades del Presidente del Consejo Estatal Electoral se establece la de nombrar al personal profesional y técnico electoral necesario con señalamientos de sus funciones, atribuciones, competencias y emolumentos para el desempeño de las actividades del Consejo; por su parte entre las atribuciones de los Consejos Distritales y Municipales Electorales se dispone la de contratar a los servidores

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
				públicos electorales necesarios para cada sección electoral de su circunscripción, pudiéndose apoyar en los servicios públicos del Estado o de los Municipios para la implementación y concreción de los apoyos logísticos.

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
CHIHUAHUA	Consejo Estatal de Elecciones	Organismo público autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de independencia funcional en su relación con los Poderes del Estado.	- Un Presidente, quien contará con voto de calidad en caso de empate. - Un representante de cada partido político con registro definitivo, quienes tendrán voz pero sin voto. - Seis Consejeros Ciudadanos con el carácter de numerarios, quienes tendrán voz y voto. - Dos Consejeros Ciudadanos supernumerarios, con voz y voto que suplirán a los numerarios en sus ausencias. - Un Secretario General con voz pero sin voto - Un representante del Registro Federal de Electores, con voz pero sin voto. Estos integrantes serán designados específicamente para cada proceso electoral. El Presidente del Consejo Estatal de Elecciones durará en su cargo tres años, contados a partir del primero de enero del año inmediatamente posterior al de la elección, pudiendo ser reelecto. El Presidente del Consejo General lo será también del Consejo Estatal de Elecciones; será nombrado por las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso de entre la pareja de candidatos que proponga el Ejecutivo, si la mencionada mayoría no se logra en única votación, el grupo de la mayoría parlamentaria deberá proponer una terna de candidatos de	La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, tiene entre otras, las siguientes atribuciones: Elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen el Consejo General y los Consejos Municipales. Para el desempeño de sus actividades el Consejo Estatal de Elecciones contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un <i>servicio profesional electoral</i> (artículo 51, párrafo 3 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua).

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
			entre los cuales los demás miembros del Congreso elegirán al Presidente y si se abstuvieran de elegir, el Presidente será designado mediante insaculación que hará el Congreso entre los candidatos propuestos por el Ejecutivo y por la mayoría parlamentaria. Los consejeros ciudadanos serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre ciudadanos propuestos del Ejecutivo en lista de candidatos por pareja; si la mencionada mayoría no se logra en una única votación el grupo de la mayoría parlamentaria deberá proponer una nueva lista de por lo menos el doble de los consejeros que falten por elegir, de entre quienes los demás miembros del Congreso elegirán el número que corresponda y, si se abstuvieran de elegir, los consejeros que aún falten de nombrar serán designados mediante insaculación, que llevará a cabo el Congreso de entre los candidatos propuestos por el Ejecutivo y por la mayoría parlamentaria. Los Consejeros ciudadanos supernumerarios serán elegidos siguiendo el mismo procedimiento previsto en el apartado anterior.	

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
COAHUILA	Consejo Estatal Electoral	Organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.	El Consejo Estatal Electoral, se integra de la siguiente manera: - Un representante del Poder Ejecutivo, designado por el Gobernador del Estado y quien preside el Consejo Estatal Electoral. - Dos representantes del Poder Legislativo. Uno de la fracción parlamentaria mayoritaria y el otro de la primera minoría. - Cinco consejeros ciudadanos, electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso. - Un representante por cada uno de los partidos políticos nacionales o estatales. - Un Secretario Técnico designado por el Consejo a propuesta de su Presidente. - Un Secretario de Actas, designado por el Consejo a propuesta de su Presidente.	

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
COLIMA	Instituto Electoral del Estado de Colima, integrado por el Consejo Estatal Electoral, la Presidencia, la Secretaría y la Oficialía Mayor.	Organismo con personalidad jurídica propia, autónomo y de carácter permanente.	El Consejo Estatal Electoral, se integra de la siguiente manera: - Un Comisionado del Poder Ejecutivo Estatal, quien funge como Presidente del Consejo y del Instituto. - Tres Comisionados del Poder Legislativo, dos nombrados por los diputados de la mayoría y el otro propuesto por la primera minoría. - Un Secretario General, electo por el Consejo Estatal de entre las propuestas que presenten por consenso los partidos políticos y los comisionados ciudadanos. - Cinco Comisionados ciudadanos, electos por el Congreso del Estado, de una lista que le presenta el titular del Poder Ejecutivo, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso. - Comisionados de los partidos políticos con registro, de 1 hasta 4 representantes, según el porcentaje de votación obtenido. Por cada representante propietario habrá un suplente. Todos los integrantes tienen derecho a voz y voto.	Se señala como función del Instituto Electoral del Estado (artículo 79, fracción XXIII) el organizar, en la etapa de preparación del proceso electoral, reuniones estatales de orientación a funcionarios electorales, así como formular los <i>instructivos de capacitación que se aplicarán para dichos funcionarios</i> .

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
DURANGO	Instituto Estatal Electoral de Durango	Organismo público autónomo, de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.	El Consejo Estatal Electoral del Instituto está integrado por: - Un Consejero del Poder Ejecutivo, designado por el Gobernador del Estado. - Cuatro Consejeros del Poder Legislativo, dos deberán pertenecer al partido mayoritario, uno a la primera minoría y otro más a la segunda minoría. - Un Consejero representante de los Municipios del Estado. - Nueve Consejeros ciudadanos, electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado de entre los candidatos propuestos por los distintos grupos parlamentarios. El Presidente del Consejo es designado por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, de la terna que al respecto proponga el titular del Ejecutivo de entre los nueve Consejeros Ciudadanos. - Un representante por cada partido político, con voz pero sin voto.	

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
ESTADO DE MEXICO	Comisión Estatal Electoral	Organismo autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica propia.	- El Secretario General de Gobierno quien fungirá como Presidente. - El Director General de Gobernación, quien será comisionado del Poder Ejecutivo. - Tres Comisionados del Poder Legislativo designados por la legislatura o por la diputación permanente, en su caso; dos de la fracción parlamentaria que tenga la mayoría del Congreso, y uno de las fracciones parlamentarias minoritarias propuesto de común acuerdo por las mismas; de no ser así, se insaculará de entre los diputados de estas últimas. - Un Comisionado de los Ayuntamientos, que será designado mediante insaculación de la lista de Presidentes Municipales de los Ayuntamientos. - Un Comisionado de cada partido político debidamente registrado. - Seis Comisionados Ciudadanos que serán designados por la Legislatura Local o por la Diputación Permanente, en su caso, a propuesta del Ejecutivo del Estado. - El titular de la Secretaría General de la Comisión Estatal Electoral. - Un Notario Público que la propia Comisión designará de entre los que ejercen en la Ciudad de Toluca, quien fungirá como Secretario de Actas.	La Secretaría General de la Comisión Estatal Electoral, tendrá entre otras, las funciones siguientes, llevar a cabo los <i>programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo del personal del Servicio Profesional Electoral y ejecutar los Programas de Capacitación Electoral y Educación Cívica.</i>

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
GUANAJUATO	Instituto Electoral del Estado	Organismo público autónomo, dotado de independencia funcional, de carácter permanente con personalidad jurídica, patrimonio propio y facultad reglamentaria.	El Consejo General del Instituto Electoral del Estado se integra por: - Un representante del Poder Ejecutivo - Cuatro representantes del Poder Legislativo. - Un Secretario - Cinco Consejeros Ciudadanos propietarios y dos supernumerarios. - Los representantes de los partidos políticos con registro que participen en la elección. - El Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva. El Presidente del Consejo General será electo de entre los consejeros ciudadanos propietarios que lo integran mediante el voto mayoritario de los mismos. Los representantes del Poder Legislativo son diputados del Congreso del Estado, dos de la mayoría parlamentaria, uno de la primera minoría y otro designado por insaculación de entre los miembros de las demás fracciones parlamentarias representadas en la Cámara de Diputados.	El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato establece en su Libro Tercero, Título Quinto, la <i>integración y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral, dejando a las normas estatutarias la definición de los niveles o rangos, el reclutamiento y selección de funcionarios y técnicos, el otorgamiento de la titularidad en un nivel; la formación y capacitación profesional y los métodos para la evaluación del rendimiento; y los sistemas de ascenso entre otros aspectos.</i> Los funcionarios que integran el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato estarán incorporados al <i>Servicio Profesional Electoral.</i>

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
GUERRERO	Consejo Estatal Electoral	Organismo técnico adscrito orgánicamente al Poder Legislativo y de carácter permanente.	- Un Presidente, que será el Coordinador del Congreso. - Consejeros Ciudadanos. - Representantes de los partidos políticos; y - Un Secretario Técnico. Habrán un Consejero Ciudadano por cada una de las regiones en que se divide el Estado y de la ciudad capital, el Coordinador del Congreso propondrá a la Cámara de Diputados, una lista de candidatos de cuando menos el doble del total del número a elegir, de éstos candidatos la Cámara de Diputados elegirá a los Consejeros Ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. El número de Consejeros Ciudadanos equivaldrá a la diferencia entre los representantes de partido mayoritario con los partidos minoritarios más uno. Los representantes de los partidos políticos, serán los diputados con que cuente la Cámara, los partidos políticos con registro definitivo que no tengan representación en la Cámara, nombrarán discrecionalmente un representante con voz y voto.	

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
HIDALGO	Consejo Estatal Electoral	Organismo de interés público, pluralmente integrado, profesional en su desempeño, autónomo en sus decisiones, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios.	- Un Representante del Poder Ejecutivo con voz y voto de calidad, que será el Secretario de Gobernación y Presidente del Consejo. - Seis Representantes del Poder Legislativo con voz y voto, nombrados por el Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, atendiendo a la conformación plural del H. Congreso del Estado. - Los representantes de los Ayuntamientos de la entidad nombrarán representantes con voz y voto eligiéndolos de conformidad con el siguiente principio: Un Presidente Municipal por cada 20 Ayuntamientos, identificados con un mismo partido político, sin que en ningún caso sean más de 2 por cada instituto político; en caso de que incidentalmente los partido políticos no alcancen dicha proporción, elegirán o insacularán en los términos que establece el reglamento de esta Ley, hasta un Presidente Municipal que represente a los ayuntamientos afectos a la minoría partidaria. - Representantes de los partidos políticos acreditados, que hayan alcanzado en la última elección de Diputados Locales alguno de los siguientes rangos de la votación total emitida: a) Un representante con voz únicamente al partido político que no haya alcanzado el 1.5% de la votación. b) Un representante con voz y voto al partido que haya obtenido del 1.5% al 6% de la votación.	

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
			c) Un representante adicional con voz y voto al partido político que haya obtenido entre el 6.1% y el 10% de la votación. d) Un representante adicional con voz y voto al partido político que haya obtenido entre el 10.1% y el 20% de la votación. e) Un representante adicional con voz y voto al partido político que haya obtenido del 20.1% al 30% de la votación; y f) Un representante adicional con voz y voto al partido político que alcanzó más del 50% de la votación total. - Los partidos políticos de nueva creación que hayan acreditado su registro ante el Consejo podrán acreditar un Representante con voz. - Seis Representantes Ciudadanos con voz y voto serán propuestos por el titular del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Tribunal Superior de Justicia, cuyo nombramiento será aprobado por el Congreso del Estado. - Un Secretario de Actas Fedatario únicamente con voz, que será un Notario Público en funciones designado por su Colegio. - El Secretario Técnico del Consejo Estatal Electoral y el Director del Registro Estatal de Electores, únicamente con voz.	

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
JALISCO	Consejo Electoral del Estado	Organismo público autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios.	- Un Presidente con derecho a voz y voto, que será designado por el Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, de entre una terna propuesta por el titular del Poder Ejecutivo Estatal. El Gobernador del Estado consultará para tal efecto a los partidos políticos, quedando en libertad de tomar en cuenta si lo estima conveniente sus observaciones. - Un Secretario con derecho a voz, que será designado por el Presidente. - Dos Representantes del Poder Legislativo con derecho a voz y voto, que serán diputados en funciones, uno de la mayoría y otro de la primera minoría, los cuales serán designados por el Congreso del Estado o por la diputación permanente en su caso. - Un Representante con derecho a voz de cada uno de los partidos políticos acreditados o registrados ante el Consejo Electoral del Estado. - Seis Consejeros Ciudadanos con derecho a voz y voto, cada uno designado mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado o la Diputación Permanente en su caso. Con excepción del Presidente y del Secretario todos los integrantes contarán con un suplente.	El Consejo Electoral del Estado tendrá entre otras, las siguientes atribuciones: <i>Organizar y desarrollar el Servicio Profesional Electoral en los términos siguientes: serán principios para la formación de los miembros del Servicio Profesional Electoral, la objetividad, la imparcialidad que en los términos de la Constitución Política del Estado, orientan la función estatal de organizar las elecciones.</i> <i>La organización del Servicio Profesional Electoral será regulada por las normas establecidas en esta Ley y por las del Reglamento que expida el Consejo Electoral del Estado, mismo que remitirá al titular del Poder Ejecutivo del Estado a efecto de que se publique.</i> <i>En dicho Reglamento se especificará la integración del órgano encargado de dicha función, sus atribuciones y todo lo relativo al Servicio Profesional Electoral en el ámbito local.</i>

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
				<i>Expedir su Reglamento Interior y el Reglamento del Servicio Profesional Electoral a propuesta que le formule su Presidente.</i>

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
MICHOACAN	Instituto Electoral de Michoacán	Organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.	El Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán se integra de la siguiente manera: - Un Presidente, nombrado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de una terna propuesta por el Ejecutivo, quien escuchará las opiniones de partidos y organizaciones de la sociedad. - Dos comisionados del Poder Legislativo, uno propuesto por la fracción mayoritaria y otro por la primera minoría integrante del Congreso. - Seis consejeros ciudadanos, designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado de una lista propuesta por el Ejecutivo. - Un representante por cada partido político. - Un Notario Público, quien fungirá como Secretario.	

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	DENOMINACION DEL ORGANO ELECTORAL	NATURALEZA JURIDICA	INTEGRACION	ASPECTOS RELEVANTES
MORELOS	Comisión Electoral del Estado	Organismo público autónomo, de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.	- Un Presidente nombrado por el Congreso del Estado de una terna que para tal efecto envía el titular del Poder Ejecutivo, quien deberá consultar para tal efecto a las organizaciones sociales, partidos políticos, colegios de profesionistas e institutos de enseñanza, para formular la terna. - Cinco Comisionados del Poder Legislativo, propuestos tres por la fracción parlamentaria mayoritaria y dos por las fracciones parlamentarias minoritarias. - Un Comisionado representante del Poder Ejecutivo, quien fungirá como Secretario Técnico de la Comisión. - Seis Consejeros Ciudadanos propietarios, designados por el Congreso del Estado, a propuesta del Ejecutivo. - Comisionados representantes de los partidos políticos, de acuerdo a las siguientes reglas: a) Un comisionado por cada partido político que hubiese obtenido entre un 1.5% y el 10% de la votación estatal emitida en la anterior elección de diputados de mayoría relativa. b) Un comisionado adicional por cada partido que hubiese obtenido más del 10% y hasta el 20% de la votación estatal emitida a que se refiere el inciso anterior. c) Otro comisionado por cada partido político que hubiese obtenido más del 20% y hasta el 30% de la propia votación estatal.	

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

			d) Un comisionado por cada partido político que hubiese obtenido más del 30% de la votación mencionada en los incisos anteriores. d) Un comisionado con voz pero sin voto, de los partidos políticos que hubiesen obtenido la inscripción de su registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la última elección o que no hayan obtenido el 1.5% en la votación anterior de diputados de mayoría relativa.	
--	--	--	---	--

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

NAYARIT	Comisión Electoral del Estado	Organismo autónomo, de carácter permanente y personalidad jurídica propia.	- Un Comisionado del Poder Ejecutivo quien fungirá como Presidente del organismo. - Tres Comisionados del Poder Legislativo que serán Diputados designados por el Congreso o la Diputación Permanente de los cuales dos corresponderán a la mayoría y uno a la minoría parlamentaria predominante. - Un Secretario nombrado por el Presidente de la Comisión Electoral del Estado, con derecho únicamente a voz. - Cinco Comisionados Ciudadanos. - Un Representante de cada uno de los partidos políticos con registro definitivo. En todo caso, el partido que hubiere obtenido el mayor número de votos en la última elección, tendrá derecho a acreditar, adicionalmente, tantos representantes como sean necesarios, para que alcancen la mayoría absoluta del conjunto de representantes de Partido ante este organismo electoral. Todos los miembros tienen derecho a voz y voto a excepción de los representantes de los partidos políticos nacionales o estatales con registro condicionado, quienes únicamente tienen derecho a voz.	
---------	-------------------------------	--	---	--

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

NUEVO LEON	Comisión Estatal Electoral	Organismo autónomo de carácter permanente.	- Un representante designado por el Ejecutivo del Estado que presidirá la Comisión. - Dos representantes del Poder Legislativo, uno de cada uno de los partidos que haya obtenido la mayor votación. - Un representante por cada uno de los partidos políticos con registro definitivo. - Un Comisionado ciudadano por cada representante de partido, con registro definitivo. Los comisionados ciudadanos serán electos a través del siguiente mecanismo: a) El Ejecutivo Estatal, previa consulta con los partidos políticos, propondrá al Congreso del Estado una lista de ciudadanos de por lo menos el doble del total del número a elegir; y b) La Comisión de Coordinación y Gobierno Interno del Congreso; tendrá a su cargo concertar un acuerdo legislativo, que permita seleccionar del listado a los Comisionados Ciudadanos por consenso y ratificados posteriormente por el Pleno, si no existiese consenso respecto a uno o varios de ellos, serán electos por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura y de no alcanzarse dicha votación se procederá a hacer la elección por insaculación en el Pleno del Congreso.	Entre las facultades y obligaciones de la Comisión Estatal Electoral se encuentra la de establecer en coordinación con los partidos políticos, <i>Centros de Capacitación Electoral</i> para impartir cursos de orientación a los funcionarios electorales, representantes de los partidos políticos y a los ciudadanos en general, a fin de facilitar el desarrollo del proceso electoral.
------------	----------------------------	--	--	---

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

			Los partidos políticos con registro condicionado tendrán voz, pero no voto en la Comisión Estatal Electoral. Los Comisionados Ciudadanos, durarán en su cargo un período de tres años, y podrán ser removidos por faltas graves a solicitud de la Comisión Estatal Electoral por las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado.	
--	--	--	---	--

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

OAXACA	Instituto Estatal Electoral	Organismo público autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios.	El Consejo General del Instituto se integra por: - Un Presidente, electo por las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado, a propuesta de las fracciones parlamentarias de los partidos representados en la Cámara de Diputados. - Dos representantes con derecho a voz y voto del Congreso Local, uno de la fracción parlamentaria mayoritaria y uno de la primera minoría. - Seis Consejeros Ciudadanos seleccionados y acreditados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado. - Un representante con derecho a voz y voto de cada uno de los partidos políticos nacionales con registro y de cada uno de los partidos políticos locales que en la elección inmediata anterior para diputados de mayoría relativa hayan obtenido por lo menos el 1.5% de la votación estatal total. - El Vocal Estatal del Registro Federal de Electores, con derecho a voz pero sin voto; y - El Director General del Instituto, con derecho a voz pero sin voto.	
--------	-----------------------------	--	--	--

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

PUEBLA	Instituto Estatal Electoral	Organismo autónomo de carácter permanente con personalidad jurídica propia.	El Consejo Estatal Electoral del Instituto se integra por: - Siete Consejeros Ciudadanos con derecho a voz y voto. - Un Presidente designado de entre los Consejeros Ciudadanos. - Un Secretario Técnico, designado por el Presidente. - Dos comisionados del Poder Legislativo, uno designado por la fracción mayoritaria y el otro nombrado por la fracción minoritaria. - Un representante por cada partido político sólo con derecho a voz. - El vocal del Registro Federal de Electores, sólo con derecho a voz.	
--------	-----------------------------	---	---	--

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

QUERETARO	Instituto Electoral del Estado	Organismo público autónomo, permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios.	El Consejo General del Instituto Electoral se integra de la siguiente manera: - El Secretario de Gobierno, quien fungirá como Presidente del Consejo. - Dos Consejeros del Poder Legislativo que serán un diputado representante del partido mayoritario y otro de la primera minoría. - Dos Consejeros representantes de los municipios, quienes serán electos mediante el proceso de insaculación de entre los ciudadanos que para tal efecto sean propuestos por cada uno de los 18 ayuntamientos del Estado. - Consejeros Ciudadanos, cuyo número será igual al de los representantes de los partidos políticos. Los Consejeros Ciudadanos se elegirán de conformidad con el siguiente procedimiento: a) El Gobernador del Estado, propondrá a la Cámara de Diputados una lista de ciudadanos de por lo menos, el doble de los que deban elegirse. b) De entre esos candidatos la Cámara de Diputados elegirá a los Consejeros Ciudadanos propietarios y suplentes por el voto de la mayoría de sus miembros presentes. Los Consejeros Ciudadanos propietarios y suplentes durarán en su cargo tres años y podrán ser reelectos.	La Dirección Ejecutiva de Educación y Capacitación Electoral tiene entre sus funciones elaborar y proponer al Director General los programas de educación cívico-electoral que deban ejecutar los consejos municipales y distritales y las mesas directivas de las casillas.
-----------	--------------------------------	---	---	--

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

			- Un representante de cada uno de los partidos políticos que, por lo menos, hubiesen obtenido el 1.5% de la votación total emitida en la elección inmediata anterior para diputados de mayoría relativa. - Los partidos políticos con registro vigente que no hubiesen obtenido el porcentaje referido en el párrafo anterior podrán acreditar a un representante sólo con derecho a voz. - Un Secretario que será el Secretario General del Instituto con derecho a voz.	
QUINTANA ROO	Consejo Estatal Electoral	Organismo público autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica propia.	- Un Presidente designado por el Ejecutivo del Estado, con voz pero sin voto. - Siete consejeros ciudadanos propuestos por los partidos políticos, designados mediante insaculación realizada por la Legislatura o la Diputación Permanente, con voz y voto. - Un representante de cada partido político, con voz pero sin voto. - Un Secretario Técnico designado por el Consejo Estatal Electoral.	

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

SAN LUIS POTOSI	Consejo Estatal Electoral	Organismo autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios.	- Dos representantes del Poder Legislativo, uno de mayoría y uno de primera minoría, con derecho a voto, quienes serán nombrados por el Congreso del Estado. - Un Secretario de Actas, quien será un Notario Público, elegido por insaculación de entre los cinco Notarios propuestos por el Consejo de Notarios del Estado, quien tendrá a su vez, un suplente elegido de la misma forma. - Un Secretario Ejecutivo designado por el Pleno del Consejo Estatal Electoral. - Un representante por cada partido político registrado o un representante común por cada coalición registrada, si es el caso, los que sólo tendrán voz. - Nueve Consejeros Ciudadanos con derecho a voto. <i>El Presidente del Consejo Estatal Electoral será electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, de entre alguno de los Consejeros integrantes del propio Consejo.</i> El Secretario de Actas y el Secretario Ejecutivo sólo tendrá voz en el Consejo Estatal Electoral. Los Consejeros Ciudadanos se elegirán de la siguiente forma: a) El Pleno del Congreso del Estado nombrará	Entre los requisitos que deben reunir los consejeros ciudadanos se encuentran el de poseer el día de su designación, por lo menos, estudios de bachillerato o sus equivalentes, así como contar con los conocimientos necesarios para desempeñar su cargo, para lo cual deberá asistir a la <i>capacitación</i> que para tal caso coordinará el Congreso del Estado. El Consejo Estatal Electoral tiene entre sus atribuciones la de <i>ordenar que se impartan los programas y cursos de capacitación electoral que se apruebe para todos los funcionarios electorales.</i>
-----------------	---------------------------	---	--	--

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

			una Comisión especial integrada por cinco diputados, la que integrará una lista de candidatos hasta por el doble del número a elegir de entre las propuestas de los diversos partidos políticos representados en el Congreso. En la propuesta, el Congreso cuidará en todo caso que se encuentren representadas las diferentes zonas del Estado y los diferentes niveles socioeconómicos, así como que las personas propuestas cumplan todos y cada uno de los requisitos que esta ley señala para ser Consejero Ciudadano; b) De la lista presentada por la Comisión especial, el Congreso en Pleno elegirá a los consejeros ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La propuestas de los consejeros serán votadas de manera individual y sucesiva; c) Si realizadas al menos tres rondas de votación no se cubriera la totalidad de consejeros a elegir, la Comisión especial deberá presentar una nueva lista hasta por el doble de los consejeros faltantes. En este último caso se seguirá el procedimiento señalado en las fracciones anteriores; d) Los Consejeros Ciudadanos, propietarios y suplentes durarán en su cargo cuatro años y podrán ser ratificados para ejercer su cargo hasta por otro período igual.	
--	--	--	--	--

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

SINALOA	Consejo Estatal Electoral	Organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia.	- Un Presidente (y su suplente) que serán designados por el Congreso del Estado a propuesta de los partidos políticos quienes enviarán al Ejecutivo del Estado una lista con los nombres de las personas que propongan, de ahí escogerá cinco nombres que enviará al Congreso, en donde con votación de las dos terceras partes se hará la designación, si no se reúne ésta, se procederá al sorteo. - Un Secretario designado por el Presidente del Consejo. - Consejeros del Poder Legislativo, que serán Diputados designados por el Congreso del Estado, dos de la mayoría parlamentaria y uno de cada fracción minoritaria. Por cada Consejero propietario se designará un suplente. - Ocho Consejeros Ciudadanos que serán designados por el Congreso del Estado a propuesta de los partidos políticos quienes enviarán al Ejecutivo del Estado los nombres de aquellos que propongan, éste hará una lista con catorce seleccionados y la enviará al Congreso, en donde con votación de las dos terceras partes se elegirán a los siete Consejeros, de no reunirse éste, se procederá al sorteo, por cada Consejeros propietario habrá un suplente. - Representantes de los partidos. Se nombra un representante por cada partido político registrado, pudiendo llegar a tener hasta seis representantes un partido, según el porcentaje de votación que hubiese obtenido.	
---------	---------------------------	---	--	--

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

			- Un Representante de la Dirección del Registro Estatal de Electores. Los miembros del Consejo tienen voz y voto a excepción del Secretario y de los Representantes de los partidos políticos con registro condicionado, quienes únicamente tendrán derecho a voz. El representante de la Dirección del Registro Estatal de Electores tendrá voto únicamente para asuntos de su competencia.	
--	--	--	--	--

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

SONORA	Consejo Estatal Electoral	Organismo autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica propia.	- Cinco Consejeros Ciudadanos propietarios y tres suplentes comunes con voz y voto. - Un representante de cada uno de los partidos políticos con registro, sólo con voz; y - Un Secretario Técnico sólo con voz. Los consejeros ciudadanos serán designados conforme a las siguientes bases: a) El titular de Ejecutivo enviará al Congreso del Estado una lista de hasta doce candidatos; de entre esa lista el Congreso elegirá a los Consejeros Ciudadanos Propietarios y Suplentes que integrarán el Consejo Estatal Electoral; en el supuesto de que en esta primera lista algún miembro del Congreso objete a uno o varios de los candidatos propuestos, se le solicitará al titular del Ejecutivo del Estado, el envío de una lista adicional en número igual al de los objetados. Si en esta segunda ocasión se presentaran objeciones que no permitan integrar cabalmente el Consejo, se reanudará el procedimiento descrito con una lista complementaria que presentará el Ejecutivo al Congreso, para que éste designe en definitiva los Consejeros Ciudadanos integrantes del Consejo Estatal Electoral. Cabe señalar que los Consejeros Ciudadanos durarán en su cargo dos procesos electorales, pudiendo ser reelectos para uno más.	<i>Los Consejeros Ciudadanos del Consejo Estatal Electoral elegirán de entre ellos a quien deba ocupar la presidencia del Consejo durante el proceso electoral correspondiente, pudiendo ser reelecto para un proceso más.</i>
--------	---------------------------	--	--	--

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

TABASCO	Instituto Estatal Electoral	Organismo público autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios.	El Consejo Estatal Electoral se integra por: - Un Consejero Presidente electo por la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo. - Seis Consejeros Magistrados electos por la Cámara de Diputados, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, de una lista propuesta por el Gobernador del Estado. - Cuatro Consejeros del Poder Legislativo, tres de la mayoría y uno de la minoría. - Representantes de los partidos políticos registrados. Un partido puede tener hasta cuatro, según el porcentaje de votación que hubiese obtenido.	El código establece que las actividades del Instituto, se regirán por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad y para desempeñarlas contará con el <i>personal profesionalmente capacitado</i> .
---------	-----------------------------	--	--	---

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

TAMAULIPAS	Instituto Estatal Electoral	Organismo autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica propia.	El órgano central del Instituto Estatal Electoral es el Consejo Estatal Electoral el cual se integra por: - Siete Consejeros Ciudadanos, son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, a propuesta de los partidos políticos representados en el Poder Legislativo de acuerdo al siguiente procedimiento: Cada partido podrá presentar propuestas de hasta cinco candidatos, de las propuestas, una comisión plural integrará una lista hasta por el número de Consejeros necesarios, de entre los cuales se elegirán a los propietarios; para designar a los suplentes, el Congreso los elegirá de entre los que no fueron seleccionados propietarios. - Un representante por cada partido político. - Un Secretario. - Un representante del Registro Federal de Electores. Los Consejeros Ciudadanos electos propondrán al Congreso del Estado, una terna de entre ellos, para que el Congreso elija al Presidente.	
------------	-----------------------------	--	---	--

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

TLAXCALA	Instituto Electoral de Tlaxcala	Organismo público autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios.	- Un Presidente nombrado por el Congreso a propuesta del Gobernador del Estado. - Tres Consejeros Diputados, dos de la mayoría y uno de la primera minoría. - Ocho Consejeros Ciudadanos. - Un Representante por cada partido político registrado en el Estado. - Dos Consejeros por los Presidentes Municipales designados por la mayoría de ellos. - Un Secretario que será Notario Público que actúe en la capital del Estado. Todos los integrantes de la Comisión tendrán voz y voto, y por cada miembro propietario se nombrará un suplente.	
----------	---------------------------------	--	--	--

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

VERACRUZ	Comisión Estatal Electoral	Organismo público de carácter permanente, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.	El Consejo General de la Comisión Estatal Electoral se integra por: - Un Comisionado de cada partido político que participe en el proceso electoral respectivo, que tendrá derecho a voz y voto en las Sesiones del Consejo General, salvo que el partido correspondiente no hubiere obtenido al menos el 1.5% de la votación total emitida a nivel estatal en la elección inmediata anterior, según sea el caso de Diputados de mayoría relativa o de Ayuntamientos, en cuyo caso su Comisionado sólo tendrá derecho a voz; y - Comisionados Ciudadanos, con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo, en número igual al de los Comisionados con derecho a voto que puedan designar los partidos políticos. Fungirá como Presidente del Consejo, uno de los Comisionados Ciudadanos, que será elegido por éstos en acto previo a la sesión de instalación del Consejo General para el proceso electoral correspondiente, pudiendo ser ratificado el que ya estuviere en funciones. La designación de los comisionados ciudadanos ante el Consejo General, se hará de la siguiente manera:	El Coordinador Ejecutivo de Organización y Capacitación Electoral, tendrá entre otras, las siguientes atribuciones: <i>Elaborar, proponer y coordinar los programas de educación cívica y capacitación electoral, preparando los instructivos y materiales didácticos correspondientes.</i> El Coordinador Ejecutivo de Administración y del Servicio Profesional Electoral, tendrá las siguientes atribuciones: <i>Llevar a cabo programas de reclutamiento, selección y formación del personal del servicio electoral, sometiendo al Consejo General, a través del Director General, las propuestas conducentes a la conformación y desarrollo de un Servicio Profesional Electoral.</i>
----------	----------------------------	---	---	--

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

			Los partidos políticos, a través de sus órganos directivos estatales o de sus grupos parlamentarios, podrán proponer candidatos a las Comisiones correspondientes de la Legislatura del Estado. Las Comisiones de la Legislatura elaborarán proyectos de dictamen en que se contenga la fórmula de Comisionados Ciudadanos Propietarios y Suplentes, para la conformación del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral para el proceso respectivo, y La Legislatura del Estado con base en el proyecto de dictamen que le sea propuesto, elegirá a los Comisionados Ciudadanos ante el Consejo General, debiendo designarlos tres días antes de la instalación de éste. Los comisionados ciudadanos estarán en funciones hasta el inicio del proceso electoral siguiente a aquél para el que fueron designados, pudiendo ser ratificados hasta por tres procesos electorales sucesivos.	
--	--	--	---	--

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

YUCATAN	Instituto Electoral del Estado	Organismo público autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios.	El Consejo Electoral del Instituto Electoral del Estado se integra por: - Siete Consejeros Ciudadanos, quienes eligen de entre ellos mismos, a uno que tendrá el carácter de Presidente. Dichos Consejeros son designados por el Congreso del Estado. Los nombres de las personas son propuestos por las organizaciones sociales y los partidos políticos. Los diputados los eligen entre la lista de personas nominadas, en forma secreta y por mayoría de las cuatro quintas partes de los miembros presentes. En caso de no lograrse esta votación, se recurre a la insaculación. - Dos Consejeros del Poder Legislativo, uno de la mayoría y otro de la primera minoría, con voz pero sin voto. - Un Representante de cada uno de los partidos políticos que participen en la elección, con voz pero sin voto. - Un Secretario Técnico, designado por el Consejo Electoral del Estado a propuesta de cualquiera de sus integrantes, con derecho a voz y voto.	
---------	--------------------------------	--	---	--

ORGANOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ZACATECAS	Comisión Electoral del Estado	Organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia.	- Un representante del Poder Ejecutivo, quien fungirá como Presidente, que será propuesto a la Legislatura por el Gobernador del Estado. - Cuatro representantes del Poder Legislativo, electos por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, dos propuestos por la fracción mayoritaria, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría. - Seis representantes ciudadanos designados por la Legislatura del Estado. - Un representante por cada partido político estatal y nacional, acreditados por sus representantes legales. - Un secretario designado por la Comisión Electoral de una terna que el Presidente proponga.	
-----------	-------------------------------	--	---	--

Reforma Penal en Materia de Delitos Electorales y del Registro Nacional de Ciudadanos del 25 de Marzo de 1994

*Francisco Javier Barreiro Perera**

Con fecha 25 de marzo de 1994, entraron en vigor las reformas al Título Vigésimo Cuarto del Código Penal, que es el último de los títulos de nuestro código punitivo y que contiene precisamente la descripción de las conductas delictuosas en materia de Delitos Electorales y del Registro Nacional de Ciudadanos.*

Se dice y no sin razón, que desde la fecha en que las prácticas democráticas permitieron a los ciudadanos participar en la organización de la sociedad a través del derecho del voto, nacieron también concomitantemente una serie de conductas punibles, que vulneraban al sufragio y restringían al régimen representativo; desde luego que junto con ellas surgió también correlativamente la necesidad de castigarlas.

En el Derecho Electoral Mexicano, esta circunstancia se cumplió de manera puntual. Es precisamente en la Constitución de Cádiz del año de 1812 de la Monarquía Española -que fue la primera legislación que rigió en nuestro país- cuando aparece precisamente esta necesidad de sancionar las conductas ilícitas en materia electoral, y no es de extrañar que sea precisamente en este ordenamiento legal, donde se consigne la primera de ellas, pues al referirse a las Juntas de Parroquia, establece como sanción la privación del derecho al voto activo y pasivo, a aquel que haya participado de alguna manera en actos de soborno o cohecho para que la elección beneficie a determinada persona.

A partir de esa fecha y hasta nuestra legislación actual, han transcurrido más de 180 años en que ha existido una gran dinámica legislativa en materia electoral, que ha venido siempre acompañada de

una legislación en materia penal, para sancionar aquellas conductas que atentan contra el sufragio y contra los procesos electorales en su conjunto.

Desde la citada Constitución hasta las últimas reformas constitucionales, han existido en nuestro país del orden de 60 disposiciones que de alguna manera han tratado la materia electoral, lo que nos lleva a la conclusión de que prácticamente hemos tenido una legislación en esta materia en promedio cada tres años y llama también la atención que aproximadamente el 75% de estas disposiciones han creado delitos y les han asignado penas.

Lo anterior quiere decir que nuestro legislador ha tenido siempre como preocupación fundamental formular catálogos de conductas punitivas que atentan contra las instituciones electorales y correlativamente a ellas, establecer penas y sanciones.

Por ello podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que los delitos electorales han sido un protagonista fundamental de nuestra legislación electoral y que ha sido permanente también nuestra tradición legislativa de acompañar con una reforma penal a las distintas reformas electorales.

Como consecuencia de la reforma en materia electoral de septiembre de 1993, entró en vigor el 25 de marzo de 1994, el decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, correspondientes al Título Vigésimo Cuarto de nuestro Código punitivo, denominado: "*Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos*". En virtud del mismo, se REFORMAN los artículos 402; el primer párrafo y las fracciones III y IV del artículo 403; el artículo 404; el primer párrafo y las fracciones IV, VII y VIII del artículo

* Secretario General del Tribunal Federal Electoral.

405; el primer párrafo y la fracción V del artículo 406; el primer párrafo y las fracciones I, II y III del artículo 407; el primer párrafo del artículo 409 y se ADICIONAN las fracciones V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII del artículo 403; las fracciones IX, X y XI del artículo 405 y los artículos 411, 412 y 413.

Resulta indispensable dejar sentado que prácticamente desde que entró en vigor el Título mencionado, en el mes de agosto de 1990, se alzaron algunas voces criticando los catálogos de las conductas punibles atribuidas a los ciudadanos, a los funcionarios electorales, a los funcionarios partidistas y a los servidores públicos, por considerar que aquellas resultaban incompletas y en muchas ocasiones reiterativas, en tanto que por otra parte, se omitían muchas otras que en la práctica y en distintos comicios se habían presentado reiteradamente.

El proceso electoral federal de 1991, pareció dar la razón a quienes se habían pronunciado en este sentido. Efectivamente, a través de los medios de comunicación, de denuncias formuladas por los representantes de algunos partidos políticos y agrupaciones ciudadanas e inclusive en algunos de los recursos presentados por los propios partidos ante las distintas Salas del Tribunal Federal Electoral, se tuvo conocimiento de un sinnúmero de actividades de promoción del voto, tales como: desayunos el día de la jornada electoral; contactos personales y directos con el electorado; operaciones clientelares y corporativas de distintos tipos; así como robo de urnas, robo o destrucción de boletas o documentos electorales, entre otras, algunas de las cuales supuestamente se realizaron de manera generalizada durante el día de la jornada electoral.

Igualmente, se señalaron algunas irregularidades en materia del Registro Nacional de Electores y de la expedición y uso de Credencial para Votar con fotografía. En efecto, existieron algunas denuncias señalando la manipulación del padrón electoral, así como la falsificación y uso indebido de credenciales de elector, que también aconsejaron la reforma a la legislación penal.

Resulta indispensable destacar que si bien estas prácticas no eran entonces contrarias a dispositivo legal alguno, existió consenso en el sentido de que resultaba indispensable evitarlas, con el propósito

de acceder a niveles más elevados de desarrollo democrático y de civilidad política, porque aún cuando no eran estrictamente ilegales, se encontraban muy alejadas de la voluntad del legislador.

Estos y algunos otros temas colaterales, fueron recogidos de manera puntual por la reforma penal de marzo de 1994.

Las reformas y adiciones objeto de este trabajo, no sólo deben contemplarse entonces como la tipificación de nuevos delitos, pues se establecen 17 nuevas conductas delictivas y la imposición de nuevas sanciones, sino además, como el propósito de alcanzar elecciones imparciales limpias de manera de conformar una cultura política para el ejercicio auténtico de la democracia, basada entre otros aspectos, en una legislación penal que garantice la libertad del sufragio y sancione de manera clara y eficaz el delito de inhibirlo, porque la sociedad en su conjunto reclama garantizar la limpieza electoral como un asunto de urgente solución.

Antes de entrar al análisis de cada uno de los artículos nuevos o de aquellos que sufrieron modificaciones, resulta indispensable afirmar que sin desconocer la importancia de todas y cada una de las modificaciones y adiciones, la reforma se puede inscribir en seis perfiles fundamentales:

Primero.- Se modifica de manera sustancial el sistema de penas que se imponen a los delitos electorales, en tanto que en el texto anterior se seguía el esquema de penas alternativas que se podrían convertir en conjuntivas, cuando se establecía para cada ilícito una sanción privativa de libertad o una sanción pecuniaria o ambas a juicio del juez; con la reforma, en todos los casos se aplicará a los delitos electorales de manera obligada esta doble sanción, es decir, a la sanción privativa de libertad habrá de acompañarse siempre, una sanción económica que se traduce en la imposición de días-multa. Vale recordar como caso de excepción, el de los Ministros del Culto Religioso, que son los únicos sujetos activos a quienes sólo se aplica una sanción económica y por ende, no se encuentran sancionados con privación de libertad:

CUADRO COMPARATIVO DE LAS PENALIDADES

ARTICULO	Sujeto Activo	Código Penal 1990	Reforma Penal 1993
403	Cualquiera	De diez a cien días, multa o prisión de seis meses a dos años o ambas sanciones.	De diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años.
404	Ministros de Cultos Religiosos	Hasta 500 días multa.	Hasta 500 días multa.
405	Funcionario Electoral	De veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años o ambas sanciones.	De cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años.
406	Funcionario Partidista	Cincuenta a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años o ambas sanciones.	De cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años.
407	Servidor Público	Setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años o ambas sanciones.	De doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años.
409	Cualquiera en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos	De veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años o ambas sanciones.	De veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años.

Segundo.- La reforma se orienta a fortalecer, de manera muy importante, el catálogo de conductas delictuosas que se atribuyen a cualquier persona, sin exigir la ley ninguna calidad en el sujeto activo y que se encuentra regulado precisamente en el

artículo 403, el cual originalmente contenía cuatro fracciones que establecían igual número de conductas a través de las cuales se podía cometer el delito y que ahora se incrementa con ocho nuevas conductas;

Tercero.- Se amplía también de manera fundamental el catálogo de conductas ilícitas atribuidas a los funcionarios electorales a que se refiere el artículo 405 del Código, para elevarlas de las seis que antes describía, a once;

Cuarto.- Se incrementan las sanciones a los servidores públicos que incurran en las conductas

delictuosas contenidas en el artículo 407, fracción III del Código, y se señala expresamente que: *"en la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional"*. Se complementa el dispositivo con un nuevo artículo 412 en virtud del cual se sanciona a los funcionarios partidistas o a los organizadores de actos de campaña que a sabiendas aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la mencionada fracción III del propio artículo 407 y se establece igualmente que: *"en la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional"*.

Quinto.- Se crean ilícitos en materia del registro electoral, el padrón electoral y los listados nominales de electores, así como expedición ilícita de credenciales para votar.

Sexto.- Se adiciona un nuevo artículo el 413 que resulta particularmente importante al precisar que los

responsables de los delitos contenidos en todo el capítulo por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I del artículo 13 del propio Código: *"no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional"*.

A continuación procederemos al análisis y comentarios específicos de cada uno de los artículos que fueron objeto de la reforma.

El primero de ellos es el artículo 402 del Código Penal. Señalaba que por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el capítulo, se podría imponer al responsable además de la pena señalada, la suspensión de derechos políticos de uno a cinco años.

Vale la pena recordar que el artículo 35 de la Constitución General de la República, establece las prerrogativas de los ciudadanos que se traducen precisamente en sus derechos políticos y que son:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones en los términos que prescriben las leyes, y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

De tal suerte el artículo en comentario establecía una pena complementaria que podía imponerse a juicio del Juez a quien incurriese en cualquiera de las conductas delictivas en Materia Electoral o del Registro Nacional de Ciudadanos.

La reforma sustituyó la sanción de suspensión de derechos políticos por la de inhabilitación y en su caso, la destitución del cargo, al preceptuar ahora textualmente que:

"ARTICULO 402.- Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo, se podrá

imponer además de la pena señalada, la inhabilitación de uno a cinco años y en su caso, la destitución del cargo."

El análisis de la nueva redacción de este precepto, conlleva necesariamente a la conclusión de que el legislador redujo a quienes pueden tener el carácter de sujetos activos, pues en tanto la suspensión de derechos políticos -sanción anterior, podía aplicarse a quienquiera que cometiera alguno de los delitos contenidos en el propio título, la nueva sanción de destitución del cargo va referida a aquellos servidores públicos que, con motivo de sus funciones, realicen algún acto ilícito contemplado en el Título.

Por lo que hace a la inhabilitación, ésta sí puede aplicarse a cualquier sujeto, siendo el espíritu de la reforma, el inhibir la realización de conductas atípicas.

El artículo 403 incrementa desde luego, la sanción aplicable al elevarla de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años a quien incurra en cualquiera de las conductas delictuosas, se mantienen en los mismos términos, las conductas descritas en las fracciones I y II, sancionando a quien vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley o vote más de una vez en una misma elección; se modifican en cuanto a su redacción las fracciones III y IV y se agregan las descritas en las fracciones de la V a la XII.

Se modifica en efecto, el texto de la fracción III anterior incorporando la frase *"o presione a los electores"* inmediatamente después de la expresión *"haga proselitismo"*. La fracción IV agrega exclusivamente al final la expresión *"o del cómputo"*.

El texto definitivo es el siguiente:

"ARTICULO 403. Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

- I.- -----
-
- II.- -----
-
- III.- *Haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes;*

- IV.- *Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones del escrutinio o del cómputo;*
- V.- *Recoja sin causa prevista por la ley, credenciales de elector de los ciudadanos;*
- VI.- *Solicite votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa;*
- VII.- *Viole de cualquier manera el secreto del voto;*
- VIII.- *Vote o pretenda votar con una credencial de la que no sea titular;*
- IX.- *El día de la elección organice la reunión y traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido de su voto;*
- X.- *Introduzca en o substraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, destruya o altere boletas o documentos electorales;*
- XI.- *Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien, que comprometa el voto mediante amenaza o promesa, o*
- XII.- *Impida en forma violenta la instalación de una casilla."*

El artículo 404 relativo a los delitos en que pueden incurrir los ministros de cultos religiosos incluye dos modificaciones. La primera al indicar que el ilícito debe cometerse en el *"desarrollo de actos propios de su ministerio"* y el segundo al suprimir la expresión que contenía anteriormente este precepto, en el sentido de que los actos punibles debían llevarse a cabo *"en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar"*.

La redacción actual del precepto es la siguiente:

"ARTICULO 404.- Se impondrán hasta 500 días multa, a los ministros de culto religiosos, que por cualquier medio en el desarrollo de actos propios de su ministerio, induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención."

No parece adecuada la primera modificación, relativa a incorporar el término *"en el desarrollo de actos propios de su ministerio"*, por la razón elemental de

introducir elementos ajenos, como lo son las normas del Código Canónico, así como los estatutos internos que rigen la vida de las asociaciones religiosas de toda índole, que contienen las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas,¹ a las que tendría necesariamente que acudir para definir cuáles son los actos propios del ministerio de los diversos cultos religiosos.

La segunda modificación en cambio, nos parece atinada, al suprimir la referencia de edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar, que era tautológica y muy poco feliz, pues resultaba evidente que con la mención *"en cualquier otro lugar"*, salía sobrando la de *"edificios destinados al culto"*. Su supresión permitirá ahora aplicar a los ministros de cultos religiosos la sanción, cualesquiera que sea el lugar en que lleven a cabo la conducta delictuosa, siempre y cuando desde luego se realice en el desarrollo de actos propios de su ministerio.

Resulta indispensable destacar que el legislador mantiene el criterio, que consideramos equivocado, de sancionar a los ministros de los cultos religiosos exclusivamente con una sanción pecuniaria, sin imponerles pena privativa de libertad, en tanto que a todos los demás sujetos activos se les imponen sanciones económicas, siempre acompañadas de una pena de prisión.

No podemos olvidar que en materia de sanción penal a los ministros de cultos religiosos, el legislador se ha conducido de una manera sumamente errática, en efecto, el Código Federal Electoral de 1987, que regulaba las conductas delictuosas en la materia, estableció en su artículo 343, multa y prisión de cuatro a siete años a los ministros de cultos religiosos que incurriesen en conductas delictivas electorales. De todos los sujetos activos, era precisamente a los ministros de cultos religiosos a los únicos que no se les daba oportunidad de obtener su libertad bajo fianza, pues la pena de prisión excedía el término medio aritmético de cinco años, en términos de la entonces vigente fracción I del artículo 20 de la Constitución General de la República.

Fue de tal manera criticada esta circunstancia, que meses después, el 6 de enero de 1988, se publicó un

¹ Artículo 6º de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 1992.

Decreto por el que se reformó el Código Federal Electoral que contenía exclusivamente dos modificaciones, una de ellas, precisamente la del artículo 343 en comentario, en la cual en lugar de reducir la pena privativa de libertad, para permitir el derecho a obtener la libertad bajo fianza, el legislador se colocó precisamente en el extremo opuesto al eliminarla totalmente, quedando únicamente contemplada una sanción pecuniaria, consistente en multa hasta de mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

De cualquier forma, resulta muy discutible, el sancionar a los ministros de cultos religiosos exclusivamente con una pena de multa, porque ésta siempre ha sido considerada como accesorio de una principal; de otra suerte, su imposición de manera única y exclusiva, no parece ser suficiente para inhibir la conducta delictuosa.

A mayor abundamiento, los días multas a que se refiere el Código, deben entenderse como la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumir el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos, tal como lo dispone la parte final, del párrafo segundo del artículo 29 de dicho ordenamiento jurídico.

Los ministros de cultos religiosos no tienen un ingreso definido y en el mejor de los casos existirán serias dificultades para establecerlo, difícilmente el juez del conocimiento, podrá imponer la sanción, pues en la mayoría de las ocasiones se encontrará imposibilitado para precisar la base de la misma.

Lo anterior permite concluir que en la forma y términos como se encuentra redactado este precepto prácticamente establece una absoluta impunidad para los ministros que incurran en las conductas delictivas.

Pensamos que la regulación de la sanción penal a los ministros de cultos religiosos en materia de delitos electorales, debe ser objeto de una posterior reforma. Nuestro punto de vista es en el sentido de que ésta debe contemplar pena de prisión, no existe ninguna razón para privilegiarlos, excluyéndolos de la imposición de sanciones privativas de libertad, como se hace con todos los demás infractores.

Por lo que se refiere al artículo 405 que contiene el catálogo de conductas delictuosas en que pueden

incurrir los funcionarios electorales, se reforma para elevar la sanción de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, se mantienen en sus mismos términos las conductas descritas en las fracciones I, II, III, V y VI, se modifican en cuanto a su redacción las números IV, VII y VIII y se agregan las conductas descritas en las fracciones IX, X y XI, para quedar en los términos que a continuación se indican:

"ARTICULO 405.- Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

- I.- -----
-
- II.- -----
-
- III.- -----
-
- "IV.- *Altere los resultados electorales, substraiga o destruya boletas o documentos electorales;*
- V.- -----
-
- VI.- -----
-
- VII.- *Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;*
- VIII.- *Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada, al representante de un partido político o coarte los derechos que la ley le concede;*
- IX.- *Conociendo la existencia de condiciones o actividades que atenten contra la libertad y el secreto del voto, no tomen las medidas conducentes para que cesen;*
- X.- *Permita o tolere a sabiendas que un ciudadano emita su voto cuando no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o*

XI.- *Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados."*

Las reformas que contiene dicho precepto, persiguen fundamentalmente la integración armónica del andamiaje que integra las conductas punitivas en materia electoral, de forma y términos que se complementan con las reformas al artículo 403 del Código y se refieren precisamente a todos aquellos actos en que puede incurrir un funcionario electoral, violentando de cualquier manera el derecho al sufragio.

Por lo que se refiere a la nueva fracción XI, es necesario destacar que corresponde de manera puntual a la fracción V del artículo 406 que establecía ya la sanción al funcionario partidista que propalase dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral, parece natural y lógico que si dicha conducta estaba prohibida al funcionario partidista, por mayoría de razón, debía prohibirse al funcionario electoral el que, por las actividades que le son encomendadas por la ley, se encuentra más obligado a no propalar noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o a sus resultados.

En cuanto al artículo 406 que contiene el catálogo de conductas delictivas en que pueden incurrir los funcionarios partidistas, se incrementa la sanción de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, manteniéndose en sus mismos términos las conductas que se contienen en las fracciones I, II, III, IV y VI, modificándose exclusivamente la fracción V que sanciona el propalar dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral, modificando la parte final de la misma que anteriormente expresaba "*o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo*" para quedar exclusivamente: "*o respecto de sus resultados*", de manera tal que dicha fracción queda redactada en idéntica forma a la fracción XI del artículo 405, que como vimos, se refiere a las conductas en que incurrir los funcionarios electorales, el texto definitivo es el siguiente:

"ARTICULO 406.- Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista que:

I.- -----
-

II.- -----
-

III.- -----
-

IV.- -----
-

V.- *Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados, y*

VI.- -----
- "

El artículo 407 describe los ilícitos atribuidos a los servidores públicos, en materia de Delitos Electorales, incrementa la sanción al establecer que se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, a los servidores públicos cuyas conductas se inscriban en las tres diversas hipótesis que contempla dicho precepto, en tanto que el Código Penal de 1990 determinaba una sanción mucho menor que podría ser de setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años.

Se reforman de esta manera y con el fin de dar respuesta a un reclamo derivado del proceso electoral de 1991, las tres fracciones de este precepto.

La fracción I, suprime la expresión "*abusando de sus funciones*" que generaba confusión y que daba pie a que con una interpretación analógica, se tratase de encuadrar esta hipótesis en alguna de las que el Código contempla en el capítulo del delito de abuso de autoridad que cometen los servidores públicos.

El texto definitivo es el siguiente:

"ARTICULO 407.- Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:

I.- *Oblique a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido o candidato;*

II.- *Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato, o*

III.- *Destine fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles o equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicio a un partido político o candidato. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional. "*

Es particularmente importante resaltar la trascendencia de la parte final de este precepto. Hasta antes de la Reforma Constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 3 de septiembre de 1993 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación, y en virtud de la cual se reformaron los artículos 16, 19, 20, 119 y se derogó la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el artículo 20 fracción I de nuestra Ley fundamental, el inculcado en todo juicio del orden criminal, gozaba del derecho a obtener su libertad provisional cuando el término medio aritmético de la pena del delito que se le imputara, no excediera de cinco años de prisión. Esta dispositiva estuvo en vigor en nuestro Derecho Constitucional y por ende en nuestro Derecho Penal, durante muchísimos años.

La reforma en comentario desapareció la figura del término medio aritmético y la sustituyó por otra nueva regla en la que se señala que para obtener el beneficio de la libertad provisional, se garantizará el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculcado y no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio.

Las consideraciones de la iniciativa correspondiente señalan expresamente que: "la propuesta que se somete a la consideración de este Pleno, respecto de la fracción I del artículo en comento, otorga de manera más amplia el derecho a gozar de la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice de manera suficiente la reparación del daño y las sanciones pecuniarias que puedan imponerse al acusado, facultándose al juez para fijar su monto y remitiéndose a la legislación

secundaria para que ésta precise qué tipos delictivos, por su gravedad, no tendrán el beneficio de la libertad caucional".

En el dictamen correspondiente elaborado por las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, se establece que: "las adecuaciones que se realizan a la fracción I del citado artículo 20 Constitucional, amplía la garantía para que todo inculcado pueda gozar de la libertad caucional, en mayor medida de la que se contempla hoy en el texto vigente para obtenerla a través de la regla de la media aritmética, dado que, se vuelve imperativo para el juzgador otorgarla siempre y cuando el inculcado la solicite, garantice el monto estimado de la reparación del daño y las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponérsele, salvo que se trate de delitos que por su gravedad la ley expresamente prohíba obtener tal beneficio".

"Ante esta situación, corresponderá al legislador ordinario plasmar en la ley secundaria un catálogo limitativo de conductas que de manera precisa permitan definir qué delitos tendrán que ser los contemplados para no obtener la libertad caucional, debiendo adoptar el criterio de extrema prudencia anteriormente referido, al señalar la obligación del legislador ordinario de enumerar restrictivamente los delitos que autorizan la detención en casos urgentes. Cabe recalcar que el propósito político-criminal de esta medida, es ampliar el margen de libertades y restringir a lo necesario el uso de la prisión preventiva."

El artículo Segundo Transitorio del Decreto de Reforma, estableció textualmente que: "lo previsto en el párrafo primero de la fracción I, del artículo 20 Constitucional del presente Decreto, entrará en vigor al año contado a partir de la presente publicación" y por ende el texto constitucional al que venimos haciendo referencia, entró en vigor a partir del día 3 de septiembre de 1994.

Por lo que atañe a las conductas delictuosas en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, que consignan los artículos 409 y 410 del Código, es necesario precisar que no sufrieron modificación alguna, excepto el primero mencionado en el que se precisa que necesariamente deberá imponerse una sanción privativa de libertad y una pecuniaria a quien incurra en las conductas delictuosas, en tanto que

anteriormente se facultaba al Juez a imponer cualquiera de las dos o ambas.

La reforma adiciona tres nuevos artículos que son precisamente los últimos de nuestro Código Penal a los que corresponden los números 411, 412 y 413.

El primero de ellos quedó redactado en los siguientes términos:

"ARTICULO 411.- Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años a quien por cualquier medio participe en la alteración del registro de electores, el padrón electoral y los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar."

El legislador incluyó en el catálogo de conductas punibles en materia electoral a las descritas en este precepto, por la gran importancia que revisten para los procesos electorales.

No debemos olvidar que de conformidad con el artículo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para el ejercicio del voto, los ciudadanos deberán satisfacer además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

- a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código, y
- b) Contar con la Credencial para Votar correspondiente.

Por su parte, el artículo 136 del referido ordenamiento establece que el Registro Federal de Electores está compuesto por dos secciones, a saber:

- a) Del Catálogo General de Electores, y
- b) Del Padrón Electoral.

El artículo 139 en su párrafo 1, preceptúa que los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Federal de Electores, en tanto que el artículo 140 establece en su párrafo 1, que el Instituto Federal Electoral, debe incluir a los ciudadanos en las secciones del Registro Federal de Electores y expedirles la Credencial para Votar. El párrafo 2 define a esta última como el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto.

A mayor abundamiento, el Libro Cuarto del citado ordenamiento jurídico, Título Primero denominado *"De los Procedimientos del Registro Federal de Electores"*, contiene en sus primeros cinco Capítulos, la forma y términos como debe integrarse el Catálogo General de Electores; el Padrón Electoral; las normas de actualización del Catálogo General y del Padrón Electoral; las normas a que deben someterse la elaboración de las listas nominales de electores y su revisión y por último, la forma y términos como debe expedirse la Credencial para Votar.

Debe entenderse entonces, que toda conducta llevada a cabo por cualquier persona sin requerirse calificación alguna de sujeto activo, que vulnere cualquiera de las disposiciones en comentario, deberá ser sancionada en términos del artículo del Código Penal a que se viene haciendo referencia.

El nuevo artículo 412 puede considerarse como el corolario de la fracción III del artículo 407 que establece las conductas ilícitas en materia electoral atribuidas a los servidores públicos, señala textualmente que:

"ARTICULO 412.- Se impondrá prisión de dos a nueve años al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código. En la comisión de este delito, no habrá el beneficio de la libertad provisional."

Para concluir el análisis de la reforma penal, debemos hacer referencia al nuevo artículo 413 que quedó redactado en los términos siguientes:

"ARTICULO 413.- Los responsables de los delitos contenidos en el presente capítulo por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I del artículo 13 de este Código, no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional."

El artículo 13 en su fracción I, dispone que son responsables de la comisión de un delito: *"los que acuerden o preparen su realización"*.

Este precepto recoge fundamentalmente la vieja tesis de la coparticipación, comúnmente denominada también de la participación correspectiva, que ha

adquirido una importancia subrayada en los últimos años y que precisamente pretende delimitar el grado de participación en una conducta delictiva, cuando varias personas concurren a la comisión de un delito, bien sea con el carácter de autores intelectuales, cómplices o encubridores -según la conocida clasificación en esta materia-, a efecto de sancionar a todas ellas y no únicamente a quienes lo ejecutan directamente con el carácter de autores materiales.

Con esta reforma el legislador persigue dar respuesta a un reclamo social en el sentido de sancionar severamente a los codefines, pues con frecuencia el delito se presenta como resultado de la cooperación de varios infractores. El estudio de las estadísticas criminales prueba que los delincuentes que ordinariamente se asocian con otros para realizar sus empresas criminales son los más temibles, los reincidentes y los profesionales.

Por otra parte, debemos recordar que con fecha 10 de enero de 1994, entró en vigor una reforma que adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, que trajo como resultado la adición de un segundo párrafo a la fracción VIII del ya mencionado artículo 13 que quedó redactada textualmente en la forma siguiente: *"los autores o partícipes a que se refiere el presente artículo, responderán cada uno en la medida de su propia culpabilidad"*.

La ley por sí misma jamás podrá erradicar las conductas antisociales en materia político-electoral; podrán quizá seguir produciéndose las mismas prácticas fraudulentas, clientelares y corporativas a pesar de la existencia de la norma, pero pensamos que la reforma legal en comento, es verdaderamente importante porque tiende a garantizar órganos electorales imparciales y un padrón genuino y confiable, y a inhibir en lo general a ciudadanos, ministros de cultos religiosos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas y servidores públicos, en la comisión de cualquier conducta que atente contra el sufragio.

El Régimen Jurídico Regulador de la Financiación de los Partidos Políticos en España

Roberto L. Blanco Valdés*

SUMARIO: 1. Financiación partidista y corrupción política en la Europa de los años noventa. 2. Las razones justificadoras de la financiación pública de los partidos políticos y sus "modelos" en el Derecho Comparado. 3. La crisis estructural de los partidos en la moderna Sociedad de la Información y su incidencia en los sistemas de financiación. 4. La financiación de los partidos en España: Rasgos básicos de su régimen jurídico. 4.1. La génesis histórica de la normativa española reguladora de la financiación partidista. 4.2. Rasgos básicos del régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos. 4.2.1. Límite de gastos electorales y prohibición de contribuciones. 4.2.2. Las fuentes de financiación de los partidos. A) Recursos procedentes de la financiación privada. B) Recursos procedentes de la financiación pública "directa". C) Medios de financiación pública "indirecta". 5. Conclusión: Algunas reflexiones sobre los problemas políticos de la financiación de los partidos en España.

1. Financiación partidista y corrupción política en la Europa de los años noventa*

La introducción, a partir de finales de la década de los cincuenta, de diversos sistemas de financiación pública *directa* de los partidos políticos en varios países europeos resultó perfectamente coherente no sólo con el afianzamiento político progresivo de las funciones de las organizaciones partidistas que se producen tras la apertura de la fase del constitucionalismo racionalizado y democrático posterior a la Segunda Guerra Mundial, sino también con el reconocimiento jurídico de su papel vertebral para el sistema democrático, reconocimiento que encontrará su mejor y más significativa expresión en la constitucionalización de los partidos que se opera en los textos europeos de posguerra: artículos 49 de la Constitución italiana de 1947, 21 de la Ley Fundamental de la R.F.A. de 1949 y 4º de la Constitución francesa de 1958.¹

Ello no debe llevarnos a pensar, sin embargo, que tal introducción de mecanismos de financiación directa se produjo sin que aquella diese lugar a profundos debates políticos y jurídicos sobre su conveniencia o inconveniencia, sobre su funcionalidad o disfuncionalidad para solucionar los problemas económicos de los partidos y para dar, con ello, salida a algunos de los elementos de crisis estructural de las organizaciones partidistas que más vinculados aparecían a los de su solvencia financiera. Sirva de ejemplo de una reflexión crítica frente a las supuestas ventajas de la financiación *directa* la expresada, por ejemplo, por el politólogo italiano Gianfranco Pasquino, quien, en la reedición revisada de un trabajo aparecido ya con motivo de la aprobación de la Ley italiana de 2 de mayo de 1974 (nº 165) de Contribución del Estado a la financiación de los partidos políticos, se mostraba claramente escéptico sobre las predicadas ventajas de la financiación *directa* de los partidos italianos y se quejaba de la forma expeditiva en que se había *superado* el debate sobre si tal financiación estatal de las organizaciones partidistas acabaría por ser, como defendían sus partidarios, *sustitutiva* de cualquier otra fuente de financiación o meramente *aditiva* de las ya existentes y supuestamente generadora de los problemas (falta de transparencia, dependencia de los grupos de presión, desigualdad de oportunidades, etc.) que con la financiación pública se querían, y se decía, poder solucionar. La posición de Pasquino al respecto era perfectamente clara: "La financiación estatal no incide sobre las causas estructurales sino,

* Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de La Coruña, España.

¹ De forma paralela procederían los constituyentes democráticos que suceden a "la crisis de las dictaduras" en los países del sur de Europa en la década de los setenta: arts. 29.1 de la Constitución griega de 1975, 117.1 de la Constitución portuguesa de 1976 y 6º de la Constitución española de 1978. Cfr., al respecto, Roberto L. Blanco Valdés. *Los partidos políticos*, Tecnos, 1990, pp. 71 y ss.

en el mejor de los casos, sólo sobre algunos aspectos coyunturales, marginales y [...] acabará por convertirse en aditiva y no sustitutiva de las fuentes clientelares de financiación".²

Por más que la posición del profesor boloñés estuviese claramente determinada por las muy peculiares -y difícilmente *exportables*, como su evolución se ha encargado de demostrar- condiciones del complejísimo sistema italiano de partidos y, más en general, por las singularidades del propio régimen político de la península trasalpina, es lo cierto que la evolución política de una buena parte de los países europeos en donde se establecieron en su día sistemas de financiación pública directa de los partidos políticos ha venido a poner de relieve que aquellos no han sido capaces, por sí mismos, de erradicar o, en su caso, de evitar la aparición, de toda la compleja serie de fenómenos políticamente patológicos que se creyó podrían controlarse por medio de la implantación de la financiación pública de las organizaciones partidistas.

En efecto, acontecimientos muy recientes han demostrado con claridad la persistencia, en diversas latitudes, y la gran complejidad en todas ellas, de la cuestión política de la financiación de los partidos y su íntima conexión con toda la problemática de lo que genéricamente podríamos denominar la *corrupción política*: además del caso español -al que nos referiremos en su momento- el tema se ha planteado tanto en países en donde los fenómenos de corrupción aparejados a la financiación irregular de los partidos venían siendo un mal endémico, como Italia,³ hasta otros en donde la cuestión parecía

haber quedado más o menos resuelta en las últimas décadas, como Francia⁴ o Inglaterra,⁵ pasando por

resultado de la consulta es más significativo si se tiene en cuenta que en otra celebrada con anterioridad con similar finalidad, el 11 de junio de 1978, el porcentaje de votos contrarios a la ley, pese a ser significativo, un 43.7%, estuvo sustancialmente por debajo del de los partidarios del mantenimiento de la ley: 56.3%. Cfr. Gianfranco Pasquino, "Contro il finanziamento pubblico...", cit., p. 72. A su vez, la primera traducción legislativa de los mencionados referendos llegó de la mano de la reforma del sistema electoral, aprobada en agosto de 1993, reforma que llevó al diario *La Stampa* de 5 de agosto a titular: "Vuelta de página a la primera República". Cfr., al respecto, Mario Caciagli, "Italie 1993 vers la Seconde République?", en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 43, n° 2 (abril 1993), pp. 229-256 y en Tobias Abse, "The Triumph of Leopard", *New Left Review*, n° 199 (mayo-junio 1993), pp. 3-28. La conclusión de todo este proceso de descomposición del sistema político nacido con la República se produciría en las elecciones generales de marzo de 1994, que hicieron saltar por los aires el sistema de partidos vigente en Italia desde el fin de la guerra.

⁴ La corrupción política, en muchos casos ligada a la financiación ilegal de los partidos -que marcó la última época de la mayoría socialista en Francia (caso *Pechiney* o caso *Urba*) y que, en gran medida, determinó su fin- ha vuelto a estallar en toda su crudeza durante la gestión de centro-derecha. Así, a lo largo de los meses de septiembre, octubre y noviembre de 1994 (cuando ya este trabajo estaba escrito) han sido constantes los casos de dirigentes políticos afectados por sospechas de corrupción (desde el caso *Longuet*, hasta el caso *Méry* o el caso *Noir*, por mencionar sólo algunos de los más conocidos) casos que han afectado incluso a varios miembros del gobierno presidido por Edouard Balladur. Hasta tal punto ha llegado la situación que, tras una llamada a la elaboración de un plan urgente para luchar contra la corrupción, realizada a finales de octubre por el Primer Ministro, un Comité especial de la Asamblea Nacional presentó, a finales de noviembre, un informe especial sobre la corrupción en el que, entre otras medidas, se propone la limitación de la financiación proveniente de las empresas, por entender que la misma "constituye inevitablemente una amenaza para la independencia de los cargos electos o los partidos". Cfr. el diario *Le Monde*, de 25 de noviembre de 1994 y un extracto del citado informe parlamentario en el diario *El País*, de 26 de noviembre de 1994.

⁵ En el mes de junio de 1993 saltó a los medios de comunicación el descubrimiento de que el Partido Conservador podría haberse visto favorecido por financiación irregular procedente tanto de la monarquía saudí, de la que los conservadores habrían recibido una cifra de 1,300 millones de pesetas, como del financiero turcochipriota Asil Nadir, que habría donado al Partido gobernante en torno a los 80 millones de pesetas. Pese a la inicial negativa de los conservadores a asumir cualquier responsabilidad en el asunto, lo cierto es que muy pronto se produciría la dimisión de Michael Mates, viceministro para Irlanda del Norte, quien habría mantenido relaciones con Asil Nadir. Puede verse al respecto el diario *El País* de 24 y 25 de junio de 1993. En relación con este asunto, el prestigioso semanario liberal *The Economist* destacaba en su edición de 27 de junio la gravedad de una problemática frente a la que el Reino Unido parecía haber permanecido inmune desde hacía muchos años: "El sexo ha sido la causa de la caída de muchos políticos británicos; la corrupción financiera, de realmente muy pocos [...] En 71 años, desde que David Lloyd George financió su partido liberal vendiendo títulos, el lodo rara vez había mancillado a un partido gobernante como ahora está manchando a los conservadores [...] Una solución podría ser un acuerdo entre todos los partidos para relacionar en una lista las grandes donaciones [...] Pero la experiencia americana muestra que los ingeniosos pueden evitar la norma [...] ¿Qué más debe hacerse? -se preguntaba *The Economist*-. Primero, debe ponerse un techo al gasto de los partidos [...] Segundo, los partidos no deberían tener que pasar la gorra por cada penique que necesitan [...] La subvención estatal limitada, como se practica en otros países europeos tiene ventajas. Pero la financiación estatal no garantiza el fin de la corrupción, como se ha demostrado en Italia [...] En Italia -concluía *The Economist*, insistiendo en la generalización del fenómeno- la corrupción ha causado una revolución; en Japón la caída de un Gobierno". Los últimos meses -octubre y noviembre de 1994- han vuelto a colocar la problemática de la corrupción en el primer plano de la vida política británica (dimisión de un viceministro acusado de cobrar por sus preguntas en el Parlamento, acusaciones de que el Partido Conservador habría recibido financiación

² Cfr. Gianfranco Pasquino, "Contro il finanziamento pubblico di questi partiti", en *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*, Laterza, Bari, 1982, pp. 45-72. El trabajo, en su versión original, había aparecido en *Il Mulino*, XXIII, (marzo-abril 1974), pp. 233-255; la cita en p. 54.

³ La serie ininterrumpida de escándalos que han salpicado la vida política italiana, sobre todo en los dos últimos años, desembocaron en la conocida en medios periodísticos como operación "manos limpias", operación que ha colocado a la magistratura de la República en la posición de abanderada de una gran batalla contra la corrupción cuya primera traducción institucional significativa se produjo como consecuencia del resultado de los referendos del mes de abril de 1993. En lo relativo a la abrogación de la Ley de financiación pública de los partidos el balance no pudo ser más expresivo de la opinión de los ciudadanos italianos al respecto: un 90.3% de los votantes se manifestaron en contra de la mencionada ley. Tal votación fue interpretada de inmediato como un pronunciamiento contra la financiación pública de las organizaciones partidistas. Marco Berti señalaba, por ejemplo, en *Il Messaggero* de 20 de abril: "Una cosa es cierta. Cualquiera que sea la ley sobre financiación de los partidos que apruebe el Parlamento, ninguno podrá volver a contar con dinero estatal. Salvo en lo relativo a la contribución para los gastos electorales, de ahora en adelante los partidos deberán arreglarse para sobrevivir con sus recursos y con la máxima transparencia" (p. 4). El

países con tradiciones y culturas políticas muy diferentes a las del occidente europeo, como Japón.⁶

Por todo lo apuntado hasta aquí parece conveniente que antes de introducirnos en el análisis de algunos de los perfiles que ofrece la crisis de los partidos en la moderna sociedad democrática más vinculados con la problemática de su financiación, pasemos revista, siquiera sea de forma muy somera, a las causas que históricamente han explicado la adopción por parte del Estado de mecanismos reguladores de la vida económica de los partidos y, muy especialmente, de los destinados a transferirles financiación pública estatal.

2. Las razones justificadoras de la financiación pública de los partidos políticos y sus “modelos” en el Derecho Comparado

Como es sabido, la adopción de normas jurídicas reguladoras de la financiación de candidatos y/o partidos en el ámbito geográfico de los países de tradición liberal, adopción que supuso la superación de una larga fase de rechazo, primero, y de desconocimiento, después, de los partidos por parte del Estado⁷ en que se entendía que “su vida organizativa interna y sus finanzas [eran] esferas que habían de

permanecer libres de la tutela estatal”⁸ se puso en relación, desde el principio, con la necesidad de hacer frente a una doble exigencia histórica: de un lado, la de mantener a los partidos (y a los representantes elegidos en sus candidaturas), en la medida de lo posible, protegidos frente a las presiones corporativas que podrían derivarse de su dependencia financiera de cualquier otro centro de poder (económico, social o institucional); de otro lado, la de garantizar, también en la medida en que ello fuera factible por medio de mecanismos de tipo financiero, el principio de igualdad de oportunidades de todos los partidos en la competición por hacerse con el poder en los órganos representativos de la voluntad ciudadana.

Menos importancia se iba a conceder curiosamente, sin embargo, a la significación de la introducción de mecanismos de financiación pública desde el punto de vista del funcionamiento interno de las *organizaciones* partidistas. Y ello pese a que tal cuestión había sido objeto de tratamiento detallado por la primera literatura científica estasiológica digna de tal nombre. En efecto, será, como en tantos otros ámbitos, el sociólogo alemán Robert Michels uno de los primeros autores que se preocupará en poner de relieve la íntima conexión existente entre financiación y funcionamiento interno de la organización. En su clásica *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie*, publicada en 1911, Michels analiza los cambios que se están produciendo en su época como consecuencia del progresivo fortalecimiento económico de los partidos de masas (en puridad, los partidos *socialistas*), fortalecimiento que había sido generado, entre otras causas, por la entrada de sus miembros en los órganos representativos del Estado y por el consiguiente pago de sueldos fijos a los mismos. Dentro de su esquema expositivo general, destinado a demostrar la existencia en los partidos de la denominada “ley de bronce de las oligarquías” como ley explicativa de su funcionamiento interno, el sociólogo justifica el carácter dominador de los jefes sobre sus organizaciones a partir, entre otros elementos, del poder financiero de los jefes del partido. “El principio de remunerar todos los servicios prestados -explica Michels- es un factor que contribuye en una medida apreciable a reforzar la burocracia del partido favoreciendo poderosamente

ilegal del financiero egipcio Al Fayed, etc.) lo que ha determinado al primer ministro John Major a la creación de un comité destinado a investigar la conducta ética en la vida pública. Cfr., al respecto, el diario *The Guardian*, de 18, 19, 20 y 21 de octubre de 1994.

⁶ En efecto, todos los observadores coinciden en señalar que los fenómenos de corrupción política -desde el cobro de comisiones para la compra de los aviones Lockheed, hasta los diversos escándalos en la bolsa, como el del asunto *Recruit*- que habían afectado de forma muy particular al partido gobernante en Japón desde mediados de la década de los cincuenta, el Partido Liberal Democrático, están en la base de su descalabro electoral en las elecciones generales de julio de 1993, en las que perdió la mayoría absoluta (obtuvo 223 de los 256 escaños necesarios, frente a los 275 obtenidos en las legislativas precedentes) y del posterior cambio de gobierno que ha llevado al ejecutivo a una coalición compleja formada por varios partidos, desde diversos grupos conservadores formados a partir de escisiones del antiguo Partido Liberal Democrático, hasta el Partido Socialista. Puede verse, al respecto, el diario *El País*, de 17, 18, 19 y 20 de julio y 10 de agosto de 1993.

⁷ Es ya clásica la clasificación de Heinrich Triepel, quien distingue cuatro etapas en la relación entre los partidos y el Estado: *Bekämpfung* (oposición), *Ignorierung* (desconocimiento), *Legalisierung* (legalización), e *Inkorporierung* (incorporación). Cfr. Heinrich Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlín, 1927. Hemos manejado H. Triepel “Derecho Constitucional y realidad constitucional”, en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, pp. 187-188.

⁸ Cfr. Klaus von Beyme. *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, CIS-Siglo XXI, Madrid, 1986, p. 253 y, más en general, sobre la problemática de la financiación, pp. 253-276.

el centralismo. La dependencia financiera frente al partido, es decir, frente a los jefes que representan una minoría, encierra a la organización en un círculo de hierro. Los conservadores más eficaces del partido son los que más dependen de él".⁹ La creciente burocratización del partido y el progresivo dominio en su seno de la minoría controladora de las fuentes financieras acabarían así por traducirse, en el análisis michelsiano, en un fortalecimiento de las tendencias oligárquicas presentes en cualquier tipo de organización: "Un partido que dispone de una caja bien provista puede no solamente renunciar al apoyo material de sus miembros más ricos y eliminar así su preponderancia en los asuntos internos, sino también dotarse de un cuerpo de funcionarios fieles y adictos en la medida en que obtienen del partido sus únicos medios de existencia". La conclusión final de Robert Michels, en línea con el pesimismo que permea toda su obra, pone en directa relación el control financiero y el control político interno de las organizaciones partidistas y, con ello, la influencia determinante

-negativamente determinante según su análisis- de las formas de financiación pública en la dinámica de funcionamiento oligárquico propia de los modernos partidos de masas: "Es [...] incontestable que la prosperidad económica del partido, que por sí misma permite una buena retribución de los jefes, contribuye en gran medida a mantener los apetitos dictatoriales de aquellos que, colocados a la cabeza de la organización, están encargados de administrar el patrimonio colectivo y dispensar los empleos [...] Es así como nacen las estrechas relaciones de dependencia, de superioridad y de inferioridad jerárquicas, relaciones engendradas por la fuerza invisible del dios Dinero, y ello en el seno de un partido de trabajadores que se jacta de no tener "ni Dios ni señor".¹⁰

Pero, pese a lo interesante de la perspectiva analítica abierta por el sociólogo alemán -perspectiva que, como analizaremos más abajo, ha sido recuperada actualmente en toda su significación por los estudios más recientes en materia de partidos- y pese a los problemas políticos que, según acabamos de ver, la misma ponía de relieve, es lo cierto que el Estado constitucional acabará por primar la necesidad de hacer frente a la doble exigencia antes

mencionada -mantenimiento de la independencia política de los partidos y candidatos frente a presiones externas y mantenimiento del principio de igualdad de oportunidades entre ellos- y por introducir de forma paulatina normas jurídicas destinadas a hacer efectivas en la práctica las exigencias apuntadas.

En tal sentido, el estudio de la historia comparada de la regulación de la financiación de los partidos y candidatos en el Estado constitucional pone de relieve la existencia, en primer lugar, de dos fases en esa regulación y, además, de dos modelos sustancialmente diferentes al respecto.¹¹ Una primera fase vendría dada por la aprobación de normas destinadas a lograr la limitación de los gastos de los candidatos y/o de los partidos en las elecciones y a conseguir la limitación y/o la prohibición de determinadas contribuciones destinadas a las organizaciones partidistas. Inglaterra constituyó el primer país que optó por la vía de limitar los gastos de los candidatos cuando, en 1883, aprobó la *Corrupt and Illegal Practices Act*, ley básica conformadora de la legislación británica en materia de financiación de las campañas.¹² Esa legislación, reforzada por medidas posteriores, como la *Representation of the People Act*, de 1918, fue posteriormente incorporada por los Estados Unidos, país en que la vigencia de las medidas limitadoras de los gastos electorales de los candidatos tendría una evolución marcada por recurrentes derogaciones y recuperaciones: "A comienzos de la segunda década del siglo XX, la legislación electoral norteamericana incorporó el sistema británico de limitación de los gastos en los que podrían incurrir los candidatos. Vigente por un período de sesenta años, la medida sería derogada en 1971 para volver a ser adoptada tres años después. En esta ocasión tendría un corto período de vigencia al ser declarada inconstitucional por la Corte Suprema en 1976".¹³ Por lo que se refiere a la

¹¹ Datos exhaustivos sobre la situación de la financiación en los distintos países del mundo en E. Delury George. *World Encyclopedia of political Systems & Parties*, II Volúmenes, Facts On File Publications, New York, 1987. Un análisis muy reciente en Arthur B. Gunlicks, *Campaign and party finance in North America and Western Europe*, Westview Press, San Francisco, 1993.

¹² Cfr. R.J. Johnston y C.J. Pattie, "Great Britain: Twentieth Century Parties Operating Under nineteenth Century Regulations", en Gunlicks Arthur B. *Campaign and party finance...*, cit., pp. 123-155.

¹³ Cfr. Pilar del Castillo Vera. *La financiación de los partidos y candidatos en las democracias occidentales*, CIS-Siglo XXI, Madrid, 1985, p. 22 y Paul S. Herrnsen, "The High Finance of American Politics: Campaign Spending and Reform in Federal Elections", en Arthur B. Gunlicks, *Campaign and party finance...*, cit., pp. 17-41. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos procedió a declarar inconstitucional la regulación adoptada por el

⁹ La edición que hemos manejado es Robert Michels. *Les partis politiques*, Flammarion, París, 1919, p. 83 y, en general, 76-95.

¹⁰ *Ibidem*, p. 88 y 94-95, respectivamente.

limitación de gastos de los partidos, la experiencia inicial se produce en los Estados Unidos, donde desde 1939 han estado vigentes tales límites, considerados compatibles con la Constitución por el Tribunal Supremo en 1976. Finalmente, los límites a las contribuciones de diverso tipo, también originarias de la legislación norteamericana, han ido incorporándose de forma paulatina y selectiva en diversos sistemas democráticos occidentales, y constituyen hoy en día uno de los elementos conformadores de la legislación reguladora de la financiación de las organizaciones partidistas.

Pero, como antes apuntábamos, esta primera fase de legislación *negativa* y limitadora -inicialmente característica de los países anglosajones, aunque, posteriormente adoptada con diverso grado de intensidad por diferentes Estados de la Europa continental- daría paso, mediada la presente centuria, a una segunda caracterizada por la introducción de medidas *positivas*, es decir, destinadas a financiar, con cargo a fondos públicos a los candidatos y/o los partidos políticos, bien de forma *directa*, bien de forma *indirecta*. Mientras que en lo relativo a las medidas de financiación pública *indirecta* (utilización gratuita de la radio y televisión de titularidad pública, establecimiento de regímenes especiales de franqueo, exenciones fiscales de diverso tipo, etc.) no existen, con la única excepción significativa de Estados Unidos, donde no se contemplan, diferencias esenciales entre los diferentes regímenes democráticos, en lo referente a la financiación pública *directa*, sí que se han ido decantando dos modelos, uno y otro coherentes en última instancia con el papel que los partidos y sus candidatos han jugado históricamente en la configuración del proceso electoral.

Ciertamente, desde que en 1957 Puerto Rico inaugurara el establecimiento de un sistema de subvenciones públicas a los partidos políticos, tal sistema iría generalizándose hasta convertirse, hoy en día, en una característica común de la normativa relativa a la financiación política en los sistemas

democráticos. Y así, serán muchos y muy significativos los Estados que optarán por el modelo de la financiación pública *directa* en los años sucesivos: Alemania (1959), Suecia (1965), Finlandia (1967), Dinamarca (1969), Noruega (1970), Israel (1973), Italia, Canadá y Estados Unidos (1974), Austria y Japón (1975), España (1977) o, finalmente, Francia (1978). Aunque no entraremos en un estudio de estos diferentes sistemas de financiación directa, sí queremos, sin embargo, subrayar la diferencia entre los que han sido denominados “modelo norteamericano” y “modelo europeo”, pues uno y otro han acabado por marcar distintas vías para hacer frente a la necesidad de garantizar a los actores básicos del proceso político-electoral las fuentes financieras necesarias destinadas a que aquellos puedan cumplir las importantísimas misiones que tienen asignadas en los sistemas democrático-representativos.

Por lo que se refiere al modelo consistente en financiar a los candidatos, será Francia el primer país que, en fecha tan temprana como 1946, establezca, mediante Ley de 13 de abril (nº 46-679) el principio de reembolso de determinados gastos de campaña a los candidatos a la Asamblea Nacional que hubieran obtenido al menos el 5% de los votos expresados en la correspondiente circunscripción.¹⁴ Pese a ello, el caso francés fue considerado un ejemplo casi marginal en la materia, por lo que habrá que esperar al año 1971, fecha en que el Congreso norteamericano apruebe la *Federal Election Campaign Act* (FECA) que supuso, en palabras de Herrnson “la primera legislación global sobre financiación de campañas aprobada desde la *Corrupt Practices Act* de 1925”. Esta norma, modificada posteriormente en ciertos aspectos en 1974 como consecuencia del escándalo Watergate, y considerada constitucional por el Tribunal Supremo en 1976, en la sentencia dictada en el ya citado caso *Buckley vs. Valeo*, dio lugar al que puede denominarse “modelo norteamericano” de financiación directa, consistente esencialmente en que los contribuyentes tienen la posibilidad de destinar una determinada cantidad de sus impuestos a la constitución de un fondo destinado a la financiación de las campañas presidenciales, fondo que tiene la finalidad de financiar tanto los gastos de campaña de los candidatos en las elecciones

Congreso en dos ocasiones: en 1921, en su sentencia en el caso *Newberry vs. United States*, considerando contraria a la Constitución la limitación de gastos impuesta a los candidatos en las elecciones primarias; y en 1976, en su sentencia en el caso *Buckley vs. Valeo*, declarando igualmente inconstitucionales, por entenderlos contrarios a la *First Amendment*, los límites muy rígidos a los gastos de los candidatos establecidos en la *Federal Election Campaign Act Amendments*, de 1974, lo que llevó a la aprobación de la *Federal Election Campaign Act Amendments*, de 1976, que procedía a suprimir nuevamente los límites de gasto, excepto en el caso de que los candidatos a presidente y vicepresidente recibiesen financiación pública.

¹⁴ Cfr. Mohamed Rechid Kheitmi. *Les partis politiques et le Droit Positif Français*, LGDJ, París, 1964, p. 235 y ss. El sistema francés ha experimentado un cambio sustancial tras la aprobación de las leyes nos. 226 y 227, en 1988.

primarias y generales, como los de los partidos en sus respectivas convenciones destinadas a la designación de sus candidatos a la Presidencia de la Unión.

Si el “modelo norteamericano” resultaba, a fin de cuentas, coherente con el papel reservado a los candidatos en su sistema electoral -en el que, como es conocido, el protagonismo de aquéllos ha venido siendo en general de superior significación al de los partidos a los que se adscriben los competidores-, paralela coherencia iba a traducirse en el hecho de que en la Europa continental los sistemas progresivamente adoptados por los Estados que recurren al instrumento de la financiación pública en las décadas de los sesenta y los setenta, fueran dirigidos esencialmente a conceder fondos de procedencia estatal a los partidos, protagonistas indiscutibles de la vida electoral y, aun más en general, del funcionamiento del sistema político, dando con ello lugar, pese a las peculiaridades que podrían señalarse entre los mismos, a lo que ha constituido el “modelo europeo” de financiación pública *directa* de las organizaciones partidistas. En tal sentido no tenemos interés aquí más que en destacar el elemento diferenciador fundamental observable en el ámbito conjunto de los países que se agrupan en el “modelo europeo” referido: el que viene dado por el hecho de que los Estados opten por la vía de financiar *solamente* las actividades electorales de los partidos -así, por ejemplo, Alemania- por la de financiar exclusivamente las actividades permanentes de los mismos, al margen de los gastos de tipo electoral -el caso, por ejemplo, de la generalidad de los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia)- o, finalmente, por la vía de financiar tanto los gastos derivados de las actividades de tipo electoral de los partidos cuanto los derivados de su funcionamiento ordinario al margen de elecciones: el caso español, el italiano hasta los referendos de 1993, que han abierto una incógnita sobre el futuro, el austriaco, y el francés desde 1988.¹⁵

Este brevísimo repaso del régimen jurídico comparado de la financiación de los partidos en algunos de los más importantes Estados democráticos, centrado en los sistemas que cada uno de los mismos aplica para intentar dar una salida a la creciente necesidad de los partidos de reponsabilizarse de unos altísimos costos de funcionamiento ordinario y extraordinario (elecciones de diverso nivel, referendos) que no incentive la búsqueda por su parte de fuentes de financiación *irregulares* y la constatación, antes realizada, de la persistencia, en muchos de los Estados que hemos referido, de gravísimos problemas derivados de la financiación ilegal de las organizaciones partidistas, pone de relieve, en última instancia, el fracaso, cuando menos relativo, de los instrumentos de financiación pública *directa*. España, como veremos, no constituye a este respecto una excepción. Pero antes de entrar en el análisis del caso español queremos subrayar algunos de los elementos que, en los últimos años, han contribuido seriamente a agravar la situación de desfase entre las exigencias de la realidad y las normas aprobadas por el poder público estatal con la declarada finalidad de corregirla.

3. La crisis estructural de los partidos en la moderna *Sociedad de la Información* y su incidencia en los sistemas de financiación

Si resulta innegable que la generalización, en una buena parte de las democracias europeas, del establecimiento de sistemas de financiación pública *directa* de los partidos políticos a partir de la década de los sesenta respondió a la no menos generalizada crisis financiera que comienzan entonces a atravesar la práctica totalidad de las organizaciones partidistas, no lo es menos, a nuestro juicio, que la agudización de las causas que provocaron tal crisis financiera va a explicar la incapacidad de esos sistemas para

¹⁵ La evolución del sistema de financiación alemán estuvo marcada de forma decisiva, y al igual que ocurriera en los Estados Unidos, por diversas decisiones del órgano encargado del control de la constitucionalidad. En efecto, tras declarar, en 1958, inconstitucionales las desgravaciones fiscales sobre las contribuciones políticas dirigidas a los partidos, en 1966, el Tribunal de Karlsruhe declaraba, en respuesta a un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Estado de Hesse inconstitucionales las subvenciones públicas que los partidos venían recibiendo desde finales de la década de los sesenta, con la única excepción de las destinadas a hacer frente a gastos electorales. *Cfr.*, al respecto, Serena Manzin Maestrelli, *Il partito politico nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale Federale Tedesco*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 103-115. Para la regulación de la financiación en los países escandinavos *cfr.* Pilar del Castillo Vera, *La financiación de partidos...*, cit., pp. 100-110. Específicamente para Suecia *cfr.* Gudrun Klee,

"Financing Parties and elections in Small European Democracies: Austria and Sweden", en Arthur B. Gunlicks, *Campaign and party finance...*, cit., pp. 178-200. Por lo que se refiere a Francia, las leyes 88-226 y 88-227, de 11 de marzo, se han introducido cambios sustanciales en el hasta entonces vigente, cambios orientados en el sentido de financiar tanto a los candidatos electorales (presidenciales y a la Asamblea Nacional) y a los partidos para los gastos derivados de sus actividades ordinarias. Esta normativa ha sido muy recientemente completada por la ley 90-55, de 15 de enero, que establece los criterios para la división del presupuesto estatal destinado a la financiación partidista. *Cfr.* Thomas Drysch, "The New French System of Political Finance", en Arthur B. Gunlicks, *Campaign and party finance...*, cit., pp. 155-177.

solventarla y cambiar una tendencia que se ha venido traduciendo en el ensanchamiento progresivo entre unos costes económicos crecientes y unos ingresos financieros decrecientes. En efecto, será precisamente a la vista de las causas de la crisis en la financiación que determinaron la generalización de los sistemas de financiación pública directa, como podremos comprobar la tesis apuntada, causas que han sido resumidas con una precisión que hace innecesario cualquier comentario adicional: "Aunque la crisis de financiación habría que buscarla obviamente en una pluralidad de causas, hay dos factores básicos inmediatos que parecen haberla determinado: a) Encarecimiento de los costes económicos que implican el mantenimiento de la organización del partido y de sus actividades electorales y permanentes, y b) Dificultad de los grupos políticos a la hora de obtener los recursos suficientes para responder a las nuevas demandas económicas, por las vías que tradicionalmente habían venido utilizando".¹⁶

Así las cosas, cabría preguntarse: ¿por qué las políticas de financiación pública directa no han conseguido, por más que fuese de forma limitada, solucionar los problemas para los que fueron diseñadas? En nuestra opinión la respuesta a esta pregunta debe buscarse en la naturaleza de la crisis que, mucho más allá de una mera quiebra en los sistemas de financiación tradicionales, fue, y sigue siendo, una verdadera crisis estructural de los partidos como modernas formas de organización de los intereses colectivos y de vertebración de la opinión pública. En ese contexto, la necesidad de los partidos de competir en el marco de la moderna sociedad de la información no sólo ha venido a agudizar los problemas financieros de unas organizaciones partidistas sometidas a los imparables costes económicos derivados del protagonismo de los *mass-media* en el desarrollo de la vida política, sino que ha incidido, por sí misma, en la propia crisis de los partidos como sujetos vertebradores de la vida política e institucional en las modernas sociedades democráticas.

Para ser coherentes con todo lo apuntado parece necesario, por lo tanto, referirse aunque sólo sea de modo tangencial, a las causas determinantes, no ya de la crisis en los sistemas de financiación tradi-

cionales, sino a las de la crisis de los partidos de la que la primera no sería sino una pura manifestación y consecuencia. En nuestra opinión, de entre todas ellas, una destaca con significación indiscutible: la crisis de los partidos ha resultado, ante todo, una consecuencia directa del profundo cambio en su naturaleza y sus funciones que se derivará del creciente proceso de homogeneización (económica, social y cultural) que se ha venido produciendo en las sociedades occidentales desde la Segunda Guerra Mundial y, muy especialmente, desde los momentos en que aquellas sociedades fueron capaces de comenzar a superar los devastadores efectos de la conflagración, es decir, desde los años sesenta y setenta. Y ello hasta el punto de que frente a los pronósticos de Maurice Duverger, realizados en su ya clásico *Les Partis Politiques*, a comienzos de la década de los cincuenta, cuando cerraba su célebre obra apuntando una previsión sobre el desarrollo imparable hacia el futuro del modelo de *partido de masas*.¹⁷ Ha acabado por tener razón Otto Kirchheimer con su formulación, no menos célebre, sobre la generalización progresiva en las modernas sociedades industriales del modelo del que él mismo llamará *catch-all-party*,¹⁸ formulación realizada una década y media después de la del eminente politólogo y constitucionalista francés.

En efecto, tras analizar la crisis del modelo del partido de integración de masas, nacido antes de la Segunda Guerra Mundial en las sociedades de posguerra, apunta Kirchheimer su tesis de que "los antiguos partidos de masas de base clasista o confesional están sometidos a una presión que los pone en vías de convertirse en partidos de todo el mundo", y apunta además, las consecuencias que, para los propios partidos, se derivarían de ese sustantivo cambio de modelo: a) una desradicalización de los componentes ideológicos del partido; b) un fortalecimiento progresivo de sus dirigentes, cuya labor sería juzgada más en función de su contribución a la solución de los problemas generales que en función de su lealtad a los fines de partido; c) un correlativo debilitamiento del papel de

¹⁷ Cfr. Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*, FCE, México, 1990, p. 457.

¹⁸ Otto Kirchheimer, "The transformation of the Western European Party Systems", en J. LaPalombara y M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1972, pp. 177-200 (Se trata de la segunda edición. La primera es de 1966). Hemos manejado la traducción castellana "El camino hacia el partido de todo el mundo", en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, cit., pp. 328-347, de donde proceden todas las citas.

¹⁶ Cfr. Del Castillo Vera, Pilar. *La financiación de partidos...*, cit., p. 193 y también, sobre la misma cuestión, pp. 2-3.

los miembros del partido; d) una ampliación de su base electoral, que permitiría pasar de un partido de base *confesional* o *clasista* a un partido que pretende con su propaganda electoral abarcar a todo el mundo, y e) finalmente, una búsqueda consciente por establecer lazos de vinculación con los grupos de interés.¹⁹

Obviamente un partido de la naturaleza del que describe Kircheimer no puede ser financiado con las aportaciones de los militantes, pues la conjunción de elementos definidores que acabamos de referir se traducirá en un proceso de freno, cuando no de inversión, en la tendencia del crecimiento del partido desde el punto de vista de su afiliación. El tradicional partido de masas entra en crisis y, con ella, se produce la de los sistemas de financiación tradicionales -cuotas de los afiliados, los adherentes y cargos públicos, beneficios o aportaciones de instituciones vinculadas a los partidos de masas (sindicatos, empresas, etc.) -sustituidos ahora por sistemas coherentes con el nuevo modelo de partido. Angelo Panebianco pudo señalar, hace una década -retomando, frente a los hasta entonces vigentes enfoques *sistémicos*, un muy sugerente enfoque *organizativo* que entroncaba con la mejor tradición de la estasiología europea (Michels, Duverger)- la importancia extraordinaria del cambio en el modelo de partido en lo relativo a sus consecuencias sobre la financiación: "El papel de las cuotas de los afiliados como mecanismo de financiación de la organización, se reduce, no sólo por la intervención de los grupos de interés, sino por el recurso a la financiación pública, cuya generalización no podía preverse aun a comienzos de los años sesenta, cuando escribe Kircheimer".²⁰

Además de ello, Panebianco -tras indicar los diferentes resultados que para la dinámica organizativa interna se derivan de la utilización de las nuevas fuentes de financiación de las organizaciones partidistas- retoma la importantísima significación política que se deduce del hecho de que el partido se vea forzado a competir en el contexto de la moderna *sociedad de la información*. Y ello no solamente como una causa de la crisis financiera de los partidos -la que se originaría en el ingente aumento de los gastos que les supone a aquellos la necesaria presencia en

los *mass media*-, sino también como un elemento determinante del propio cambio de modelo que conduciría del tradicional partido de masas al que el politólogo italiano denomina *partido profesional-electoral*. Para Panebianco, con quien coincidimos plenamente, la progresiva consolidación del partido profesional-electoral ha sido una consecuencia de "dos tipos de cambios ambientales" que vienen afectando en las tres últimas décadas a las sociedades occidentales. Por un lado, el cambio en los procesos de estratificación social "que tiene que ver con las modificaciones que se han producido, no sólo en la proporción entre los distintos grupos ocupacionales [...] sino también en las características y actitudes culturales de cada grupo". Por otro lado, el cambio producido como consecuencia de la consolidación, ya antes referida por nosotros, de la sociedad de la información: "El segundo cambio que se ha producido -subraya Panebianco- es de tipo tecnológico y consiste en una reestructuración del campo de la comunicación política bajo el impacto de los *mass-media* y en particular de la televisión (la fecha emblemática es 1960 con ocasión de las elecciones presidenciales de los EEUU). Poco a poco, el papel central que en todas partes ha adquirido la televisión en la competencia política, comienza a desplegar sus poderosos efectos sobre la organización de los partidos".²¹

Aunque estos efectos no son en absoluto irrelevantes en sus implicaciones, desde el punto de vista de la financiación de las organizaciones partidistas y, sobre todo, desde el de la influencia que el manejo *interno* de los fondos financieros tiene en la configuración de las distintas élites dirigentes del partido, con lo expuesto es suficiente. Y ello porque creemos haber puesto de relieve, con la necesaria concisión que exige el planteamiento general de nuestro estudio, los elementos esenciales del contexto sociológico en que actualmente, en esta frontera del fin de siglo, se ve constreñido a actuar el *moderno soberano*, es decir, el partido político profesional-electoral. No debe pues extrañarnos, a la vista de todo lo apuntado, que, tal y como Gianfranco Pasquino había pronosticado para Italia, tras la aprobación, a mediados de la década de los setenta, de su ley sobre contribución del Estado a la financiación de los partidos políticos, la financiación pública directa haya acabado por ser *aditiva* de las fuentes clientelares de financiación y no *sustitutiva*

¹⁹ Otto Kircheimer, "El camino hacia el partido de todo el mundo", cit., pp. 336-337.

²⁰ Panebianco, Angelo. *Modelos de partido*, Alianza, Madrid, 1990, p. 490 y nota 5.

²¹ *Ibidem*, pp. 493-495.

-tal y como era su objetivo- de las fuentes mencionadas. El caso español, que pasamos a considerar seguidamente, así viene a demostrarlo sin ningún género de dudas.

4. La financiación de los partidos en España: rasgos básicos de su régimen jurídico

4.1. La génesis histórica de la normativa española reguladora de la financiación partidista

En línea con la dinámica general europea que hemos tenido ocasión de describir en su momento, las élites políticas que dirigen, tras el fin de la dictadura franquista, el cambio político en España y la construcción del nuevo régimen democrático optarán, desde el principio, por el sistema de la financiación pública de las organizaciones partidistas. En efecto, tanto el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, como la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, contemplaban diversas medidas de financiación *directa* e *indirecta* en favor de los partidos, para la cobertura de gastos ocasionados por razón de las elecciones generales y municipales. Con posterioridad, la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos, vino a introducir el principio de la financiación permanente de los partidos, en función del criterio de su representación parlamentaria y de su peso electoral, principio que sería completado con el de la financiación de los grupos parlamentarios, establecido en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado, de 10 de febrero de 1982, según veremos más abajo.

La regulación *provisional*, que había supuesto el Real Decreto-Ley del año 1977, se cerraría con la aprobación, en 1985, de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (5/1985, de 19 de junio), norma que derogará expresamente las dos mencionadas al comienzo de este apartado y que vino a suponer una ordenación precisa y exhaustiva de todos los aspectos relativos a la financiación electoral -directa e indirecta- de las organizaciones partidistas. El régimen jurídico regulador de la financiación se completará, mediada ya la década de los ochenta, con la aprobación de la norma más importante en la

materia, la Ley orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos y por las leyes orgánicas 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisiones de televisión privada y 19/1991, de 8 de abril, de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora.

Todo el *corpus* normativo mencionado forma un conjunto armónico, conformador del régimen jurídico de la financiación de los partidos políticos en España, régimen cuyos elementos vertebrales pasamos a exponer seguidamente.

4.2. Rasgos básicos del régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos

Abordaremos el estudio de los elementos definidores del régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos políticos en España refiriéndonos, en primer lugar, a los límites de diversa naturaleza establecidos a los gastos de tipo electoral y a las limitaciones y prohibiciones de las contribuciones que pueden recibir los partidos políticos, para pasar a detallar, seguidamente, las diferentes fuentes de financiación de los partidos, bien las provenientes de recursos privados, bien de la financiación pública, sea esta *directa* o *indirecta*.

4.2.1. Límite de gastos electorales y prohibición de contribuciones

Por lo que se refiere a los límites de gastos electorales, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), dispone, con carácter general, que "ningún partido, federación, coalición o agrupación puede realizar gastos electorales que superen los límites establecidos en las disposiciones especiales de esta Ley, que se entenderán siempre referidos a pesetas constantes" (art.131.1). En coherencia con esta declaración básica, la propia Ley determina en su lugar los límites de gasto correspondientes a las elecciones generales (art. 175.2), municipales (art. 193.2) y europeas (art. 227.2). Por su parte, las correspondientes leyes electorales de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) han establecido también, siguiendo un criterio semejante al fijado en la LOREG -según el cual el cálculo del tope se

realiza a partir de una operación matemática consistente en multiplicar por una determinada cantidad de pesetas constantes el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de cada circunscripción electoral y sumar otra cantidad en función del número de circunscripciones en que concurra el partido a las elecciones²² -límites a los gastos electorales en que pueden incurrir los partidos que compitan en comicios autonómicos.

La normativa limitadora no se circunscribe en todo caso a la fijación de topes de gasto para los diversos procesos electorales a los que las fuerzas políticas pueden concurrir, pues tanto la LOREG, como la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos (LOFPP) contienen normas que vienen a limitar, en unos casos, y a prohibir absolutamente, en otros, las contribuciones que los partidos pueden recibir. En tal sentido la LOREG prohíbe, en su art. 128, la aportación a las cuentas electorales de fondos provenientes del sector público y, con ciertas excepciones detalladas en la Ley, de Entidades y personas extranjeras. Además dispone, en su art. 129, que ninguna persona, física o jurídica, puede aportar más de un millón de pesetas a las cuentas abiertas por un mismo partido, federación, coalición o agrupación para recaudar fondos en las elecciones convocadas. La LOFPP, por su parte, regula con cierto detalle el régimen jurídico de los recursos procedentes de financiación privada, estableciendo las limitaciones y prohibiciones que veremos a continuación.

4.2.2. Las fuentes de financiación de los partidos

A) Recursos procedentes de la financiación privada

Junto a los recursos procedentes de la financiación pública, que abordaremos más abajo, los partidos políticos pueden en España financiarse con dinero procedente de manos privadas. En tal sentido el art. 2º.2. de la LOFPP contempla toda una serie de

recursos: cuotas y aportaciones de los afiliados; productos de las actividades propias del partido y rendimientos procedentes de su propio patrimonio; créditos concertados por los partidos; herencias o legados que reciban; y, finalmente, ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones legalmente previstos. Serán, precisamente, estos últimos recursos los que, por su propia naturaleza material, se someterán a una estricta normativa reguladora.

El art. 4º de la mencionada LOFPP determina, así, que los partidos políticos podrán recibir aportaciones *no finalistas* de manos privadas y que cuando tales aportaciones procedan de personas jurídicas requerirán acuerdo debidamente adoptado por el órgano social competente a tal efecto. Tras ello, se establecen toda una serie de limitaciones a las aportaciones procedentes de la financiación privada, pues los partidos no podrán aceptar o recibir, ni directa ni indirectamente: 1. Aportaciones anónimas, cuando la cuantía total de las recibidas en un ejercicio económico anual sobrepase el 5% de la cantidad asignada en los presupuestos generales del Estado en ese ejercicio para atender la subvención pública a los partidos legalmente prevista; 2. Aportaciones procedentes de una misma persona física o jurídica, superiores a la cantidad de 10,000,000 de pesetas al año y 3. Aportaciones procedentes de empresas públicas o de empresas que mediante contrato vigente presten servicios o realicen obras o suministros para alguna Administración Pública. Además de todo ello, el art. 5º de la Ley, tras autorizar que los partidos reciban aportaciones *no finalistas* procedentes de personas extranjeras, siempre que las mismas cumplan los requisitos de la normativa vigente sobre control de cambios y movimientos de capitales, prohíbe a los partidos aceptar cualquier forma de financiación por parte de Gobiernos y organismos públicos extranjeros, sin perjuicio de las subvenciones de funcionamiento establecidas por el Parlamento Europeo.

Este régimen, establecido para las subvenciones *no finalistas*, es decir, aquellas que el partido puede aplicar a la cobertura de los gastos que libremente decida, se completa con las previsiones contenidas en la LOREG respecto de las aportaciones *electorales*, es decir, las destinadas a la financiación concreta del proceso electoral de que se trate. En relación con ellas ya hemos apuntado las estrictas prohibiciones que establece la LOREG (art. 128) más rígidas que

²² Así, por ejemplo: "para las elecciones de las Cortes Generales o a cualquiera de sus Cámaras, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por veinticinco pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. La cantidad resultante de la operación anterior podrá incrementarse en razón de 20,000,000 de pesetas por cada circunscripción donde aquellos presenten sus candidaturas".

las que acabamos de referir para las actividades no finalistas- norma que, al tiempo, recoge un principio de publicidad que debe actuar, también, como claro elemento de control. En efecto, según su art. 126, quienes aporten fondos a las cuentas electorales de los partidos deberán hacer constar en el acto de la imposición su nombre, domicilio y nº de DNI o pasaporte, y quienes los aporten por cuenta y representación de otra persona física o jurídica, deberán hacer constar el nombre de aquella.

B) Recursos procedentes de la financiación pública "directa"

El análisis del régimen jurídico de los recursos con que cuentan los partidos procedentes de la financiación pública *directa* debe realizarse distinguiendo, tal y como hace la LOFPP, de un lado, los destinados, con carácter extraordinario, a la financiación de procesos electorales y, de otro, los dirigidos a la financiación ordinaria y permanente de los partidos. Dentro de estos últimos es necesario distinguir, a su vez, en el caso español, entre los recursos destinados a los grupos parlamentarios y a los partidos políticos propiamente dichos.

Por lo que se refiere a lo primero -las subvenciones para gastos electorales- la LOREG, a partir del principio general contemplado en su art. 127.1,²³ detalla, para cada uno de los tipos de elecciones que regula (generales, municipales y europeas) un sistema de subvenciones públicas que consiste, esencialmente, en entregar a los partidos que han obtenido representación en la institución de que se trate en cada caso, una cantidad de dinero por cada escaño obtenido y otra por cada uno de los votos conseguidos. Así, según el art. 175.1, para las *generales*, dos millones de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o el Senado; setenta y cinco pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de diputado; y por último, treinta pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que

hubiera obtenido escaño de senador. Para las *municipales*, según el art. 193.1, veinticinco mil pesetas por cada concejal electo y cincuenta pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera sido proclamado concejal. Finalmente, para las *europeas*, según el art. 227.1, tres millones de pesetas por cada escaño obtenido y 100 pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de diputado. El sistema se completa con las respectivas previsiones de las leyes electorales de las CC.AA. sobre subvenciones de los gastos producidos con ocasión de ese tipo de comicios.

Pero, como hemos dicho, el sistema español de financiación pública *directa* de los partidos políticos no sólo contempla la transferencia de fondos públicos a los mismos con ocasión de los gastos excepcionales derivados de los procesos electorales, sino también un régimen de financiación ordinaria y permanente en virtud del cual los partidos tienen derecho a recibir recursos financieros, bien para el mantenimiento de sus grupos parlamentarios, bien de sus propias estructuras organizativas. En relación con lo primero, los Reglamentos del Congreso y del Senado (y los respectivos de las CC.AA. para los grupos parlamentarios autonómicos) establecen el derecho de los grupos a recibir una subvención pública, con cargo a los respectivos presupuestos de las Cámaras, subvención que tendrá una parte fija para cada uno de los grupos y otra variable en función del número de miembros que lo formen (arts. 28.1 del RCD y 34 RS).²⁴

Este completo sistema de subvenciones estatales se culmina con las disposiciones de la LOFPP respecto de la financiación permanente de las organizaciones partidistas. Su art. 3º establece que el Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender a sus gastos ordinarios de funcionamiento y determina, con criterios similares a los establecidos para el reparto de

²³ "El Estado subvenciona, de acuerdo con las reglas establecidas en las disposiciones de esta Ley, los gastos ocasionados a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores por su concurrencia a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, al Parlamento Europeo y elecciones municipales. En ningún caso la subvención correspondiente a cada grupo político podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados, justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora."

²⁴ Art. 28.1 RCD: "El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios, locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria". Art. 34 RS: "El Senado facilitará a los Grupos Parlamentarios una subvención cuya cuantía se fijará en función del número de sus componentes y, además, un complemento fijo igual para todos".

las subvenciones electorales y las subvenciones a los grupos parlamentarios (número de votos y escaños obtenidos por cada partido en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados), los principios que se seguirán en la distribución de aquellas subvenciones: "Para la asignación de las indicadas subvenciones - dispone el art. 3º.2 párrafo 2º- se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados, y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones. No se computarán los votos obtenidos en aquellas circunscripciones en que no se hubiere alcanzado el 3% de los votos válidos" exigidos por la ley.

En el último de los apartados de este trabajo nos referiremos a las consecuencias que, desde el punto de vista *político*, se derivan de un sistema de financiación pública directa como el que acabamos de exponer. Pero antes, y ya para terminar el análisis del régimen jurídico español regulador de la financiación de los partidos, vamos a tratar de los instrumentos de financiación pública *indirecta* contemplados por la normativa electoral.

C) Medios de financiación pública "indirecta"

1. Sin ningún género de dudas, el medio de financiación pública *indirecta* más sustantivo, desde el punto cualitativo, de los varios que se contemplan en la legislación electoral española, es el relativo a la concesión de espacios gratuitos a los partidos en los medios de comunicación de titularidad pública para las campañas electorales. Aunque la cuestión aparece regulada con gran detalle en la LOREG (arts. 59-67), sólo nos referiremos aquí a los rasgos más generales de tal regulación. Los dos principios básicos al respecto son los siguientes: de un lado, el de que no podrán contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública (art. 60.1);²⁵ y de otro, el de que durante la campaña

electoral, los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública conforme a lo legalmente establecido (art. 60.2).

Tal régimen legal parte, a su vez, del principio de que la distribución de espacios gratuitos para la propaganda electoral se realizará atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes (art. 61), principio que luego se concretará, con gran minuciosidad, en función de los distintos tipos de comicios. Para los generales el art. 63.1 establece que la distribución de espacios gratuitos de propaganda en las elecciones a cualquiera de las dos Cámaras de las Cortes Generales se realizará teniendo en cuenta los resultados de las precedentes elecciones al Congreso, tras lo cual regula, muy exhaustivamente, el *modus operandi* en caso de que se produzca la coincidencia de procesos electorales de diferente naturaleza. El art. 64 regula, en fin, el baremo conforme al cual se procederá a realizar la distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública y en los distintos ámbitos de programación de aquellos. Por último, y ya con relación a las elecciones municipales, el art. 188 dispone que el derecho a los tiempos de emisión gratuitos en los medios de titularidad pública corresponde a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presentan candidaturas en municipios que comprendan al menos al 50% de la población de derecho de las circunscripciones incluidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente.

2. Constituye, también, un importante medio de financiación pública *indirecta* el consistente en subvencionar a los partidos por los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral, dado el coste económico de tales operaciones de campaña. A tal efecto la LOREG detalla las reglas que se aplicarán para el cálculo de la correspondiente subvención en las elecciones generales (art. 175.3) y municipales (art. 193.3).

²⁵ Con posterioridad a la aprobación de la LOREG, y desaparecido ya el monopolio televisivo público, la Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de Televisión privada, ha venido a disponer que tampoco podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada objeto de concesión (art. 1º). Una recopilación actualizada de la normativa electoral vigente puede verse

en Ministerio del Interior (Dirección General de Política Interior), *Normativa electoral estatal y autonómica*, Madrid, 1992.

3. La LOREG prevé, igualmente, que los Ayuntamientos deberán reservar lugares especiales para la colocación gratuita de carteles, así como locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral (art. 55.2), y determina con minuciosidad la forma en que los Ayuntamientos tendrán que proceder a los efectos de posibilitar lo dispuesto en el precepto que acabamos de citar (arts. 56-57).

4. Finalmente, y ya para terminar esta enumeración de los diferentes medios de financiación pública *indirecta* contemplados en nuestra legislación electoral, debemos referirnos a la fijación, que deberá hacerse en cada caso por Orden Ministerial, de tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral (art. 59) y al acceso a los datos censales al que tienen derecho los representantes de cada candidatura según lo determinado legalmente (art. 41.5).

Tras este análisis de los rasgos básicos del régimen jurídico regulador de la financiación de los partidos, en el que únicamente hemos dejado al margen los aspectos relativos a la contabilidad, fiscalización y control de las fuentes financieras y los gastos de las organizaciones partidistas,²⁶ materia ésta que, por su propio carácter específico, no puede ser abordada en un trabajo de la naturaleza del presente, estamos ya en condiciones de tratar de elucidar algunos de los principales problemas políticos planteados hoy en día en relación con la financiación de los partidos en España y de referirnos, para terminar, a las diferentes propuestas que están sobre la mesa para intentar darles solución.

5. Conclusión: Algunas reflexiones sobre los problemas políticos de la financiación de los partidos en España

Los caracteres generales del contexto sociológico que en España se ha venido desarrollando la

competición entre partidos desde la inauguración del régimen democrático que se produce tras la celebración de las elecciones generales de 15 de junio de 1977 no difieren sustancialmente de los referidos por nosotros más arriba, cuando analizábamos la actual crisis de las organizaciones partidistas en la moderna sociedad de la información. Y si, en todo caso, hubiera que buscar alguna o algunas diferencias, éstas podrían encontrarse en la mayor gravedad o intensidad con que en España se presentan más de uno de los elementos definidores de la crisis mencionada. En efecto, desde los inicios de la nueva etapa democrática los partidos españoles demostrarán una gran debilidad que, explicable, sin ningún género de dudas, por razones históricas -la larga duración de la dictadura, la durísima persecución interior de las fuerza políticas de la izquierda, la incapacidad de la derecha para articularse organizativamente bajo el franquismo- se vio potenciada por la coincidencia, en el caso español, de las dificultades de tipo coyuntural, propias de la situación de nuestro país, para la construcción del nuevo sistema democrático²⁷ y muchas de las manifestaciones de la crisis de los partidos, en tanto que formas de organización de los intereses colectivos, que comienza a percibirse en los países de Europa occidental con especial intensidad en la frontera marcada por el final de la década de los setenta y el inicio de la de los ochenta.

Aunque podrían señalarse varias de las manifestaciones que esa quiebra del modelo de los tradicionales partidos de masas europeos tuvo en España tras el 77, sólo una nos interesa de forma sustancial a los efectos de la cuestión que constituye nuestro objeto de trabajo: la relativa a la afiliación de los partidos. Y así, mientras las razones de tipo estructural ya mencionadas explicarán que en algunos países europeos diversos partidos sufran una paralización o, incluso, en ciertos casos, un retroceso en su afiliación coincidiendo con la frontera temporal antes citada, en España, a esas causas de tipo estructural -influyentes, aunque en diverso grado, en nuestro país- vinieron a añadirse otras coyunturales que habrán de potenciar el efecto políticamente desmotivador de que tratamos. Algunos autores se han referido, en esa línea, a la

²⁶ Cfr., en la materia, los arts. 121-125 de la LOREG, relativos a los administradores y las cuentas electorales, 132-134 de la LOREG relativos al control de la contabilidad electoral y adjudicación de las subvenciones y los arts. 174, 192 y 226 de la LOREG relativos a los administradores generales de los partidos y de las candidaturas para, respectivamente, las elecciones generales, municipales y al Parlamento europeo. También los arts. 9-11 de la LOFPP relativos a las obligaciones contables de los partidos y a la fiscalización y control de sus actividades económico-financieras.

²⁷ Cfr. Julián Santamaría Osorio y José María Maravall, "Transición política y consolidación de la democracia en España", en José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas (eds.), *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, 1989, pp. 183-249 e, igualmente, José María Maravall, *La política de la transición*, Taurus, Madrid, 1984, pp. 73 y ss.

desmovilización que siguió en España a las elecciones de 1917 y al hecho de que “la afiliación a partidos se estancó o disminuyó”.²⁸

Todo lo apuntado se iba a traducir, y eso es justamente lo que aquí nos interesa destacar, en que los partidos españoles hayan sido y sigan siendo, en gran medida, algunos de los de más baja afiliación en toda Europa,²⁹ aspecto clave desde el punto de vista de su financiación. Y ello porque la gran debilidad organizativa de los partidos en España, junto con las limitaciones legales estrictas a la financiación proveniente de fuentes *privadas*, ha determinado un doble efecto: que nuestros partidos dependan en una medida muy significativa de la financiación pública estatal, es decir de las diversas fuentes de financiación *directa* que hemos tenido ocasión de analizar en el apartado precedente y que los mismos hayan acabado por recurrir a fuentes irregulares de financiación privada, lo que ha determinado el encadenamiento de una ininterrumpida serie de escándalos políticos relacionados con la financiación ilegal de los partidos (casos *Filesa*, *Naseiro*, *Tragaperras*, *Casinos*, etc.) que ha acabado por amenazar seriamente la estabilidad de nuestras instituciones democráticas. En cuanto a lo primero, los datos comparativos entre España y otros países europeos confirman plenamente la mayor dependencia de la financiación pública de las organizaciones partidistas españolas en relación con la que presentan sus homólogas en el continente. De igual forma, el estudio de la procedencia de los ingresos con que los partidos españoles han financiado sus campañas para las elecciones generales,³⁰ no hacen otra cosa que ratificar la importancia cuantitativa de los fondos

estatales en el conjunto de los destinados a los gastos de campaña. Por lo que se refiere a lo segundo, basta con asomarse a la prensa española de los dos últimos años para encontrar plena confirmación de la extrema gravedad de la situación.

No debe pues de resultar extraño, a la vista de todo lo apuntado, que, tal y como Gianfranco Pasquino había pronosticado para Italia en su momento, también en España la financiación pública directa haya acabado por ser *aditiva* de las fuentes clientelares -legales o ilegales- de financiación y no *sustitutiva* de las mismas. Así las cosas, y pese a sus ventajas innegables, el sistema español de financiación con cargo a fondos públicos de las organizaciones partidistas no ha sido capaz, a la postre, de evitar -y aquí residiría nuestra conclusión fundamental- el surgimiento de redes clientelares de financiación. Los partidos españoles han recibido, en un contexto de gran opacidad, grandes sumas de dinero procedentes de fuentes privadas de financiación, legales en unos casos, y absolutamente ilegales en otras ocasiones. Ello ha dado lugar, desde el estallido del escándalo Flick en el año 1984, a una cascada de *escándalos políticos*,³¹ vinculados a la financiación irregular de los partidos, que ha acabado por colocar a esta cuestión en el centro de todas las miradas, tanto desde el punto de vista de las élites, como desde el de la sociedad civil.

No es de extrañar, entonces, que la temática, jurídica y política, de la financiación de las organizaciones partidistas y la relativa a las medidas que podrían y deberían de adoptarse para darle solución a los problemas de diversa índole que aparecen vinculados a la misma, fueron objeto de tratamiento, por primera vez, con ocasión de las generales de 6 de junio de 1993, en los programas electorales de las principales fuerzas políticas concurrentes a las elecciones. En tal sentido, puede observarse que las presentadas por las dos grandes fuerzas nacionales, el PSOE y el PP, fueron en la materia casi sustantivamente opuestas, pues mientras que el Partido Socialista planteó un mantenimiento del sistema de financiación pública *directa* y un

²⁸ Cfr. Julián Santamaría Osorio y José María Maravall. *Transición política y consolidación de la democracia en España*, cit., p. 216. Sobre el tema, cfr., específicamente, José Ramón Montero Gibert. *Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española*, *Revista de Estudios Políticos*, nº 23 (1981).

²⁹ Para el período 1981-1993, y a partir de datos suministrados por los propios partidos, puede verse la evolución de la afiliación a los principales partidos políticos españoles en el diario *El País*, de 20 de mayo de 1993, especial “Los partidos a debate”, p. 3. Según estas fuentes los datos para 1993 serían los siguientes: PSOE (331,952, a 3-5-93); PP (334,710, a 31-5-93); IU (57,303, sin incluir Iniciativa per Catalunya); CDS (47.165); PNV (31,000); Unió Democràtica de Catalunya (29.169) y Convergència Democràtica de Catalunya (12,700).

³⁰ Cfr. Pilar del Castillo Vera. *La financiación de las elecciones legislativas de 1982*, cit. y, de la misma autora, *Financiación de las elecciones generales de 1986*, en *Revista de Derecho Político*, nº 25 (1987), pp. 117-149. Con ocasión de las elecciones generales de 6 de junio de 1993 el diario *El País* (24 de mayo de 1993, p. 23) ofrecía los datos de las subvenciones públicas recibidas, en el período 1987-marzo de 1993, por los principales partidos políticos españoles: PSOE-PSC (28,246 millones de pesetas), PP (16.634), CDS (3,756), CIU (3,202), IU (2,561), PNV (886).

³¹ Un listado exhaustivo de los principales escándalos sacados a la luz desde 1989, año a partir del cual se multiplican las denuncias de este tipo de casos, puede verse en el diario *El País*, con información sobre el caso en cuestión, el partido afectado, el año de denuncia o inicio de diligencias, la o las personas investigadas, condenadas o absueltas y, en su caso, destituidas o dimitidas (25 de mayo de 1993, pp. 24-25). Cfr., al respecto, Fernando Jiménez Sánchez, *Una teoría sobre el escándalo político (Conflictos en la esfera pública de la España del Siglo XX)*, Instituto Juan March, Madrid, 1994.

endurecimiento del régimen de financiación con recursos procedentes del sector privado, el Partido Popular propuso restringir la financiación pública y liberalizar el régimen jurídico regulador de la privada. Aunque recientemente, y sobre todo a partir de la constitución en el Congreso de los Diputados, en abril de 1994, de una Comisión de estudio e investigación sobre la financiación de los partidos políticos, se ha producido un cierto acercamiento entre las referidas posiciones, sigue teniendo un interés indiscutible recordar las respectivamente planteadas con ocasión de la campaña de 1993.

Los planteamientos contenidos en el Programa electoral del Partido Socialista, se dirigían a la presentación de un proyecto de ley regulador de la actividad de los partidos políticos -proyecto que debería definir la naturaleza jurídica de sus actos, garantizar la democracia y el pluralismo internos, fijar los derechos de los afiliados y la responsabilidad de los dirigentes y prever mecanismos internos de control de la contabilidad- y en el que se regularía, también, el sistema de financiación de los partidos a partir de los siguientes principios esenciales: a) mantenimiento del sistema de financiación pública; b) prohibición de donaciones de entidades mercantiles, de toda clase de personas jurídicas y de donaciones anónimas; c) admisión de donaciones de personas físicas con publicidad y con el beneficio de la desgravación fiscal hasta un límite cuantitativo; d) prohibición a los partidos de dedicarse a actividades empresariales o con ánimo de lucro; e) limitación de las posibilidades de endeudamiento de los partidos, coaliciones y agrupaciones de electores; y, por último, f) obligación de comunicar al Tribunal de Cuentas las operaciones de crédito y tesorería que realicen los partidos, bien directamente, bien a través de coaliciones electorales, y reforzamiento de los mecanismos de control del Tribunal y de sus facultades sancionadoras respecto de las entidades que tengan relación con los partidos, las coaliciones o las agrupaciones de electores. Aunque en el momento en que escribimos estas páginas todavía no ha tenido entrada el proyecto de ley correspondiente, ni se han producido informaciones en el sentido de su próxima presentación, algunos de los máximos dirigentes del Partido Socialista ha reafirmado su compromiso en tal sentido con posterioridad a su victoria electoral del 6 de junio.

Por lo que se refiere a la oferta electoral del Partido Popular, éste proponía, a partir de la

necesidad de revitalizar la democracia por medio de partidos más “abiertos y transparentes”, introducir como modificaciones esenciales en el sistema de financiación las que detallamos a continuación: a) limitar el peso de las subvenciones públicas, de tal forma que las subvenciones electorales ordinarias deberían constituir como máximo el 6% del presupuesto de los partidos. Además, y dentro de este apartado relativo a la financiación pública, se proponía limitar el incremento de las subvenciones anuales para actividades ordinarias de los partidos al correspondiente incremento del índice de precios al consumo; b) liberalizar las contribuciones privadas a los partidos, pero estableciendo un límite a las mismas, y determinar la desgravación fiscal de las cuotas de los afiliados y otras donaciones hasta una determinada cuantía; c) liberalizar la publicidad política en las televisiones públicas y privadas; y, por último, d) atribuir la fiscalización de las subvenciones a los partidos a la Intervención General del Estado y exigir que los balances contables sean presentados al Tribunal de Cuentas con una auditoría previa realizada por una compañía de probado prestigio.

Todas las propuestas de reforma que acaban de apuntarse, y otras que se podrían proponer ³² con la finalidad de contribuir al debate hoy abierto en España en relación con la complejísima cuestión de la financiación partidista, no eximirán en todo caso a los partidos, como ya hemos señalado en otro lugar,³³ de asumir su importantísima cuota de responsabilidad en la presente crisis. Siendo a nuestro juicio indiscutible que no estamos ni mucho menos en la época más corrupta de nuestra historia política -algo que sólo los agoreros permanentes de la catástrofe se atreverían a negar- no lo es menos que vivimos unos tiempos en que afortunadamente la sociedad civil no está dispuesta a soportar comportamientos en los servidores públicos o en los partidos que los promocionan a puestos de responsabilidad que en el pasado resultaban perfectamente tolerables. Así las cosas, ninguna de las reformas que pueden adoptarse evitará que los partidos tengan que elegir, más tarde o más temprano, entre perecer arrasados por la lava del volcán que ellos han

³² Cfr. Roberto L. Blanco Valdés, “Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos” y, en general, las diversas aportaciones -y el interesantísimo debate subsiguiente a las mismas celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, el día 23 de noviembre de 1993- que se contienen en CESCO, *La Financiación de los partidos políticos*, Cuadernos y Debates, nº 47, Madrid, 1994.

³³ Cfr. Roberto L. Blanco Valdés, “La financiación de los partidos: propuestas para el debate”, en *Claves de Razón Práctica*, nº 49 (1995).

contribuido decididamente a despertar o proceder a cerrar un gran pacto nacional a favor del juego limpio, único que logrará salvarlos a la postre del creciente proceso de deslegitimación en el que están inmersos en la actualidad, proceso que, o se corta a tiempo o acabará dando lugar a que, junto con el agua sucia, el niño termine por escapársenos también por el desagüe.

*Diseño versus Política. Observaciones sobre el Debate Internacional y las Reformas de los Sistemas Electorales**

Michael Krennerich
y Martín Lauga

SUMARIO: I. En contra del viejo institucionalismo; II. Las reformas y el espacio para reformar sistemas electorales; III. El carácter modelo de sistemas electorales extranjeros; Bibliografía.

A través de la alternativa planteada en el título, ingresamos en una materia que estuvo guiada durante mucho tiempo por una concepción voluntarista de las instituciones democráticas y, en particular, de los sistemas electorales. Ante este planteo, el presente artículo aboga, en una primera parte introductoria, por una forma de aproximarse a la problemática de los sistemas electorales que, más allá de los principios de representación (representación por mayoría y representación proporcional), tenga en cuenta la existencia de subtipos de sistemas electorales y contemple de manera sistemática su multifuncionalidad y su relación con factores contextuales. A través de la exposición de las líneas básicas de desarrollo de los sistemas electorales en el nivel internacional, se pasará, en una segunda parte, de la discusión académica al debate político, en el marco del cual no suele plantearse la mencionada gran alternativa entre representación por mayoría y representación proporcional. La tercera parte de este artículo toca el tema de la función de modelo que, por diversas razones, pueden desempeñar algunos sistemas electorales en el plano internacional. En breve: en este trabajo no se pretende realizar un análisis concreto de sistemas electorales, lo cual exigiría considerar un gran número de condiciones sociopolíticas. Más bien nos limitaremos, como lo indica el subtítulo, a efectuar algunas observaciones sobre el debate internacional en torno a los sistemas electorales. El presente artículo se dedica a los sistemas electorales empleados para elegir parlamentos nacionales y no se ocupa de los usados en otros niveles del sistema político.

I. En contra del viejo institucionalismo

¿Representación por mayoría o representación proporcional? Para la vieja doctrina de las instituciones en la ciencia política el interrogante sobre el "mejor" sistema electoral desempeñó un papel indudablemente destacado (véase *Hermens* 1968). Quien hoy en día reformula la pregunta sobre lo adecuado o inadecuado de un sistema electoral, hace bien en no perpetuar los déficit de los estudios del viejo institucionalismo. ¿Qué hay que tener en cuenta?¹

1. Más allá de la -por cierto justificada- dicotomía entre representación por mayoría y representación proporcional,² se precisa una mayor diferenciación entre sistemas electorales. Tanto los

* Traducción del alemán de la ponencia presentada en el 19 Congreso Científico de la *Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft* (Asociación Alemana de Ciencia Política), Potsdam, 25 al 28 de agosto de 1994. Este estudio se realizó en el marco de la cooperación entre el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos con sede en San José, Costa Rica y contó con el apoyo de la Fundación Alexander von Humboldt.

¹ El lector atento y especializado en el tema de las instituciones políticas -particularmente de los sistemas electorales- percibirá rápidamente que ambos autores adoptan el mismo enfoque histórico-empírico y cualitativo-comparativo de Dieter Nohlen.

² Aquí se distingue entre dos tipos fundamentales de sistemas electorales -sistemas mayoritarios de pluralidad y sistemas proporcionales- según el principio de representación y no según el principio de decisión (fórmula o regla de decisión mayoritaria versus fórmula o regla de decisión proporcional). El objetivo político que buscan los sistemas de representación por mayoría es fundamentalmente la formación de una mayoría; por el contrario, el objetivo político de los sistemas de representación proporcional radica en reflejar en lo posible fielmente las distintas fuerzas sociales y grupos políticos existentes en el electorado. Asimismo, ambos principios de representación pueden distinguirse entre sí claramente en virtud de la historia de las ideas políticas, así como puntos de vista históricos y sistemáticos (véase *Nohlen* 1978, 1990).

sistemas mayoritarios como los proporcionales exhiben una gran diversidad en la organización y combinación de sus distintos elementos componentes -la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de la candidatura y votación, y las reglas para realizar la conversión de votos en escaños (*i.e.*, los procedimientos para convertir votos en escaños y, de existir, barreras legales)- diversidad que hay que tomar en consideración. Ya a partir del tamaño de la circunscripción y de las reglas para convertir votos en escaños, elementos que determinan en gran medida el grado de proporcionalidad entre votos y escaños -y consecuentemente la clasificación de los sistemas electorales dentro de los dos principios de representación-, es posible distinguir subtipos de sistemas electorales. Así, los sistemas mayoritarios comprenden, entre otras, las variantes siguientes: el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales³ y/o en circunscripciones plurinominales;⁴ el sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales⁵ y/o en circunscripciones plurinominales;⁶ sistemas electorales que aplican la fórmula proporcional fundamentalmente en circunscripciones pequeñas (de dos a cinco escaños);⁷ así como sistemas electorales que combinan de tal forma tanto las fórmulas de decisión mayoritaria y proporcional como las circunscripciones uni- y plurinominales, que siguen apuntando a un elevado efecto

concentrador.⁸ Por otra parte, los sistemas proporcionales abarcan: sistemas electorales que aplican la fórmula proporcional en una única circunscripción nacional -sin⁹ o con barrera legal de representación;¹⁰ sistemas electorales que emplean la fórmula proporcional sobre todo en circunscripciones de media mayor (es decir, de tamaño mediano-grande y grande);¹¹ así como sistemas electorales que combinan de tal manera ambas fórmulas y las circunscripciones uni- y plurinominales, que como mínimo se compensa en parte el efecto desproporcional de la fórmula mayoritaria y de las circunscripciones uninominales.¹² Si consideráramos, además, otros dos elementos, la forma de la candidatura y de votación, sería posible efectuar una diferenciación aún mayor, como p. ej. con respecto al tamaño de la circunscripción, en lo que concierne la cuestión de en qué medida un sistema electoral contiene elementos que posibilitan la elección de candidatos individuales y/o de listas de partidos. Pero no parece necesario agregar más

⁸ Aquí no sólo se alude a sistemas electorales donde, junto al uso del sistema de mayoría relativa o absoluta en circunscripciones uninominales, se adjudica un determinado número de escaños adicionales (p. ej. Corea del Sur o Taiwan), sino también a sistemas segmentados, en los que se adjudica separadamente y de forma bastante equilibrada una parte de los escaños a través de la fórmula de decisión mayoritaria y otra parte a través de la fórmula proporcional (p. ej. Bulgaria en 1990, Lituania, Rusia, Hungría o México) -al menos en tanto que éstos muestran un fuerte efecto concentrador y formador de mayorías.

⁹ Un ejemplo "clásico" es el sistema electoral de la República de Weimar. Se trataba de un sistema proporcional puro -un sistema electoral que aspiraba a lograr una proporcionalidad exacta, en lo posible, entre votos y escaños. Un ejemplo actual es el sistema electoral introducido recientemente en Sudáfrica.

¹⁰ P. ej. los sistemas electorales utilizados en los Países Bajos e Israel, que pese a contar con barreras legales de representación bajas, se los clasifica dentro del grupo de sistemas electorales proporcionales puros -al contrario p. ej. del sistema electoral de la República Federal de Alemania, que si bien dificulta mediante su barrera legal del 5% en el nivel nacional el acceso de pequeños partidos políticos al parlamento, distribuye proporcionalmente los escaños entre los partidos que superaron dicha barrera.

¹¹ Estos "sistemas electorales de proporcionalidad imperfecta" dificultan el acceso de pequeños partidos políticos al parlamento a través de barreras naturales y, eventualmente, artificiales (tamaño de la circunscripción, barrera legal) y favorecen a los partidos grandes frente a los pequeños en la adjudicación de escaños. A este subtipo pertenecen en la actualidad la mayor parte de los sistemas electorales proporcionales en los países occidentales industrializados y en América Latina.

¹² Aquí no se alude a sistemas electorales en los que la cuota de escaños de cada partido -pese a la adjudicación de un determinado número de escaños directos a través de la fórmula mayoritaria- se corresponde plenamente a la proporción de votos (p. ej. República Federal de Alemania, Nueva Zelanda, así como hasta cierto punto Venezuela), sino a sistemas electorales en los que el efecto desproporcional surgido de la adjudicación de escaños a través de la fórmula mayoritaria, se compensa parcialmente a través de la asignación de escaños por una lista -a través de la cual se perjudica a los partidos grandes- (p. ej. Italia).

³ Este sistema electoral "clásico", conocido como el *first-past-the-post-system*, se utiliza actualmente en Gran Bretaña, Canadá, Estados Unidos y en muchas de las ex-colonias británicas en África (p. ej. Botswana, Nigeria, Zambia, Zimbabwe), Asia (p. ej. India, Malasia, Singapur, Paquistán, Bangladesh), así como en los mini-Estados del Caribe de habla inglesa (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, etcétera).

⁴ El sistema de mayoría relativa en circunscripciones plurino-minales tiene, sobre todo, una importancia histórica, ya que en el pasado se utilizó en algunas de las circunscripciones de muchos de los países mencionados en la nota anterior (p. ej. Gran Bretaña hasta 1945, India hasta 1957, los Estados Unidos y Canadá hasta 1968). Además, este sistema era frecuente en América Latina antes de la introducción de la representación proporcional. Hoy en día, sólo se aplica en unos pocos países: p. ej. en Mauricio con su *first-three-past-the-post-system* o Tailandia, que en las elecciones de 1992 contaba con 9 circunscripciones uninominales, 48 binominales y 85 trinominales.

⁵ P. ej. en Francia, Malí o Australia, países que emplean respectivamente diferentes variantes en cuanto a la adjudicación de los escaños, cuando un candidato no obtiene una mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta.

⁶ El sistema electoral de mayoría absoluta en circunscripciones plurinominales tiene, incluso desde un punto de vista histórico, una importancia más limitada; se empleó p. ej. en Congo-Brazzaville.

⁷ Debido al reducido tamaño de las circunscripciones, lo cual ya matemáticamente produce un elevado grado de desproporcionalidad, hay que clasificar a estos sistemas electorales dentro del tipo de representación mayoritario.

para demostrar la necesidad de una mayor diferenciación.

2. Los efectos de los sistemas electorales son dependientes del contexto donde operan -y, por consiguiente, hay que investigarlos en su relación con condiciones sociales concretas.¹³ La (nueva) ciencia política comparada (*comparative politics*), que en consonancia con la ola democratizadora en el nivel mundial ha mostrado un renovado interés por las cuestiones clásicas de carácter político-institucional, se niega con razón a tratar las instituciones políticas como variables aisladas y concede una gran atención a sus condiciones contextuales y a las interdependencias entre ambas (véase *Daalder* 1993; *Keman* 1993). Este requerimiento básico de discutir los sistemas electorales tomando en cuenta su respectivo contexto, se torna irrenunciable cuando se investigan los efectos de los sistemas electorales sobre aquellos fenómenos políticos que evidentemente sólo pueden explicarse de forma multicausal. Es cierto que el grado de proporcionalidad entre votos y escaños¹⁴ y la formación de mayorías parlamentarias "artificiales"¹⁵ se pueden deducir de manera relativamente directa del sistema electoral - aunque se encuentran sometidas, asimismo, a la influencia de variables no pertenecientes a los sistemas

electorales, como el tamaño del parlamento,¹⁶ la relación de fuerzas entre los partidos políticos, la distribución geográfica del electorado, los pactos o acuerdos electorales, etc. Lo mismo no resulta válido de ningún modo respecto al formato de los sistemas de partidos, o la estabilidad y alternancia de los gobiernos, fenómenos que dependen mucho menos de los sistemas electorales de lo que suponía el debate clásico (véase *Nohlen* 1990; *Lijphart* 1994). Las afirmaciones unilineales y casi deterministas, de acuerdo a las cuales p. ej. el sistema de mayoría (relativa) conduce a un sistema bipartidista y gobiernos estables en alternancia, y el sistema proporcional, por el contrario, al multipartidismo y a gobiernos (de coalición) inestables, no son sostenibles empíricamente (véase *Nohlen* 1994). No obstante, las tesis monocausales de este tipo han mostrado ser extremadamente perdurables y se siguen sosteniendo actualmente en los debates sobre sistemas electorales en varios países.¹⁷

3. Los sistemas electorales son -como otras instituciones políticas- multifuncionales. Por consiguiente, la cuestión de lo adecuado o inadecuado de un sistema electoral no tiene que responderse a partir de un único, sino de varios criterios funcionales, cuya importancia puede variar según el contexto. En sí, resulta necesario que los criterios para evaluar sistemas electorales se basen en expectativas realistas -lo cual presupone un conocimiento fundado de sus efectos concretos o probables.¹⁸ Dejando de lado demandas irrealistas y puramente políticas, *Dieter Nohlen* (1994) distinguió recientemente, en un nivel de abstracción intermedio, tres campos básicos de exigencias que se plantean en los debates internacionales respecto al funcionamiento de los sistemas electorales: *representación* - en el sentido del reflejo de los

¹³ Por el contrario, enfoques estadísticos à la *Taagepera/ Shugart* (1989) o *Lijphart* (1994) consideran a los sistemas electorales de forma relativamente independiente de sus condiciones contextuales.

¹⁴ En la investigación sobre sistemas electorales compiten distintos métodos para medir las distorsiones entre votos y escaños en una elección. Los más utilizados son el índice *Rae* y el índice *Loosemore-Hanby*. Ambos tienen falencias, lo que motivó modificaciones y el desarrollo de índices alternativos (véase *Lijphart* 1985; *Gallagher* 1991). En estudios más recientes, se emplea sobre todo el *Least-Square-Index* desarrollado por *Gallagher* (1991) (véase *Krennerich* 1991; *Lijphart* 1994). Sin importar el método de medición empleado, no cabe duda de que los sistemas mayoritarios tienen por regla general un efecto desproporcional más pronunciado que los proporcionales (véase *Rae* 1967; *Lijphart* 1994) - lo que ya definitivamente constituye la base para la distinción de los dos tipos fundamentales de sistemas electorales (véase *Nohlen* 1990).

¹⁵ La mera existencia de un partido político mayoritario en el parlamento no dice mucho acerca de la función de formación de mayorías de los sistemas electorales. Hay que examinar más bien si la mayoría absoluta de escaños de un partido se halla respaldada por una mayoría absoluta de votos (mayoría natural versus mayoría artificial). Un sistema electoral puede, a lo sumo, contribuir indirectamente a la formación de mayorías parlamentarias naturales, en términos de un efecto psicológico sobre el comportamiento táctico-electoral de partidos y electores, quienes en cierta medida anticipan la forma de funcionamiento del sistema electoral. Por el contrario, una mayoría artificial resulta directamente del efecto desproporcional del sistema electoral. Mayorías partidarias artificiales en el parlamento surgen preponderantemente en los sistemas electorales mayoritarios (véase *Lijphart* 1994). Hay que considerar, empero, que la mayoría de los sistemas electorales proporcionales actualmente existentes también ejerce un efecto concentrador, contribuyendo a la formación de mayorías en el parlamento a través de barreras naturales o artificiales de representación.

¹⁶ Si bien en la opinión de *Lijphart* (1994) el tamaño del parlamento constituye una de las cuatro dimensiones básicas de los sistemas electorales, en nuestra opinión esta variable no pertenece al sistema electoral en sentido estricto.

¹⁷ P. ej. véase *Kaltefleiter/Nassmacher* (1994), *Palmer/ Hölder* respecto al debate en la República Federal de Alemania, que revivió brevemente en 1993/94, tras la tradicional controversia del pasado (*Jesse* 1985:129).

¹⁸ Esto parece algo trivial; sin embargo, es posible observar que muy a menudo los debates sobre sistemas electorales se basan en una mala comprensión de lo que puede -o no- lograr un sistema electoral. En este sentido, muchas de las críticas a los sistemas proporcionales actualmente existentes en Europa del Este, se fundan en supuestos que sobreestiman sus efectos sobre la fragmentación de los sistemas de partidos o sobre la limitada capacidad de maniobra de los gobiernos (p. ej. *Babst* 1992). De forma parecida, en algunos países de África, el rechazo de los sistemas proporcionales reside en temores exagerados respecto a sus efectos desestabilizadores; véase p. ej. la discusión en Mali (*Vengroff* 1994).

intereses sociales y opiniones políticas en el parlamento (siendo aquí el parámetro la proporcionalidad entre votos y escaños); *concentración* -en el sentido de la agregación de intereses sociales y opiniones políticas con la meta de garantizar la capacidad de acción y decisión política (siendo aquí el parámetro la reducción del número de los partidos en el parlamento y la formación de mayorías); *participación* - en el sentido de la influencia del elector no sólo en la elección de los partidos, sino también de los candidatos (siendo aquí el parámetro la forma de la candidatura y de votación y el tamaño de la circunscripción). Un criterio adicional, aunque sin duda menos relevante, es la *simplicidad* del sistema electoral -respecto a la transparencia o comprensión de su funcionamiento y su manejo tanto por parte del elector como por parte del ente encargado de organizar la elección.

En base a estos cuatro criterios -representación, concentración, participación y simplicidad- es posible medir la fortaleza funcional de un sistema electoral. Es obvio que un sistema electoral no puede satisfacer de manera óptima todas las funciones mencionadas -y precisamente debido a que se presentan conflictos en cuanto a los objetivos perseguidos. Un aumento de la capacidad de un sistema electoral en un sentido conlleva generalmente a una pérdida en otro (véase Nohlen 1994:212). La cuestión de cómo valorar las distintas funciones -más allá de perspectivas teórico-democráticas-, depende de las condiciones sociales específicas presentes en un determinado país: son éstas las que contornan el perfil de exigencias funcionales puestas en un sistema electoral.¹⁹ En última instancia, lo adecuado de un sistema electoral se desprende de la medida en que satisface precisamente este perfil "contextual" de exigencias funcionales. Aquellos sistemas electorales que sólo cumplen de manera óptima una función -descuidando todas las demás- se presentan desde un comienzo como menos adecuados que sistemas electorales que cumplen de manera subóptima con

varias funciones. En otras palabras, se requieren modelos multifuncionales,²⁰ en los cuales las distintas exigencias se interrelacionen de tal forma, que correspondan con la importancia relativa de cada función en el contexto sociopolítico respectivo.

Naturalmente, hay que tener en cuenta que la fortaleza funcional y lo adecuado de un sistema electoral respecto a un contexto determinado, no garantizan automáticamente que cuente con una elevada legitimidad en la población. La legitimidad del sistema electoral depende, asimismo, de percepciones e interpretaciones más o menos realistas tanto del sistema electoral vigente como de las distintas alternativas disponibles. De este modo, un sistema electoral puede gozar de una elevada legitimidad subjetiva a pesar de debilidades funcionales objetivas o viceversa. Aquí abandonamos entonces el terreno del debate académico para ingresar en el del debate político.

II. Las reformas y el espacio para reformar sistemas electorales

Sartori (1968:273) calificó al sistema electoral como "*the most specific manipulative instrument of politics*". Sin embargo, mientras que son relativamente frecuentes las reformas de los sistemas electorales al interior del mismo principio de representación, es decir, dentro de la representación por mayoría o de la representación proporcional, las reformas fundamentales que cambian el principio de representación son hoy día poco comunes (véase Nohlen 1990; Lijphart 1994; Taagepera/Shugart 1989). Aquí vale la pena arrojar una rápida mirada al desarrollo de los sistemas electorales en el nivel internacional.

En la mayor parte de las democracias en los países occidentales industrializados,²¹ el tipo fundamental de sistema electoral vigente en la actualidad (en términos de los dos principios de representación) fue adoptado hace varias décadas -en muchos casos durante el primer cuarto de este

¹⁹ Así, p. ej., habrá que sopesar de forma diferente la función de representación o de concentración de un sistema electoral en sociedades heterogéneas con minorías estructurales que en sociedades homogéneas. Asimismo, la función de participación tiene otra importancia en países con partidos políticos bien organizados y centralmente estructurados, que allí donde los partidos políticos están débilmente y/o regionalmente organizados. El criterio de la simplicidad tiene, a su vez, una relevancia distinta según se trate de elecciones en países industrializados o en países en desarrollo, en Estados gobernados anteriormente por regímenes autoritarios o en democracias establecidas.

²⁰ Respecto a los sistemas parlamentarios, Steffani (1979:144s.) expuso la diferencia entre modelos uni- y multifuncionales en base a los criterios de eficiencia, transparencia y participación.

²¹ Véase Nohlen (1978, 1990).

siglo,²² en algunos casos aislados, incluso antes.²³ Pero no hay que olvidar las excepciones: Portugal (1975) y España (1976) que en el transcurso de sus respectivos procesos de redemocratización abandonaron el sistema de mayoría con voto limitado e introdujeron la representación proporcional;²⁴ Francia (cuya última reforma importante data de 1986), con cierta tradición de instrumentalización política en la materia; así como Nueva Zelanda, que en 1993 reemplazó el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales (*first-past-the-post-system*) por el sistema proporcional personalizado. Reformas como la llevada a cabo recientemente en Italia²⁵ o la elaborada en Japón²⁶ representan, por otra parte, casos fronterizos, ya que en nuestra opinión allí no es posible observar (aún) un cambio inequívoco del principio de representación.

En América Latina²⁷ se elige -con la excepción de Chile, que emplea un sistema binominal-²⁸

²² Como en Bélgica, Dinamarca, Alemania, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Austria, Suecia y Suiza.

²³ Como en Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos.

²⁴ De manera opuesta, tras la caída del fascismo, Alemania, Austria e Italia adoptaron nuevamente -aunque con modificaciones- sistemas electorales dentro de la representación proporcional, introducida originalmente en 1919. Asimismo, tras el fin de la dictadura militar en Grecia (1967-1974) se volvió a emplear el viejo sistema electoral introducido en 1951.

²⁵ En Italia, el sistema de proporcionalidad imperfecta fue reemplazado por un sistema, según el cual 3/4 de los escaños se adjudican por la fórmula mayoritaria en circunscripciones uninominales y el resto se distribuye en forma de escaños compensatorios mediante la fórmula proporcional a través de un complicado procedimiento de escrutinio en el nivel nacional (cámara de diputados) o en el nivel de la circunscripción (senado). La descripción e interpretación de la nueva ley electoral no le ha resultado nada fácil a la prensa italiana. La lectura de las leyes electorales correspondientes -publicadas en: *Supplementario ordinario all Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale*, no. 195, 20.8.1993- da una buena idea de lo complicado del sistema electoral. Aunque generalmente caracterizado como un sistema mayoritario, hasta ahora y en virtud de sus efectos en las elecciones de 1994, habría que clasificarlo más bien dentro del principio de representación proporcional. Respecto a los resultados electorales de 1994, véase: *Femminis* (1994); *Das Parlament*, 6, 13.5.1994.

²⁶ Con la entrada en vigencia de la nueva ley electoral en Japón, se reemplaza el sistema de voto único no transferible (*single non-transferable vote system*), aplicado preponderantemente en circunscripciones pequeñas, por un sistema electoral que adjudica una parte de los escaños (probablemente 300) mediante la fórmula mayoritaria en circunscripciones uninominales y una parte (probablemente 200) mediante la fórmula proporcional dentro de las listas de partidos en once circunscripciones plurinominales; véase *Mc Neil* (1994), *The Economist*, 5.2.1993; *Süddeutsche Zeitung*, 12.8.1994.

²⁷ Para descripciones compactas del desarrollo del Derecho y del sistema electoral en América Latina y el Caribe, consúltese las respectivas contribuciones en: *Nohlen* (1993a).

²⁸ En Chile, los diputados se eligen en circunscripciones binominales. Las dos listas (abiertas) con más votos reciben respectivamente un mandato, salvo que la lista más votada reúna el doble de votos que la segunda, en cuyo caso, el partido con más votos se lleva ambos escaños.

claramente según el principio de representación proporcional, cuya introducción se produjo, en general, algo más tarde que en Europa. Dejando de lado precursores como Costa Rica (1893) y Uruguay (1910), la representación proporcional recién se impuso en la mayoría de los países latinoamericanos entre 1930 y 1960, reemplazando al sistema de mayoría relativa en circunstancias plurinominales.²⁹ En lo que se refiere a su carácter institucional, es preciso señalar que, contrariamente a los países europeos, en América Latina el paso de un tipo de representación al otro se produjo en general de manera más fluida: en muchos casos, se reemplazó únicamente la fórmula de decisión mayoritaria por la proporcional conservando las circunscripciones plurinominales existentes (véase *Nohlen* 1993:46). Por otra parte, hay que tener en cuenta que el desarrollo democrático de América Latina no fue de ningún modo ininterrumpido.³⁰ Este alcanzó su punto más bajo en los años sesenta y setenta, cuando sumándose a las dictaduras ya existentes en la región, en casi todos los países latinoamericanos se instalaron en el poder regímenes militares,³¹ de tal forma que sólo Costa Rica, Venezuela y Colombia -este último en el marco de un pluralismo limitado-, mantuvieron formas de gobierno democráticas. Aunque los regímenes autoritarios instaurados en esos años no renunciaron totalmente a la celebración de elecciones nacionales, éstas fueron fundamentalmente instrumentalizadas en función del afianzamiento de formas de dominación autoritarias.³² Aquí, únicamente podemos hacer mención del hecho de que los sistemas electorales tienen otra importancia cuando

²⁹ Perú (1930), Colombia (1932), Brasil (parcialmente en 1934 y plenamente en 1945), Chile (1937), Ecuador (1945), Guatemala (1946), Bolivia (1956), Honduras (1957), Venezuela (1958), Argentina (1957/1962), Nicaragua (1962, combinado con elementos de la llamada representación de minorías) y El Salvador (1963).

³⁰ A principios del siglo XX, los países del Cono Sur -Argentina, Chile y Uruguay- fueron precursores en el subcontinente respecto a formas de gobierno democráticas. Otros países transitaban tan sólo más tarde en esta dirección. Como es sabido, la democracia sólo se mantuvo de manera ininterrumpida durante varias décadas en Chile, Costa Rica, Uruguay y Venezuela (desde 1958). En Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Perú se alternaron cíclicamente formas de gobierno autoritarias y democráticas. En América Central, el Caribe hispanohablante y Paraguay, la democracia tuvo un debut mucho más tardío.

³¹ Como en Brasil (1964), Argentina (1966, 1976), Perú (1968), Ecuador (1972), Chile y Uruguay (ambos en 1973).

³² Elecciones bajo gobiernos autoritarios fueron celebradas con cierta regularidad en El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y, con ciertas reservas, en Honduras. En Brasil, se realizaron elecciones para el parlamento. En México, las elecciones cumplen un papel especial. Véase respecto a este tema: *German* (1983), *Nohlen* (1984), *Krennerich* (1992, 1994).

se los emplea en el marco de elecciones semi o no-competitivas. Como es sabido, a partir de fines de los años setenta, una ola (re)democratizadora fue cubriendo toda América Latina.³³ Tras su paso, los países latinoamericanos --con la excepción de Chile-- volvieron a emplear la representación proporcional --incluso en aquellos casos donde ésta había sido introducida o utilizada por regímenes autoritarios (como p. ej., en El Salvador, Guatemala y Honduras). En Paraguay, la representación proporcional fue adoptada por primera vez en el proceso de democratización de los años noventa.

En los países del Caribe pertenecientes al Commonwealth,³⁴ que gozan de una marcada tradición electoral, se empleó desde la independencia --con la excepción de la Guyana británica-- el *first-past-the-post-system* de origen británico (en algunos países, junto a las uninominales, también existen circunscripciones plurinominales de tamaño pequeño).³⁵ En la Guyana británica, la potencia colonial, guiada por meros cálculos de poder político, reemplazó en las últimas elecciones anteriores a la independencia el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales por la representación proporcional, bajo la forma de un sistema electoral con una circunscripción única en el nivel nacional, que sigue vigente en la actualidad.³⁶

En Africa, la representación por mayoría también constituye el principio que guía a los sistemas electorales existentes. Tras la independencia política, también allí se introdujeron o adoptaron generalmente sistemas electorales avalados por el poder colonial respectivo (a lo sumo, con algunas modificaciones mínimas). Así sucedió en el marco

de los primeros procesos de democratización en los países africanos de habla inglesa y francesa, donde --salvo casos aislados como Somalia o Benin-- se optó por las variantes correspondientes de sistemas mayoritarios (véase Mackenzie 1957; Nohlen 1978). En el caso de las colonias belgas, la transferencia de la representación proporcional no tuvo efectos duraderos: pocos años después de la independencia en Burundi, Ruanda y Zaire --países que por cierto no vivieron un desarrollo que pueda calificarse como democrático-- se dejó la abandonó en favor de la representación por mayoría. Tras el fracaso de los primeros intentos democráticos en Africa, o bien se abolieron las elecciones, o éstas experimentaron un cambio de importancia y función bajo condiciones autoritarias, cuestión a la cual no nos referiremos aquí.³⁷ Tan sólo en unos pocos países, como Botswana, Gambia, Mauricio y Senegal, hubo cierta continuidad en formas de gobierno democráticas. Aquí resulta destacable el hecho de que, al cabo de los procesos de democratización actuales,³⁸ los países africanos en su gran mayoría retornaron al principio de representación de los primeros procesos de democratización-- y allí donde la democracia mostró cierta continuidad, no se trascendió el tipo fundamental de sistema electoral. Senegal escapa en este sentido a la regla.³⁹ En Sudáfrica, junto con la extensión del derecho de sufragio, se introdujo la representación proporcional.⁴⁰ Un caso especial es Namibia, que recién se independizó en 1989 e hizo provisoriamente uso de un sistema proporcional en sus elecciones fundacionales (véase NDI 1989, Potgieter 1991).

También en Asia la representación por mayoría representa el tipo fundamental de sistema electoral. Tras la independencia, las colonias británicas --India, Sri Lanka (hasta 1972: Ceilán), Malasia (y Singapur), Paquistán (y Bangladesh--), así como las Filipinas --que se independizaron de los Estados Unidos-- adoptaron el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. Por el contrario, Indonesia, antigua colonia holandesa, introdujo la

³³ En Sudamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú (hasta el autogolpe de Fujimori); en América Central: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. México se encuentra atravesando actualmente una fase de liberalización política. Respecto a los --en el caso de los estados centroamericanos, lentos y precarios-- procesos de democratización en América Latina, véase: Bendel/Nohlen (1993); Nohlen/Thibaut (1993b).

³⁴ Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago. Véase los respectivos artículos de Bernd Hillebrands y (respecto al caso de Jamaica) Roland Sturm, en: Nohlen (1993a).

³⁵ Como p. ej. en Antigua y Barbuda (1968-71), Bahamas (hasta 1968). En Barbados se empleó hasta 1966 el sistema de mayoría relativa en circunscripciones binominales, disponiendo el elector de dos votos.

³⁶ De esta forma se evitó que el partido más fuerte en términos de votos, bajo el liderazgo de un candidato marxista, obtuviera la mayoría absoluta de los escaños y accediera así al poder, véase la contribución de Bernd Hillebrands sobre Guyana, en: Nohlen 1993a.

³⁷ Sobre las elecciones semi y no-competitivas en Africa, véase, entre otros, CEAN/CERI (1978), Chazan (1979), Hayward (1987), Mehler (1993); respecto a Camerún, véase Ottaway (1993), así como los artículos sobre Africa en: Hermet/Rose/Rouquié (1978).

³⁸ Respecto a la investigación sobre la transición en Africa, véase: Schmidt (1994), Meyns/Nuscheler (1993).

³⁹ Véase, entre otros, Kanté (1994), *Jeune Afrique* 18-24.4.1994.

⁴⁰ Véase, entre otros, *Jeune Afrique*, 14-20.4.1994, así como los informes electorales de las fundaciones Friedrich-Ebert y Konrad Adenauer.

representación proporcional. No obstante, en las décadas que siguieron a la independencia, se celebraron elecciones relativamente libres únicamente en India, Sri Lanka, Malasia y Singapur, si bien en los dos últimos estados, y particularmente en Singapur, la competitividad de las elecciones se hallaba muy limitada.⁴¹ En varios países asiáticos, tras las primeras experiencias o experimentos con una forma de gobierno democrática, se establecieron "regímenes burocrático-autoritarios con un pluralismo limitado" (*Hanisch* 1987), los cuales llevaron a cabo a lo sumo elecciones semicompetitivas.⁴² Junto a regímenes basados en una legitimación de tipo tradicional⁴³ y regímenes comunistas de partido único,⁴⁴ éstos constituían la situación más frecuente en el mapa político asiático hasta fines de los años ochenta. Siguiendo la ola democratizadora en el nivel mundial, también en Asia tuvo lugar una serie de procesos de democratización desde mediados de los años ochenta.⁴⁵ Aquí tampoco entraremos en la discusión acerca del cambio de importancia y función de las elecciones. Más bien nos parece importante señalar que, allí donde se celebraron elecciones, no se cambió -aun en los casos de cambio de régimen- el tipo fundamental de sistema electoral. Una clara salvedad es Sri Lanka, país que a fines de los años ochenta introdujo la representación proporcional. También Camboya⁴⁶ y Taiwan⁴⁷ representan casos especiales.

⁴¹ En el marco del sistema de partido hegemónico, no se presentaron candidatos de la oposición en muchas de las circunscripciones (en 1991: 41 de 81).

⁴² Como p. ej. en Bangladesh, Indonesia, Paquistán, Corea del Sur y Tailandia.

⁴³ Como el Sultanato de Brunei y las monarquías Bután y Nepal. Durante los años cincuenta Nepal experimentó brevemente empero con una democracia constitucional y elecciones libres (1939), véase *Ingmar Grundmann* en: *Tetzlaff* (1992).

⁴⁴ Como en China, Camboya, Laos, Mongolia, Corea del Norte y Vietnam.

⁴⁵ Las Filipinas, Corea del Sur, Taiwan, Paquistán, Nepal, Bangladesh, Tailandia, incluso la República Popular de Mongolia transitó hacia un limitado cambio de régimen. *Jürgend Rüland* (1994) brinda una interesante visión general de la investigación sobre cambio de sistema político en Asia.

⁴⁶ Al cabo de las elecciones constituyentes organizadas en 1993 por las Naciones Unidas en el marco del proceso de pacificación en Camboya, se utilizó un sistema proporcional; véase *Roberts* (1994). La ley electoral fue elaborada por la UNCTA, en base a las experiencias realizadas en Namibia y Angola; véase *Will* (1993:397).

⁴⁷ En Taiwan, por primera vez en cuarenta años, se realizaron elecciones para renovar totalmente los órganos parlamentarios. En 1992 se utilizó un sistema electoral, en la cual una parte mayor (aproximadamente 2/3) de los escaños se adjudicó de manera directa por la fórmula mayoritaria y una parte menor como escaños adicionales en listas de partido por fórmula proporcional.

En Europa del Este,⁴⁸ tras décadas del así llamado socialismo real, se instalaron sistemas electorales democráticos -en algunos casos se encontraban disponibles antecedentes en los años veinte y treinta. En general, allí se introdujeron sistemas electorales proporcionales con barreras naturales y/o artificiales,⁴⁹ o sistemas electorales segmentados, que adjudican los escaños de manera separada, una parte por mayoría y una parte de forma proporcional.⁵⁰ Los "clásicos" sistemas mayoritarios sólo fueron adoptados en algunos países aislados (p. ej. Ucrania, Albania en las elecciones de 1991).

En síntesis: los sistemas electorales son, al menos en el nivel de los principios de representación, relativamente estables. Allí donde tuvieron lugar cambios del principio de representación, es posible explicarlos generalmente por acontecimientos históricos excepcionales, como es el caso de cambios de régimen. No obstante, en el marco de la mayoría de los procesos de democratización, se retomó el principio de representación de la fase preautoritaria e incluso de la autoritaria. Aun en los procesos de democratización de Europa del Este, donde en muchos casos hubo que refundar las instituciones políticas desde sus mismos cimientos, la *institutional choice* no fue de ningún modo ilimitada. Allí, en la fase de elaboración de los sistemas electorales, los sistemas mayoritarios "clásicos" estuvieron prácticamente ausentes en la discusión (véase *Zielonka* 1994:95). En pocas palabras, aun cuando en el debate académico la selección de un sistema electoral -así como la selección de un sistema de gobierno- se desea presentar como una de las alternativas institucionales básicas (*institutional choices*) de las nuevas democracias, a menudo bajo la forma de las dicotomías correspondientes (representación por mayoría *versus* representación proporcional, parlamentarismo *versus* presidencialismo; véase *Lijphart* 1991:72), las grandes alternativas en general no se presentan ni siquiera tras los procesos de (re)democratización. En este sentido, los debates académicos suelen sobrestimar muy fácilmente el radio de maniobra

⁴⁸ Para una introducción sobre las elecciones en Europa del Este con algunas observaciones sobre los sistemas electorales empleados, véase los *papers* de la sección Europa del Este de la Fundación *Friedrich-Ebert*, así como los artículos sobre la materia en *Electoral Studies*, *Osteuropa*, *Radio Free Europe / Radio Liberty -Research Report*.

⁴⁹ P. ej. en Bulgaria (desde 1991), Estonia, Letonia, Polonia, Eslovaquia, Checoslovaquia (1990).

⁵⁰ P. ej. en Bulgaria (1990), Rusia, Hungría y Lituania.

existente en la selección y elaboración real de un sistema electoral. Las cuestiones referidas a los sistemas electorales no son cuestiones puramente sociotécnicas, sino decididamente cuestiones de poder político. No son objeto de diseño, sino de negociación en la arena política -y aquí juegan un papel determinante, junto a las constelaciones de poder político, las tradiciones políticas, los modelos institucionales vigentes, las experiencias históricas con instituciones políticas concretas, como asimismo el carácter modelo de sistemas electorales extranjeros.

III. El carácter modelo de sistemas electorales extranjeros

En la historia del desarrollo de los sistemas electorales en el nivel mundial, algunos tuvieron la función de modelos. Aquí es preciso referirse, sobre todo, al sistema electoral británico, conocido como el *first-past-the-post-system*. Partiendo de una base empírica sumamente débil, este sistema ha sido y continúa siendo visto en la actualidad como una condición funcional del sistema de gobierno parlamentario, el cual está guiado por la idea del bipartidismo, la formación de una mayoría unipartidista y la alternancia de dos partidos políticos en el ejercicio del gobierno.⁵¹ Este tipo de ideas-modelo de la forma de gobierno parlamentaria, desarrollado a partir de una comprensión funcional de la democracia, influyó y sigue influyendo, p. ej. el debate electoral en la República Federal de Alemania; allí, en las palabras de *Gerhard Lehmanbruch* (1971:179): "...el venerable *topos* en la historia de las ideas, en el sentido de que existirían prototipos de sistemas constitucionales que tendrían que servir de modelo para dar forma al orden político, ha exhibido gran tenacidad (en la antigüedad, la *polis* griega o la República romana; más recientemente, el sistema inglés)." Por el contrario, la función de modelo del *first-past-the-post-system* en África, Asia y el Caribe, no se basó tanto en reflexiones teórico-democráticas, sino en las realidades de la política imperial británica: en los estados que se desprendían de su dominio colonial, Gran Bretaña intentó imponer el modelo de *Westminster* (incluyendo el sistema de

mayoría relativa en circunscripciones uninominales). La conexión del modelo con la realidad empírica estuvo, asimismo, prácticamente ausente, aun cuando las experiencias realizadas en las antiguas colonias británicas contradecían una y otra vez las expectativas asociadas con el modelo. Así, en un gran número de países, el *first-past-the-post-system* en lugar de conducir a la alternancia de dos partidos políticos grandes y moderados en el gobierno, contribuyó más bien a congelar estructuras de poder social y político, y afianzó a menudo el dominio indisputable de determinados grupos sociales y partidos políticos.⁵² Además, habría que mencionar aquí que incluso en Gran Bretaña el sistema electoral permaneció, en cierta medida, detrás de las expectativas puestas en el modelo.⁵³ A principios de los años noventa, la cuestión se convirtió, por primera vez desde los años veinte, en una "*serious general electoral issue*" (*Dunleavy et al.* 1992:640).

Ni el sistema de mayoría absoluta de origen francés, pese a que fue introducido en las antiguas colonias francesas, ni el sistema proporcional puro, alcanzaron una función de modelo comparable al sistema británico. Es cierto que el sistema proporcional puro se correspondía con la idea de una representación justa y moderna muy extendida a principios de este siglo en varios países europeos -en este sentido y característicamente, casi no recibió críticas en el parlamento de la República de Weimar (véase *Scharnbacher* 1982:48). Sin embargo, "[T]ras las primeras experiencias con el sistema proporcional puro, y en conjunción con el análisis sobre el derrumbe de las democracias, la idea de una proporcionalidad lo más exacta posible perdió importancia como meta para la elaboración institucional de sistemas electorales" (*Nohlen* 1990:185). Sólo en unos pocos países se continuó eligiendo mediante dicho sistema.

Mientras que los sistemas electorales "clásicos" (por un lado, el sistema de mayoría relativa o absoluta y, por otro, el sistema proporcional puro)

⁵¹ Un modelo inspirado principalmente en los escritos de Walter Bagehot, y que en Gran Bretaña sólo adoptó una realidad empírica posteriormente y por un breve período (véase *Nuscheler* 1969; *Nohlen* 1990).

⁵² El efecto de formación de mayorías de la representación por mayoría se torna problemático, sobre todo, cuando un partido político dispone de por sí de una posición hegemónica y el radio de acción de la oposición se encuentra altamente limitado: p. ej. en Singapur o Zimbabwe.

⁵³ Un análisis muy interesante de las elecciones de 1992, puede hallarse en *Curtice* (1992). Respecto al debate sobre la reforma del sistema electoral en Gran Bretaña, véase, entre otros, *Butler* (1984). *Bogdanor* (1987), *Plant* (1991).

intentan optimar fundamentalmente una función (en el primer caso, la formación de mayorías partidistas en el parlamento; en el segundo, la función de representación) al costo de otras funciones, las reformas y los debates en torno a los sistemas electorales durante los últimos años apuntan de manera creciente a lograr una relación equilibrada entre las funciones de representación, concentración y participación, algo que naturalmente puede conllevar falencias en lo referido a la simplicidad del sistema electoral (un buen ejemplo en este último sentido es el nuevo sistema electoral italiano). De este modo, el sistema proporcional personalizado de la República Federal de Alemania adquirió, en cierta medida, una función de modelo, pues intenta responder a varias expectativas funcionales simultáneamente (véase Nohlen 1994): representación, a través de la representación integral según el principio proporcional; concentración, a través de una barrera legal relativamente elevada; participación, a través de la elección de personas entre los candidatos de partido en las circunscripciones uninominales. Y, pese a que se acusan ciertos problemas de comprensión (véase Schmitt-Beck 1993), este sistema electoral sigue siendo relativamente simple tomando en cuenta su multifuncionalidad. En algunos países, el sistema electoral alemán adquirió una función de modelo sobre todo debido a la asociación de la elección de candidatos individuales con el principio de representación proporcional.

En Nueva Zelanda, el sistema proporcional personalizado se adoptó inspirándose fielmente en el modelo alemán⁵⁴ (bajo la denominación de *mixed-member-proportional-system*) -lo cual resulta importante en dos sentidos. Por una parte, un estado de tradición constitucional anglosajona, que hasta entonces había empleado el *first-past-the-post-system* y que no hacía mucho Lijphart (1987) había calificado como el "último sistema de Westminster", introdujo la representación proporcional. Por otra parte, el cambio fue el resultado de dos referendos: en una primera instancia, la población votó por distintas alternativas respecto al sistema electoral vigente y, luego, decidió entre el "triunfador" en el primer referéndum -el sistema proporcional personalizado-

y el *first-past-the-post-system*. En otros países, que vienen tradicionalmente utilizando el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, se propuso o discutió por cierto la adopción del sistema proporcional personalizado (como p. ej. en Nigeria⁵⁵ o Paquistán⁵⁶), pero hasta el momento no se vislumbran allí perspectivas de reforma.

Por el contrario, el sistema proporcional personalizado desempeñó un papel importante en el marco de un sinnúmero de reformas y debates sobre sistemas electorales, basados en el principio de representación proporcional. Como p. ej. en Venezuela, que desde 1946 venía empleando un sistema de proporcionalidad imperfecta en circunscripciones plurinominales, con la adjudicación adicional de una cierta cantidad de mandatos compensatorios en el nivel nacional.⁵⁷ Este sistema electoral había sido criticado principalmente por sus listas de partidos cerradas y bloqueadas, las cuales contribuían a favorecer la tan a menudo acusada anonimidad entre electores y elegidos (véase Nohlen 1993:103, Shugart 1992:22). Con este problema en la mira, se consideraron dos alternativas básicas: la introducción de listas abiertas o de un determinado número de circunscripciones uninominales. La segunda alternativa, inspirada en el sistema electoral alemán, fue la que se impuso finalmente -en este sentido, no hay que pasar por alto que la introducción de escaños directos en circunscripciones uninominales, contrariamente a las listas abiertas, no debilita el rol de la organización central de los partidos políticos en la nominación de candidaturas. Tras la reforma de 1989, el sistema electoral venezolano se compone de la manera siguiente: el elector dispone de dos votos (uno para el candidato en una circunscripción uninominal y otro para la lista de partido en una circunscripción plurinomial); 92 diputados se eligen directamente a través de una elección personal en circunscripciones uninominales y 90 a través de listas cerradas y bloqueadas en

⁵⁴ Respecto al proceso de reforma en Nueva Zelanda, véase: *Report of the Royal Commission on the Electoral System* (1986); *Report of the Electoral Law Committee* (1988); así como, entre otros, Boston (1987), Lijphart (1987), Levine/Roberts (1993).

⁵⁵ Algunos científicos sociales como Diamond (1988:77 y ss.) propagaron en el marco del proceso de democratización en Nigeria-el cual, como es sabido, ha experimentado mientras tanto un revés- la idea de introducir el sistema proporcional personalizado. La voluntad política para una reforma del sistema electoral no estaba empero presente.

⁵⁶ En el marco de un seminario sobre elecciones y reformas de los sistemas electorales (Islamabad, marzo de 1994), se discutieron recientemente experiencias realizadas con el sistema proporcional personalizado (véase *Frontier Post*, 3.3. 1994).

⁵⁷ Respecto al desarrollo del sistema electoral en Venezuela, véase el artículo de Carlos Huneeus y Bernhard Thibaut, en: Nohlen (1993a).

circunscripciones plurinominales. A diferencia del sistema electoral alemán, el número de escaños de cada partido no se deriva de la proporción de votos lograda en el nivel nacional, sino en el de la circunscripción (con escaños compensatorios en el nivel nacional).⁵⁸ De forma similar a Venezuela, la última reforma del sistema electoral en Bolivia incorporó la adjudicación de escaños directos en circunscripciones uninominales (65 de un total de 130) dentro de la representación proporcional. En otros países latinoamericanos (p. ej. Argentina, Brasil), donde la discusión no ha desembocado hasta ahora en una reforma concreta de los sistemas electorales vigentes, el sistema proporcional personalizado estaba asimismo presente como una alternativa para mejorar la relación entre electores y elegidos, (véase p. ej. para Argentina: *De Riz* 1991; *De Riz/Nohlen* 1991).

El sistema electoral alemán de representación proporcional personalizada desempeña, asimismo, un papel destacado en el actual debate sobre el sistema electoral en Israel.⁵⁹ El "atractivo" del sistema proporcional personalizado se basa allí en que, sin abandonar el principio de representación proporcional -que goza de una aceptación general en este país-, promete fortalecer al mismo tiempo la relación existente entre electores y diputados a través de la adjudicación de escaños directos en circunscripciones uninominales. Además, ante el trasfondo de un sistema de partidos fuertemente fragmentado, la elevación de la barrera de representación encuentra asimismo un eco positivo (al menos, entre los partidos más grandes).⁶⁰

Quedaría por examinar en qué medida el sistema electoral alemán ha estado detrás de la introducción de los sistemas segmentados en Europa del Este. Si bien estos sistemas rompen, por lo general, con el principio de representación proporcional, en el debate internacional sobre sistemas electorales la idea de distribuir de manera separada escaños

directos en circunscripciones uninominales por la fórmula mayoritaria y escaños de lista en circunscripciones plurinominales por la fórmula proporcional, suele asociarse con el sistema electoral alemán, clasificándolo así equivocadamente como "sistema mixto".

A modo de conclusión, cabe destacar que ante la función de modelo que han cumplido históricamente ciertos sistemas electorales -algo que puede preestructurar en medida considerable los debates correspondientes-, parece todavía más necesario no propiciar en la asesoría política la idea de que existen determinados efectos de tipo determinista, *i.e.* independientes de las respectivas condiciones contextuales. Por consiguiente, aquí no se alienta ni una valoración global ni una exportación apresurada de los sistemas electorales. En qué medida un nuevo sistema electoral -sea en su conjunto, sea sólo en sus partes- responde mejor a las expectativas sociopolíticas puestas en su funcionamiento que el -por lo general, igualmente importado- sistema electoral vigente, es una cuestión que sólo puede resolverse mediante un análisis sistemático-comparativo que tenga en cuenta el contexto específico correspondiente. En última instancia, toda reforma de un sistema electoral, por más adecuada o inadecuada que sea, tiene que ser avalada políticamente. Es aquí que, ante el trasfondo de las estructuras sociopolíticas dadas, adquieren una gran importancia las percepciones, intereses y estrategias de los actores políticos, los cuales constriñen de manera ineludible a la ingeniería política.

⁵⁸ Esto da como resultado un elevado efecto desproporcional, el cual se correspondía por entonces con el interés de los dos partidos venezolanos más grandes.

⁵⁹ En Israel, los escaños se adjudican actualmente según la fórmula proporcional en una circunscripción nacional única (barrera legal desde 1992: 1.5%. antes: 1%). Los candidatos se presentan en listas de partido cerradas y bloqueadas, y cada elector dispone de un voto.

⁶⁰ Compárese el debate sobre la reforma del sistema electoral en Israel: *Israel Diaspora Institute* (1989); *Bogdanor* (1993), quien se manifiesta a favor de un sistema electoral proporcional en circunscripciones plurinominales y rechaza el sistema proporcional personalizado de origen alemán.

Bibliografía

- BABST, Stefanie 1992: Wahlen in Ungarn, der CSFR und Polen. Erschweren Wahlgesetze die Regierbarkeit?, en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1, 69-83.
- BENDEL, Petra/ NOHLEN, Dieter 1993: Demokratisierung in Zentralamerika: Wie weit trägt der Wandel?, en: BENDEL, Petra (ed.): *Zentralamerika: Frieden - Demokratie - Entwicklung?* Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den 90er Jahren, Frankfurt, 11-40.
- BERG-SCHLOSSER, Dirk 1984: Afrika zwischen Despotie und Demokratie, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 14/84, 3-14.
- BERNARD, Stéphane 1990: *Les élections générales d'octobre 1989 au Botswana*: l'apparence de la continuité et de la permanence, Bordeaux.
- BEYME, Klaus v. 1994: *Systemwechsel in Osteuropa*, Frankfurt a.M.
- BOGDANOR, Vernon 1987: Electoral Reform and British Politics, en: *Electoral Studies*, 6:2, 115-121 .
- BOGDANOR, Vernon 1990: Founding Elections and Regime Change, en: *Electoral Studies*, 9:4, 288-294.
- BOGDANOR, Vernon 1993: Israel Debates Reform, en: *Journal of Democracy*, 4:1, 66-78.
- BOGDANOR, Vernon/ BUTLER, D. (eds.) 1984: *Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences*, New York.
- BOSTON, Jonathan 1987: Electoral Reform in New Zealand: The Report of the Royal Commission, en: *Electoral Studies*, 6:2, 105-114.
- BJORNLUND, Eric *et al.* 1992: Observing Multiparty Elections in Africa: Lessons from Zambia, en: *African Affairs*, 91, 405-431.
- BUTLER, David E. 1986: *Reflections on the Electoral Debate in Britain*, en: LIIPHART, Arend/ GROFMAN, Bernard (eds.) 1984, 225-231.
- CEAN/CERI 1978: *Aux urnes l'Afrique! Elections et pouvoirs en Afrique noire*, Paris.
- CHAZAN, Naomi 1979: African Voters at the Polls. A Re-examination of the Role of Elections in African Politics, en: *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*; 14: 2, 136-158.
- Consejo Supremo Electoral (CSE) 1984: Simposio. *Sistemas electorales comparados*. Con especial referencia a nivel local, Caracas.
- CRIDDLE, Byron 1992: *Electoral Systems in France*, 45, 108-116.
- CURTICE, John 1992: The Hidden Surprise: The British Electoral System in 1992, en: *Parliamentary Affairs*, 45, 466-474.
- DAALDER, H.1993: The Development of Study of Comparative Politics, en: KEMAN, H. (ed.): *Comparative Politics. New Directions in Theory and Method*, Amsterdam, 11-30.
- DE RIZ, Liliana 1991: *El debate sobre la reforma electoral en Argentina*, Buenos Aires.
- DE RIZ, Liliana/ NOHLEN, Dieter 1991: *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires.
- DIAMOND, Larry/ LINZ, Juan J./ LISPET, Seymour Martin (eds.) 1988/89: *Democracy in Developing Countries*, 4 Bde. Boulder, Col.
- DUNVLEAVY, Patrick *et al.* 1992: How Britain would have voted under Alternative Electoral Systems in 1992, en: *Parliamentary Affairs*, 45, 640-655.

- ELKLIT, Jorgen 1993: Simpler than its Reputation: The Electoral System in Denmark since 1920, en: *Electoral Studies*, 12:1, 41-57.
- FEMMINIS, Stefano 1994: Risultati delle elezioni del 27-28 marzo 1994, en: *Aggiornamenti sociali*, 6, 467-479.
- FREUND, Norbert 1992: *Die Debatte um eine Wahlsystemreform in Italien seit 1979*, Heidelberg, Magisterarbeit.
- GALLAGHER, Michael 1991: Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems, en: *Electoral Studies*, 10:1, 33-51.
- GERMAN, Christiano 1983: *Brasilien: Autoritarismus und Wahlen*, München usw.
- GLADDISH, Ken 1993: The Primacy of the Particular, en: *Journal of Democracy*, 4:1, 53-65.
- GROFMAN, Bernhard/ LIPHART, Arend (eds.) 1986: *Electoral Laws and their Political Consequences*, New York.
- HANISCH, Rolf 1986: Politische Systeme und politische Entwicklung in Afrika 1984/85. en: *Jahrbuch Dritte Welt* 1986, München, 141-149.
- HANISCH, Rolf 1987: Politische Systeme und politische Entwicklung in Asien 1985/86, en: *Jahrbuch Dritte Welt* 1987, München, 84-95.
- HANISCH, Rolf 1991: Malaysia: Der Premier festigt seine Stellung, en: *Jahrbuch Dritte Welt* 1992, München, 215-233.
- HANISCH, Rolf 1992: Wahlen und Regierungswechsel auf den Philippinen, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B27/92, 31-39.
- HAYWARD, Fred M. 1987: *Elections in Independent Africa*, Boulder.
- HERMENS, Ferdinand A. 1968: *Demokratie oder Anarchie? Untersuchungen über die Verhältnisswahl*, Köln/ Opladen.
- HERMET, Guy/ ROSE, Richard/ ROUQUIÉ, Alain (eds.) 1978: *Elections without Choice*, London/ Basingstoke.
- Israel Diaspore Institute 1989, *Electoral Reform in Israel*, Tel Aviv.
- JESSE, Ekkart 1985: *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsveränderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1983*, Düsseldorf.
- JONES, M.P. 1993: The Political Consequences of Electoral Laws in Latin America and the Caribbean, en: *Electoral Studies*, 12:1, 59 ss.
- KALTEFLEITER, Werner/ NABMACHER, Karl-Heinz 1994: *Stimmen der Vernunft Ein Mehrheitswahlrecht fördert Regierungswechsel und schützt vor größeren extremen Parteien*, en: *Die Zeit*, 18.3.1994, 14.
- KANTÉ, Babacar 1994: Senegal's Empty Elections, en: *Journal of Democracy*, 5:1, 96-108.
- KEMAN, Hans 1993: Comparative Politics. A Distinctive Approach to Political Science?, en: ders. (ed.): *Comparative Politics. New Directions in Theory and Method*, Amsterdam, 31- 57.
- KRENNERICH, Michael 1991: Die Wahlen in El Salvador vom 10. März 1991. Eine Analyse im Lichte der Wahlgeschichte, en: *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation*, 8:17/18, 86-95.
- KRENNERICH, Michael 1992: Die Kompetitivität der Wahlen in Nicaragua, El Salvador und Guatemala in historisch-vergleichender Perspektive, en: *Ibero-Amerikanisches Archiv*, 18:1-2, 245-290.
- KRENNERICH, Michael 1994: Wahl ist nicht gleich Wahl. Zum Funktionswandel der Wahlprozesse in Nicaragua, El Salvador und Guatemala, en: Barrios, Harald/ Nohlen, Dieter (eds.): *Traditionen und Strukturprobleme politischer Repräsentation in Lateinamerika und der Karibik*, Opladen, i.E.
- LEHMBRUCH, Gerhard 1971: Die Wahlreform als sozialtechnologisches Programm, en: ders./ VON BEYME, Klaus/ FETSCHER, Iring (eds.): *Demokratisches System und politische Praxis in der Bundesrepublik Deutschland*, München, 174-201.

- LEVINE, Stephen/ ROBERTS, Nigel 1993: The *New Zealand Electoral Referendum of 1992*, en: *Electoral Studies*, 12:2, 158-167.
- LIJPHART, Arend/ GROFMAN, Bernard 1984: *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, New York u.s.w.
- LIJPHART, Arend 1985: The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey, en: *Electoral Studies*, 4:1, 3-14.
- LIJPHART, Arend 1987: The Demise of the Last Westminster System? Comments on the Report of New Zealand's Royal Commission on the Electoral System, en: *Electoral Studies*, 6:2, 97-103.
- LIJPHART, Arend 1991: Constitutional Choices for New Democracies, en: *Journal of Democracy*, 2:1, 72-84.
- LIJPHART, Arend 1994: *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford.
- MATHUR, Hansraj 1991: *Parliament in Mauritius*, Singapore.
- MCGREGOR, James 1993: How Electoral Laws Shape Eastern Europe's Parliaments, en: *Radio Free Europe/ Radio Liberty Research Report*, 2:4, 11-18.
- MACKENZIE, W.J.M. 1957: The Export of Electoral Systems, en: *Political Studies*, 5, 241-257.
- MCNEIL Frank 1994: Japan's New Politics, en: *Journal of Democracy*, 5:1, 5-17.
- MEHLER, Andreas 1993: *Kamerun in der Ära Biya*, Hamburg.
- MERKEL, Wolfgang (ed.) 1994: *Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, Opladen.
- MEYNS, Peter/ NUSCHELER, Franz 1993: Struktur- und Entwicklungsprobleme von Subsahara-Afrika. en: NOHLEN, Dieter/ NUSCHELER, Franz (eds.), Bd.4: *Westafrika und Zentralafrika*, Bonn, 13-129.
- MOLINA VEGA, José 1991: La reforma electoral venezolana y sus consecuencias políticas, en: IIDH/ CAPEL (ed.): *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, Vol. III. San José, 215-247.
- MOYO, Jonathan N. 1992: *Voting for Democracy. A Study of Electoral Politics in Zimbabwe*, Harare.
- MUNSLOW, Barry 1992: Democratization in Africa, en: *Parliamentary Affairs*, 46, 478-490.
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI) 1989: *Democratic Elections in Namibia: An International Experiment of Nation-Building*, Washington D.C.
- NOHLEN, Dieter 1978: *Wahlssysteme der Welt. Ein Handbuch unter Mitarbeit von R.-O. Schultze*, München/ Zürich.
- NOHLEN, Dieter (ed.) 1984: *Wahlen und Wahlpolitik in Lateinamerika*, Heidelberg.
- NOHLEN, Dieter 1990: *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen.
- NOHLEN, Dieter (coord.) 1993a: *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José.
- NOHLEN, Dieter 1993b: *Sistemas electorales de América Latina. Debate sobre reforma electoral*, Lima.
- NOHLEN, Dieter 1994: Das deutsche Wahlsystem hat sich bewährt, en: *Staat und Gemeinde*, Nr. 6, 211-215.
- NOHLEN, Dieter/ NUSCHELER, Franz (eds.) 1992-94: *Handbuch der Dritten Welt*, Bde. 2-7, Bonn.
- NOHLEN, Dieter/ THIBAUT, Bernhard 1993a: *Sistemas electorales y sistemas de partidos: apuntes para el debate sobre reforma electoral*, en: PEDONE, Luiz (Org.): *Sistemas eleitorais e procesos políticos comparados*, Brasília.
- NOHLEN, Dieter/ THIBAUT, Bernhard 1993b: *Trotz alledem: Demokratie. Zur politischen Entwicklung Lateinamerikas heute*, (Lateinamerikaforschung. Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, Arbeitspapier Nr. 5), Heidelberg.

- NUSCHELER, Franz 1969: *Walter Bagehots Modell parlamentarischer Regierung in der englischen Verfassungstheorie*, Meisenheim am Glan.
- NUSCHELER, Franz/ ZIEMER, Klaus et al. 1978: *Politische Organisation und Repräsentation in Afrika*, Berlin/New York.
- OTTAWAY, Marina 1993: *Should Elections be the Criterion of Democratization in Africa?*, en: CSIS Africa Notes, 145,1-5.
- PALMER, Christoph E./ HÖLDER, Harald 1993: *Ist ein Wahlsystemwechsel in der Bundesrepublik notwendig?*, en: *Sonde*, 26:3, 57-64.
- PLANT, Raymond 1991: Criteria for Electoral Systems: The Labour Party and Electoral Reform, en: *Parliamentary Affairs*, 44, 549-557.
- POTGIETER, P.J.J.S. 1991: The Resolution 435 Election in Namibia, en: *Politikon*, 18:2, 26-48.
- Report of the Electoral Law Committee 1988: *Inquiry into the Report of the Royal Commission on the Electoral System*, Wellington.
- Report of the Royal Commission on the Electoral System 1986: *Towards a Better Democracy*, Wellington.
- RÜLAND, Jürgen 1994: *Theoretische, methodische und thematische Schwerpunkte der Systemwechselforschung zu Asien*, en: MERKEL, Wolfgang (ed.), 271-299.
- SARTORI, Giovanni 1968: Political Development and Political Engineering, en: *Public Policy*, 17, 261-298.
- SCHARNBACHER, E. 1982: *Parlamentarische Wahlen und Wahlsystem in der Weimarer Republik*, Düsseldorf.
- SCHMIDT, Siegmund 1994: *Demokratisierung in Afrika: Fragestellungen. Ansätze und Analysen*, en: MERKEL, Wolfgang (ed.), 229-270.
- SCHMITT-BECK, Rüdiger 1993: Denn sie wissen nicht, was sie tun. Zurn Verständnis des Verfahrens der Bundestagswahl bei westdeutschen und ostdeutschen Wählern, en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 24:3.
- SHUGART, Matthew S. 1992: *Leaders, Rank and File, and Constituents: Electoral Reform in Colombia and Venezuela*, en: *Electoral Studies* 11:4, 21-45.
- STEFFANI, Winfried 1979: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, Opladen.
- SISK, Timothy P. 1993: South Africa Seeks New Ground Rules, en: *Journal of Democracy*, 4:1, 79-91.
- STEYTLER, Nico et al. (Eds.) 1994: *Free and Fair Elections*, Kenwyn.
- TAAGEPERA, Rein./ SHUGART, Matthew S. 1989: *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven/ London.
- TETZLAFF, Rainer (ed.) 1992: *Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern*, Hamburg.
- VENGROFF, Richard 1994: The Impact of the Electoral System on the Transition to Democracy in Africa: the Case of Mali, en: *Electoral Studies*, 13:1, 29-37.
- VINTON, Louisa 1993: Poland's New Election Law: Fewer Parties, Same Impasse?, en: *Radio Free Europe/ Radio Liberty Research Report*, 2:28, 7-17.
- WILL, Gerhard 1993: Die Wahlen in Kambodscha: Bilanz einer UN-Mision, en: *Außenpolitik*, 44:4, 393-402.
- ZIELONKA, Jan 1994: New Institutions in the Old East Bloc, en: *Journal of Democracy*, 5:2, 87-104.

El Sistema Electoral de Japón 1992

Oficina de Cooperación Internacional del
Ministerio del Interior de Japón*

SUMARIO: Capítulo 1. Principios básicos del sistema electoral en el Japón; Capítulo 2. Ley que se refiere a las elecciones para cargos públicos; Capítulo 3. Organos para el manejo de las elecciones; Capítulo 4. Conducción y supervisión de las elecciones; Capítulo 5. Sufragio; Capítulo 6. Elegibilidad para la elección; Capítulo 7. Distritos electorales; Capítulo 8. Lista de votantes; Capítulo 9. Candidaturas. Participación en las elecciones; Capítulo 10. Votación; Capítulo 11. Escrutinio y determinación de las personas electas; Capítulo 12. Campañas electorales; Capítulo 13. Gastos de las campañas electorales; Capítulo 14. Litigios; Capítulo 15. Crímenes electorales; Capítulo 16. Regulación de las actividades políticas de financiamiento; Capítulo 17. Reforma de los sistemas políticos.

Capítulo 1. Principios básicos del sistema electoral en Japón*

La Constitución de Japón adopta un sistema representativo de gobierno como el sistema de gobierno japonés, y garantiza el sufragio universal, la igualdad en el voto, el secreto en la votación, considerándolos como los principios básicos del sistema electoral. Estos principios están contemplados en el capítulo de Derechos y Obligaciones de los nacionales del Japón y se aplican a la elección de los miembros de la Dieta Nacional -Cámara de Diputados y Cámara de Senadores así como también a la elección de los miembros de las asambleas locales y a los jefes de las autoridades locales-.

1.- Sufragio universal

El sufragio universal para las personas adultas está garantizado en relación a las elecciones para cargos públicos. De tal suerte no existe limitación al sufragio de acuerdo con el sexo, la propiedad o la

cantidad de impuestos pagados. Por muchos años después de la promulgación de la Constitución Meiji, existieron requerimientos para el sufragio en razón de la cantidad de impuestos pagados a la Tesorería Nacional, pero tales requerimientos fueron abolidos en 1925. El sufragio fue otorgado a las mujeres en 1945.

2.- Igualdad del voto

Los nacionales del Japón se consideran iguales bajo la ley japonesa y no existe discriminación en el tratamiento político, económico o social de acuerdo con las creencias, el sexo, el estado o el origen social. En este sentido, los votos de todos los electores son iguales. De acuerdo con jurisprudencia judicial, la Constitución del Japón garantiza la igualdad en el valor del voto de cada elector.

3.- Voto secreto

El voto secreto en el momento de las elecciones está garantizado. Un elector no posee ninguna responsabilidad pública o privada por cuanto su selección en su voto.

* Traducción del inglés por el Dr. Cipriano Gómez Lara

Cambios en el Número de Electores en las Elecciones de los Miembros de la Cámara de Diputados

Elección	Fecha	Número de electores	Requerimientos para el sufragio
1a.	Jul. 1, 1890	450,852	Varones mayores de 25 años que pagan impuestos por más de 15 yenes. (Ley Electoral de 1889.)
7a.	Ago. 10, 1902	868,772	Personas quienes pagan el impuesto nacional por más de 10 yenes. (Reformado en 1900.)
4a.	Mayo 10, 1920	3,064,590	Personas quienes pagan el impuesto nacional por más de 3 yenes. (Reformado en 1919.)
16a.	Feb. 20, 1928	12,405,056	Requerimientos sobre la cantidad de impuesto pagado fueron abolidos. (Reformado 1925.)
17a.	Feb. 20, 1930	12,651,785	Reformado para todas las personas mayores de 20 años de edad (1945).
18a.	Feb. 20, 1932	12,041,963	
19a.	Abr. 20, 1936	14,303,780	
20a.	Abr. 30, 1937	14,074,888	
21a.	Abr. 30, 1942	14,593,287	
22a.	Abr. 10, 1946	36,878,420	
23a.	Abr. 25, 1947	40,907,493	Reformado para todas las personas mayores de 20 años de edad (1945).
24a.	Ene. 23, 1949	42,105,300	
25a.	Oct. 1, 1952	46,772,584	
26a.	Abr. 19, 1953	47,090,167	
27a.	Feb. 27, 1955	49,235,375	
28a.	May. 22, 1958	52,013,529	
29a.	Nov. 20, 1960	54,312,993	
30a.	Oct. 21, 1963	58,281,678	
31a.	Ene. 29, 1967	62,992,796	
32a.	Dic. 27, 1969	69,260,424	
33a.	Dic. 10, 1972	73,769,636	
34a.	Dic. 5, 1976	77,926,588	
35a.	Oct. 7, 1979	80,169,924	
36a.	Jun. 22, 1980	80,925,034	
37a.	Dic. 18, 1983	84,252,608	
38a.	Jul. 6, 1986	86,426,845	
39a.	Feb. 18, 1990	90,578,761	

4.- Elecciones basadas en el principio de representación de todos los nacionales

Las personas que son electas a través de las elecciones, no representan sólo a una parte del pueblo como una clase específica, un partido político o la gente de un distrito electoral, sino que representan al pueblo como un conjunto. La Constitución estipula que la Dieta Nacional está compuesta por personas electas, las que están representando a la nación entera.

Capítulo 2. Ley que se refiere a las elecciones para cargos públicos

De acuerdo con los principios contenidos en la Constitución del Japón, la ley para elección de titulares de los cargos públicos establece los puntos

fundamentales relacionados con la elección de los miembros de la Dieta Nacional o Parlamento así como de las asambleas locales y los jefes de las autoridades locales. Antes de esta ley no había existido una legislación nacional unificada relativa a las elecciones y éstas se habían llevado a cabo de acuerdo con legislaciones particulares; a saber la ley relativa a la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, la ley concerniente a la elección de los miembros del Senado y las previsiones contenidas en la ley sobre autonomía local, por lo que se refiere a las elecciones de las autoridades locales. Estas leyes particulares fueron integradas para configurar la Ley de Elección a los cargos oficiales en 1950. Las materias de las que se trata en los siguientes capítulos, se reglamentan en la Ley Electoral para los cargos públicos.

Los tipos de cargos públicos y los números determinados de funcionarios a ser electos de acuerdo con la ley de elección de cargos públicos, son como sigue:

Tipos de Funcionarios Públicos Elegidos por Voto Popular y Número de Ellos al 31 de Diciembre de 1981

TIPOS	NUMERO DE FUNCIONARIOS A SER ELECTOS
Miembros de la Cámara de Diputados	512
Miembros del Senado	252
Gobernadores de Prefecturas	47
Miembros de Asambleas de las Prefecturas	2,911
Alcaldes de ciudades (Incluyendo 10 ciudades designadas)	655
Miembros de asambleas municipales	19,531
Jefes de pueblos y villas	2,590
Miembros de asambleas de pueblos y villas	43,785
Jefes de barrios especiales (Tokio)	23
Miembros de las asambleas de barrios especiales (Tokio)	1,051
TOTAL:	71,357

NOTA: El número de los miembros de las asambleas de los cuerpos locales, se fija por la ley con base en la población. Sin embargo, los cuerpos legales han sido autorizados para reducir los números de sus miembros por sus propias reglas.

Capítulo 3. Organos para el manejo de las elecciones

Los tipos, responsabilidades y composición de los órganos de manejo de las elecciones, son como sigue:

TIPO	RESPONSABILIDADES	COMPOSICION Y DURACION DEL CARGO	METODO DE SELECCION
Consejo Central de manejo electoral	Responsabilidades relacionadas con elección de miembros del Senado con base en representación proporcional.	5 Miembros 3 años	Designados por el Primer Ministro a postulación de la Dieta.
Comités Electores de Prefectura	Relacionadas con la elección de diputados, miembros de electorados locales del Senado, gobernadores de prefecturas y miembros de las asambleas de prefectura.	4 Miembros 4 años	Seleccionados por las Asambleas de Prefectura.
Comités Electores Municipales	Relativas a las elecciones de alcaldes de ciudades, pueblos y villas, y a las de los miembros de las asambleas municipales.	4 Miembros 4 años	Seleccionados por las Asambleas municipales.

NOTA: Además de lo anterior, comités de manejo electoral son organizados en barrios especiales de la metrópoli de Tokio y en barrios administrativos de las diez ciudades designadas.

Además de los comités electores mencionados en el cuadro anterior, existen otros órganos de administración electoral como superintendentes de la votación, superintendentes para el escrutinio, presidentes de juntas electorales y de subjuntas y otros.

Capítulo 4. Conducción y supervisión de las elecciones

La conducción y supervisión de las elecciones se reglamentan como sigue:

1. Dirección y supervisión por el Consejo Central de Manejo electoral.

El Consejo Central de Manejo Electoral dirige y supervisa a los comités electorales prefecturales, en relación con las elecciones de los miembros del Senado con base en el principio de la representación proporcional del electorado nacional.

2. Dirección y supervisión por el Ministro del Interior.

El Ministro del Interior tiene la autoridad para dirigir y supervisar a los comités prefecturales electorales, en relación con elecciones diversas a aquellas de los miembros del Senado, basadas en la representación proporcional del electorado nacional. En otras palabras, el Ministro del Interior puede dirigir y supervisar a los comités electorales prefecturales en relación con las elecciones de prefecturas y ciudades, pueblos y villas, así como también las elecciones de los miembros de la Cámara de Diputados y a miembros del Senado elegidos bajo el principio de electorado local.

3. Dirección y supervisión de los comités electorales prefecturales

Los comités electorales prefecturales pueden dirigir y supervisar a los comités electorales de las autoridades municipales tales como ciudades, pueblos y villas, barrios especiales y grandes ciudades designadas.

Capítulo 5. Sufragio

1. Sufragio en elecciones a nivel nacional.

Cada nacional japonés que no tenga menos de 20 años de edad está legitimado para elegir a los miembros de la Dieta.

2. Sufragio en elecciones de autoridades locales.

Aquellas personas que no tengan menos de 20 años de edad y que hayan vivido en el área administrativa relativa por más de tres meses consecutivos, tienen el sufragio para elegir a los jefes y miembros de la asamblea de las autoridades locales de donde ellos habiten.

3. Restricciones al sufragio.

Se imponen restricciones sobre personas incapaces y aquellas sentenciadas a ciertas penas específicas en relación con el ejercicio del sufragio.

Capítulo 6. Elegibilidad para la elección

1. Un nacional japonés es elegible para elección de acuerdo con las siguientes divisiones:

- | | |
|---|--|
| (1) Miembros de la Cámara de Diputados | Personas de no menos de 25 años. |
| (2) Miembros del Senado | Personas de no menos de 30 años. |
| (3) Miembros de Asambleas de Prefectura | Personas con sufragio en las elecciones de Asambleas de Prefectura y que tengan no menos de 25 años. |
| (4) Gobernadores de las Prefecturas | Personas de no menos de 30 años. |
| (5) Miembros de las Asambleas | Personas que tengan sufragio en la elección de las asambleas de ciudades, pueblos y villas y que no tengan menos de 25 años. |
| (6) Alcaldes de ciudades, pueblos y villas. | Personas de no menos de 25 años. |

NOTA: Las ciudades designadas y los barrios especiales están incluidos en las ciudades.

2. Restricciones a la elegibilidad por elección.

Como en el caso del sufragio, hay restricciones impuestas sobre personas que se han considerado

incapaces y personas que han sido sentenciadas a penas específicas.

Capítulo 7.

Distritos electorales

Los principios básicos relativos a los distritos electorales en el Japón, difieren de acuerdo con los tipos de elecciones y no existe un modelo uniforme.

1. Distritos Electorales para elecciones de los miembros de la Cámara de Diputados.

El número de distritos electorales es de 130 a través de todo el país. El número de los miembros de la Cámara de Diputados está fijado en 512. Esto significa un porcentaje de aproximadamente 4 personas por cada distrito electoral. (Distritos de 6 miembros: 1; Distritos de 5 miembros: 43; Distritos de 4 miembros: 39; Distritos de 3 miembros: 42, Distritos de 2 miembros: 4, y Distritos de 1 miembro: 1).

Los distritos electorales y el número de miembros de la Cámara de Diputados a ser electos en cada distrito electoral, están reglamentados en la Ley Electoral para los Cargos Públicos. De acuerdo con tales reglas dadas por la ley, las prefecturas que tienen múltiples asientos en la Cámara de Diputados se dividen, en principio, en dos o más distritos electorales, y de tres a cinco miembros de la Cámara de Diputados son electos en cada distrito electoral. Este tipo de distrito electoral en el Japón es conocido como un sistema de "electorado medio".

2. Distritos electorales para la elección de los miembros del Senado.

Los miembros del Senado (*House of Councillors*) se dividen entre aquellos electos por el electorado nacional en base a la representación proporcional y los miembros que son electos por electorados.

- (1) Electorado nacional por representación proporcional.

El número de miembros del Senado se fija en 252 personas, de las cuales 100 son electas por todo el país, considerado como una unidad con base en el sistema Hondt de representación proporcional.

- (2) Electorado local.

De los 252 miembros del Senado, 152 son electos en electorados locales, los cuales se determinan en una base de prefecturas. El número fijo de miembros del Senado quienes son electos por cada electorado está determinado por la ley electoral para los cargos públicos. Esos números fijos están distribuidos de acuerdo con el tamaño de la población de cada electorado (electorados de 8 miembros: 2; electorados de 6 miembros: 4; electorados de 4 miembros: 15; y electorados de 2 miembros: 26).

3. Distritos electorales para elección de los miembros de las asambleas de las autoridades locales.

- (1) Distritos electorales para la elección de miembros de las asambleas de prefectura.

El área de un condado (*gun*) o de una ciudad (*shi*) se designa como un distrito electoral. Sin embargo, en los casos en que exista una población exageradamente pequeña en el área, dos o más de tales áreas se combinan para formar un distrito electoral obligatorio o por medio de un estatuto prefectural. Como resultado de ello hay tamaños variables de distritos electorales, a saber: grandes, medios y pequeños.

- (2) Miembros de las asambleas de las ciudades designadas como grandes.

El área de un barrio administrativo forma un distrito electoral.

- (3) Distritos electorales para la elección de los miembros de las asambleas de ciudades que no están consideradas como grandes ciudades y de pueblos y villas.

Los distritos electorales para tales ciudades, pueblos y villas, son en principio las áreas administrativas. Sin embargo, un distrito electoral de tamaño específico puede ser dividido en dos o más distritos por estatutos municipales.

- (4) Número de miembros a ser electos en cada distrito electoral.

En el caso mencionado en los apartados (1) a (3), el número de miembros de la asamblea a ser electo se reglamenta por los estatutos de prefectura o municipales de la autoridad local respectiva.

Capítulo 8.

Lista de votantes

1. Lista permanente de votantes

La lista de votantes en Japón es usualmente conocida como la lista permanente de votantes. Una vez que ha habido un registro en la lista, el sufragio de un votante permanece válido hasta que él fallece, a no ser que debido al cambio de domicilio se cambie el registro de la lista de votantes a otra municipalidad, o por excepción, por el período en el cual sea suspendido su sufragio por procedimientos legítimos.

2. Preparación y custodia de la lista de votantes

Una lista de los votantes es preparada y conservada en custodia por los comités de manejo de la elección de los municipios.

3. Formas y elementos a ser incluidos en la lista de votantes.

Los nombres, residencia, sexo y fecha de nacimiento de los votantes, deben ser incluidos en la lista. La lista es archivada en un sistema de tarjetas.

4. Procedimientos relativos al registro de votantes.

(1) Registro realizado *ex officio*

El Comité de manejo electoral de una ciudad, pueblo o villa, tiene competencia para registrar de oficio a cualquier japonés de más de 20 años de edad que tenga su residencia dentro del área administrativa de la municipalidad respectiva y a quien haya estado en los registros en el libro básico de habitantes de la municipalidad por más de tres meses contados sucesivamente desde el día en que su tarjeta de habitante fue preparada (o desde el día en el que la notificación de cambio de domicilio fue hecha por una persona que se ha cambiado a la municipalidad respectiva de otra municipalidad

diferente y a quien haya hecho una notificación de llegada al alcalde de esa municipalidad).

El registro se divide en dos tipos: uno es el registro regular que se realiza en septiembre de cada año y el otro se realiza cada vez que hay una elección.

(2) Exhibición, objeción formal y litigios

Después del registro, el comité electoral de la ciudad, pueblo o villa, está obligado a exhibir públicamente la lista de votantes con los nombres y domicilios de las personas que estén registradas. Cuando un votante tenga una objeción en relación con su propio registro o el de otros votantes, el puede presentar una objeción ante el comité de manejo electoral de la ciudad, pueblo o villa respectivos, durante el período de la exhibición. Las personas que no estén satisfechas con la decisión relacionada con la objeción, pueden acudir a juicio.

5. Cancelación

El comité electoral de la ciudad, pueblo o villa, debe remover las personas de su lista de votantes tan pronto como sea posible, después de que dejen de llenar los requisitos para estar en la lista de votantes, por razones tales como el fallecimiento, o el transcurso de cuatro meses desde que se haya dejado de residir en el área administrativa de la municipalidad respectiva.

Capítulo 9.

Candidaturas.

Participación en las elecciones

1. Notificación de la candidatura

Existen dos métodos para la notificación de la candidatura; notificación hecha por la misma persona que desea llegar a ser candidato para elección en un cargo público y notificación hecha por una persona que recomienda a otras como candidatos para elección a los cargos públicos.

Sin embargo, tal regla no se aplica en el caso de los candidatos al Senado que toman parte por el electorado que está representado con base en el sistema de representación proporcional. Una

notificación pública para estos candidatos requiere que un partido político o tres organizaciones políticas a las cuales los candidatos pertenezcan o los apoyen, sometan un documento conteniendo los nombres de los candidatos y de los probables ganadores en un orden jerárquico. Para proponer una lista de candidatos los partidos deben satisfacer las siguientes condiciones:

a) El partido político respectivo o la organización política debe tener más de cinco miembros conjuntamente en ambas Cámaras de la Dieta Nacional.

b) Ellos deben haber obtenido al menos el cuatro por ciento del total de los votos válidos en la elección general más reciente, ya sea en la Cámara de Diputados o en la de Senadores; en el caso de una elección en la Cámara de Senadores, el Partido debe haber obtenido al menos un cuatro por ciento del voto, ya sea en el electorado nacional (representación proporcional) o cuatro por ciento de los votos totales acumulados en todos los electorados locales.

c) Ellos deben proponer al menos diez candidatos en la elección a la Cámara de Senadores.

2. Período de notificación

La notificación de candidatura debe ser hecha en el día en el cual la fecha de elecciones sea notificada públicamente.

3. Prohibición y restricción de candidatura

Está prohibido a una persona el que sea candidato a dos o más elecciones simultáneamente, y a una persona que no tiene el sufragio para llegar a ser un candidato.

Existen algunas restricciones relativas a cierto personal de servicio público y otras relacionadas con las elecciones.

4. Depósitos

A excepción de los casos de las elecciones de los miembros de las asambleas de pueblos y villas, los candidatos, los partidos políticos y otras organizaciones políticas, están obligados a hacer un depósito de una cantidad determinada de dinero. El dinero depositado puede confiscarse en los casos en los cuales el número de votos que un candidato tenga en una elección no alcance un cierto número específico. Pero en el caso de los miembros del Senado con base en el sistema de representación proporcional, la cifra a ser confiscada se obtiene multiplicando la diferencia entre "el número obtenido al doblar el número de los puestos electorales involucrados en el partido por la lista presentada" y "el número de candidatos de la lista de elegibles" por cuatro millones de yenes.

Dinero Depositado para Elecciones

Clase de elección	Cantidad de dinero depositado	
Miembros de la Cámara de Diputados	2,000,000	yenes
Miembros del Senado (representación proporcional)	4,000,000	× n* yenes
Miembros del Senado (electorado local)	2,000,000	yenes
Gobernadores de Prefectura	2,000,000	yenes
Miembros de Asambleas Prefecturales	400,000	yenes
Alcaldes de ciudades designadas	1,200,000	yenes
Miembros de asambleas de ciudades designadas	300,000	yenes
Alcaldes de ciudades excluyendo las ciudades designadas	500,000	yenes
Miembros de las asambleas de las ciudades excluyendo las ciudades designadas	200,000	yenes
Jefes de pueblos y villas	240,000	yenes

* NOTA: "n" representa el número de candidatos registrados.

Capítulo 10. Votación

- 1.- La elección se lleva a cabo a través de votación. La Constitución y la Ley Electoral para Cargos Oficiales, en relación con los principios de la votación estipulan lo siguiente:

(1) Votación por el mismo votante

La votación debe ser llevada a cabo por el mismo votante el día de la elección y en el lugar de votación.

(2) Principio de la votación voluntaria

Se deja completamente al votante decidir si emite su voto o no.

(3) Garantía de secreto.

El secreto de la votación es garantizado por la Constitución.

(4) Principio de una persona - un voto.

Una persona con sufragio puede emitir solamente un voto en cada elección.

(5) Sistema de votación individual

Un elector -votante- debe escribir el nombre de sólo un candidato en la boleta de votación, excepto en el caso de elección de miembros del Senado, basada en el sistema de representación proporcional, en el cual los votantes deben escribir el nombre de solamente un partido político. La boleta en la cual se escriben los nombres de dos o más candidatos o partidos, es considerada como no válida.

(6) Forma oficial de boleta expedida

Los documentos de votación que se usen deben ser aquellos distribuidos en los lugares de votación el día de la elección. La forma de la boleta a excepción de la elección al Senado por el principio de representación proporcional, es como sigue:

(REVERSO)

Indicaciones:

1. Escriba el nombre de un candidato en el espacio inferior.
2. No escriba el nombre de una persona que no sea candidato. (doblar)

 Nombre del candidato

(Anverso)

(doblar)

 ___ Boleta para
 ... elección

 Sello oficial del
 Comité electoral.

(7) Principio de que la boleta sea escrita por el mismo votante.

El votante debe escribir el nombre del candidato o del partido por él mismo. Sin embargo, si los votantes están físicamente impedidos o son anal-fabetas, ellos pueden hacer que algunas personas determinadas escriban por ellos. La votación usando los puntos braille se permite para personas ciegas.

En el caso de elecciones de jefes de autoridades locales y de miembros de asambleas locales, la votación marcando uno de los nombres de los candidatos que estén impresos en la boleta, se puede también adoptar si así está previsto por un estatuto.

2. Area y lugar de votación

Un área unitaria para votación es llamada área de votación. El área de votación debe ser el área de competencia de una ciudad, pueblo o villa; pero el área administrativa puede ser dividida entre dos o más áreas, según sea necesario.

Actualmente la mayoría de las autoridades locales tienen más de dos áreas. Al momento de las elecciones para el Senado que se realizaron el 12 de diciembre de 1984, el número total de áreas de votación a través de todo el país fue de 51,362, lo que significa aproximadamente 16 casillas por un área local de autoridad.

En muchos casos las casillas se instalan en el palacio municipal, en la escuela, en algún auditorio público, etc.

3. Superintendentes de la votación y testigos de la misma

Un superintendente de la elección es responsable por la administración de la votación. Los superintendentes de la elección se seleccionan por el comité de manejo electoral de entre los residentes que tienen sufragio en la respectiva elección.

Testigos de la votación vigilan la elección bajo la supervisión de los superintendentes de la misma. De tres a cinco personas de tales características se seleccionan por el comité de manejo electoral en los casos usuales.

4. Establecimiento del tiempo para la votación

La votación es llevada a cabo usualmente desde las siete de la mañana hasta las seis de la tarde del día de la elección. Los tiempos de apertura y de clausura para la elección pueden ser anticipados o extendidos por los comités electorales de las municipalidades previo acuerdo del comité electoral de prefectura, dentro de los límites de dos horas en aquellos casos que se den circunstancias especiales.

5. Votos de los ausentes

En principio, un elector debe emitir su voto en la casilla el día de la elección. Sin embargo, para electores que no pueden ir al lugar de la votación el día de la emisión, debido a sus deberes, enfermedad u otras razones legítimas, existe un sistema de votación de ausentes. Los electores que reúnen los requisitos para la votación en ausencia, pueden emitir sus votos el día previo a la elección en lugares especialmente señalados, que se instalan usualmente en las oficinas de las autoridades.

Adicionalmente los electores que estén seriamente incapacitados en un sentido físico, están autorizados a usar el servicio postal para el voto en ausencia.

Capítulo 11. Escrutinio y determinación de las personas electas

1. Escrutinio

El conteo de los votos es llevado a cabo con la presencia de testigos. El área de escrutinio es usualmente la de la competencia de una ciudad, pueblo o villa. Al tiempo del escrutinio se nombran superintendentes de conteo de votos (escrutadores).

Los superintendentes de conteo de votos deben informar al presidente de la junta electoral, del número de votos obtenido por los candidatos y de otros resultados del conteo de votos después de que éste se haya terminado.

2. Determinación de las personas electas

El presidente de la junta electoral celebra una reunión para determinar las personas electas con base en los resultados del conteo de votos.

Excepto el caso de los miembros del Senado que son electos con base en un sistema de representación proporcional, en un electorado de un solo miembro, el candidato con el mayor número de votos es declarado electo, mientras que en un electorado con membresía plural, los candidatos que obtienen el mayor número de votos son electos en orden. La determinación de las personas electas es de acuerdo con el principio de mayoría relativa, no de mayoría absoluta. Cuando más de dos candidatos reciben el mismo número de votos, el presidente de la junta electoral está autorizado para determinar una persona al azar. En el caso de elección de miembros de la Cámara de Senadores (sistema de representación proporcional), los votos son distribuidos a los partidos políticos con base en el sistema Hondt y los candidatos registrados son declarados electos en su orden.

Capítulo 12. Campañas electorales

Existen obligatoriamente varias restricciones a las campañas electorales con el propósito de asegurar elecciones limpias e iguales y, al mismo tiempo, de una manera amplia se han introducido cierto tipo de campañas electorales manejadas o patrocinadas públicamente con el propósito de asegurar una campaña igual para candidatos individuales y mantener la lealtad de las campañas electorales.

1. Restricción relativa al período de la campaña electoral

La campaña electoral está permitida en el período que comienza el día de la notificación de la candidatura y va hasta el día anterior al de la elección. Este período es generalmente de quince días en el caso de elecciones de los miembros de la Cámara de Diputados. Ningún tipo de campaña es permitida antes de la notificación de la candidatura.

2. Restricciones relativas al personal respecto de las campañas electorales

(1) El superintendente de elección, el superintendente de conteo de votos, el presidente de la junta electoral y el presidente de las subjuntas electorales, no están autorizados para llevar a cabo campañas electorales en el área respectiva y mientras ellos estén en el desempeño de los cargos relativos.

(2) Prohibición de campañas electorales por personal de servicios públicos

El personal de servicios públicos que se lista abajo, tiene prohibido realizar campañas electorales, mientras mantengan sus puestos:

a) Miembros del Consejo Central de Manejo Electoral, personal del Ministerio del Interior que esté comprometido en los asuntos administrativos relacionados con el señalado conse-

jo, miembros de los comités de manejo electoral y el personal secretarial respectivo.

b) Jueces.

c) Fiscales.

d) Auditores.

e) Miembros de los comités de seguridad pública.

f) Policías.

g) Funcionarios de cobro de impuestos de los gobiernos nacional o local.

(3) Funcionarios del gobierno nacional y de las autoridades locales y de otras entidades especificadas, no pueden presentarse a campañas electorales haciendo uso de sus puestos actuales.

(4) De acuerdo con la ley del Personal del Servicio Público, las actividades políticas están completamente prohibidas para el personal gubernamental de categoría nacional. A su vez, en el caso del personal al servicio de los gobiernos locales, personas de categoría general tienen restringido el tomar parte en las actividades políticas en el área respectiva.

(5) Otras restricciones o prohibiciones se imponen a educadores, menores y a aquellos cuyo sufragio se ha suspendido en razón de crímenes electorales.

3. Discursos públicos en campañas electorales

Los discursos públicos son uno de los métodos fundamentales que se han usado para las campañas electorales y cuestan poco dinero, pero existen varias restricciones en relación con ello, de acuerdo con la Ley Electoral para los Cargos Públicos. En las campañas electorales, el uso del discurso público en forma de campaña, puede ser hecho por los candidatos o por sus partidarios así como por los partidos políticos registrados y aquellos que también se organizan por entidades públicas, como sigue:

(1) Reunión con discurso por candidatos individuales

El mantener reuniones para discurso por candidatos individuales en escuelas, auditorios, fábricas, templos, lugares de reunión pública y otros, se deja a los candidatos. Existe una institución en Japón, por medio de la cual se provee lo necesario para la organización de reuniones en las escuelas, en los auditorios municipales, bajo el manejo de las municipalidades para el uso de los candidatos y cada candidato puede usar tales facilidades una sola vez sin cargo. Pero de la segunda vez en adelante tienen que pagar por tales servicios. Sin embargo los candidatos al Senado por el sistema de representación proporcional, no pueden llevar a cabo estas reuniones.

(2) Reuniones de discurso en la calle.

Todo candidato es requerido para portar una bandera especial de señal que es entregada por el comité de manejo de la elección cuando el candidato dirige un discurso en la calle. Se le permite hacer tales discursos durante las horas del día de las 8 a.m. a las 8 p.m. También tales discursos en las calles no están permitidos en el caso de los candidatos del Senado, por el sistema de representación proporcional.

(3) Transmisiones

a) Expresión de puntos de vista políticos.

Los candidatos pueden expresar sus puntos de vista políticos sin cargo alguno, tanto en el radio como en la televisión o a través de las facilidades de NHK y de estaciones privadas de radio y de televisión; en el caso de elecciones de miembros de la Cámara de Diputados, el electorado local de la Cámara de Senadores y las gubernaturas prefecturales. En el caso de los candidatos para la Cámara de Senadores (sistema de representación proporcional), los partidos políticos registrados tienen autorización para expresar sus puntos de vista políticos, para presentar sus candidatos a través de la radio y la televisión.

b) Transmisión de historias personales

En el caso de las elecciones arriba listadas (excepto para el sistema de representación proporcional), NHK y las estaciones privadas, son requeridas para proporcionar servicio a los candidatos para transmisiones por radio o por televisión de sus nombres, edades, historias personales y otra información.

c) Excepto en los casos arriba mencionados en los incisos a. y b. el uso de las facilidades de transmisión para las campañas electorales está totalmente prohibido.

(4) Discursos en intermedios, entrevistas personales y campañas electorales usando el teléfono.

No hay una restricción respecto de campañas electorales a través de discursos ante público y durante los intermedios en teatros y cines, así como encuentros de amigos y de otras personas en las

calles o desarrollo de campañas electorales con uso del teléfono.

(5) Gritos repetidos de *slogans*

Los gritos repitiendo *slogans* están prohibidos en principio. Debe entenderse como tales el hecho de

repetir ciertas frases en un corto período de tiempo.

4. Campañas electorales usando documentos escritos

El uso de posters, volantes y tarjetas postales, son los más efectivos y básicos métodos de campaña electoral. Para conservar la lealtad en las campañas electorales se imponen restricciones estrictas para el uso de tales documentos en este país, y las campañas electorales que usen otros documentos distintos de los permitidos por la ley están completamente prohibidas.

(1) Restricciones en la distribución de documentos y retratos

Los documentos y los retratos usados para las campañas electorales no es permitido que se distribuyan a excepción de las tarjetas postales comunes y corrientes y no más de dos especies de volantes de tamaños prefijados como se listan en la siguiente tabla: Sin embargo, ningún documento ni retrato que se use para la campaña electoral se permite en las elecciones de miembros de la Cámara de Senadores (sistema de representación proporcional).

Tipo de elecciones	Número de tarjetas postales que se permiten ser distribuidas	Número de volantes permitidos para ser distribuidos
Elección de miembros de la Cámara de Diputados	35,000	$20,000 \times n^*$
Cámara de Senadores (electorado local)	$35,000 + 5,000 \times (m^* - 1)$	$100,000 + 30,000 \times (m^* - 1) \leq 300,000$
Gobernadores prefecturales	$35,000 + 5,000 \times (m^* - 1)$	-
Miembros de asambleas prefecturales	8,000	-
Alcaldes de ciudades designadas	35,000	-
Miembros de asambleas de las ciudades designadas	4,000	-
Alcaldes de ciudades excluyendo las ciudades designadas	8,000	-
Miembros de asambleas de ciudades excluyendo las ciudades designadas	2,000	-
Jefes de pueblos y villas	2,500	-

Miembros de las asambleas de pueblos y villas

800

-

*NOTA: "m" denota el número de electorados para la elección de miembros de la Cámara de Senadores, el cual existe dentro del área de la prefectura correspondiente.
 "n" denota el número de miembros de la Cámara de Diputados en cada distrito electoral.

Las arriba mencionadas tarjetas postales pueden ser obtenidas sin cargo alguno en el caso de las elecciones de los miembros de ambas Cámaras y de gobernadores prefecturales, y los volantes pueden ser usados sin cargo dentro de los límites estipulados en el caso de las elecciones de los miembros de ambas Cámaras.

(2) Colocación de documentos y de retratos

A excepción de como se lista arriba, la colocación de documentos y de retratos está prohibida. En materia de colocación de documentos y de retratos relacionados con la elección de miembros de la Cámara de Senadores (por el sistema de representación proporcional), todas las prohibiciones que se listan abajo a excepción de a. son inaplicables.

a. Posters, tableros de noticias, linternas y tableros de señales que se coloquen con el propósito de señalar las oficinas de las campañas electorales;

b. Posters, tableros de noticias, linternas y tableros de señales que son colocados en vehículos de motor o en botes para las campañas electorales;

c. Distintivos y brazaletes los cuales son usados por los candidatos;

d. Posters, tableros de noticias, linternas y tableros de señales que se usen en los lugares donde los discursos de reuniones se tienen (sin embargo en las elecciones de miembros de la Cámara de Diputados, miembros por electorado local de la Cámara de Senadores y Gobernadores prefecturales, documentos y retratos diferentes o distintos a los de tableros de noticias y a los de tableros de señales, no se permite que sean colocados fuera de los lugares donde las reuniones o mítines se están llevando a cabo);

e. Posters para notificación de reuniones para candidatos individuales. (Esto está limitado a las elecciones de los miembros de la Cámara de

Diputados, de los miembros de la Cámara de Senadores por el principio de electorado local y a los Gobernadores Prefecturales);

f. Posters para el uso en campañas electorales, en adición a los documentos arriba mencionados.

Como para los arriba mencionados documentos y retratos, también se imponen restricciones sobre su tamaño y número.

El comité de manejo electoral de una ciudad, pueblo o villa, proporciona lugares para la colocación de los posters mencionados en el inciso f. en el tiempo de la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, de los miembros del electorado local de la Cámara de Senadores y de los Gobernadores prefecturales. En el caso de tales elecciones se prohíbe colocar posters en lugares diferentes a aquellos provistos por las autoridades públicas, como se ha mencionado arriba.

Además, durante las elecciones para miembros de las asambleas locales o de alcaldes municipales, los gobiernos municipales o prefecturales pueden proporcionar lugares para la colocación de los posters siguiendo las disposiciones de sus propios estatutos.

Los posters mencionados en el inciso e. y en el inciso f. arriba señalados, pueden ser usados libres de cargo dentro de los límites estrictos en los casos de las elecciones de los miembros de ambas Cámaras.

(3) Propaganda por periódico

Un candidato o un partido político registrado en el caso de la elección de miembros de la Cámara de Senadores (por el sistema de representación proporcional) pueden anunciarse en periódicos durante el período de la campaña electoral dentro de la frecuencia y los límites estipulados por la ley respectiva. Estos anuncios periodísticos son sin cargo para elecciones de miembros de las dos Cámaras y para Gobernadores prefecturales.

(4) Boletines Electorales

Boletines oficiales que contengan los nombres, los partidos políticos afiliados, los puntos de vista políticos y las historias personales de los candidatos, son expedidos en el tiempo de las elecciones de los miembros de la Cámara de Diputados y de los electorados locales de la Cámara de Senadores y de los gobernadores prefecturales. Además, en el caso de la elección de miembros del Senado (por el sistema de representación proporcional) boletines electorales que contengan los nombres de los partidos políticos registrados, de sus puntos de vista políticos, los nombres de los candidatos registrados y sus perfiles, y de los candidatos que se espera sean vencedores en su orden de jerarquía, pueden ser publicados. El boletín se publica por entidades públicas. Tales boletines pueden ser emitidos si están regulados por un estatuto al tiempo de las elecciones para miembros de las asambleas prefecturales, asambleas municipales y jefes de las municipalidades.

5. Otros controles y restricciones en relación con las campañas electorales

(1) Visitas de puerta en puerta.

Ya sea que se trate del candidato, de un agente electoral o de cualquier otra persona que pretenda hacer visitas de casa en casa a los votantes

individuales en sus residencias, oficinas o en otros lugares para pedirles que emitan sus votos, todo esto está completamente prohibido.

(2) Prohibición de movimientos de recolección de firmas

El lanzamiento de movimientos de recolección de firmas hacia los electores con el propósito de campañas electorales está prohibido.

(3) Prohibición de publicación de los resultados de encuestas de popularidad.

A ninguno le es permitido hacer del conocimiento del público el proceso o el resultado de encuestas de popularidad que se refieran a personas o a partidos registrados que puedan llegar a ocupar cargos públicos a través de las elecciones.

(4) Prohibición para proporcionar alimentos y bebidas

El proporcionar alimentos y bebidas en relación con las campañas electorales está totalmente prohibido a excepción de té o dulces como se proporcionan en los casos frecuentes y comunes, y almuerzos en cantidades determinadas para los agentes de campaña y para los trabajadores en las oficinas electorales.

(5) Prohibición de hacer manifestaciones.

El hacer manifestaciones con propósitos de campaña electoral está prohibido.

(6) Vehículos de motor, amplificadores y botes.

Las siguientes restricciones se consideran impuestas para el uso de vehículos de motor, amplificadores y botes con el propósito de campañas electorales.

a. Elección de los miembros de la Cámara de Diputados y de miembros por el electorado local de la Cámara de Senadores, jefes de autoridades locales y miembros de asambleas locales:

Un vehículo de motor o un bote y un aparato de amplificación.

b. Elección de miembros de la Cámara de Senadores por el principio de representación proporcional:

Ningún vehículo de motor o bote se permite para ser usado para campaña electoral.

Los vehículos de motor pueden usarse libres de cargo dentro de los límites estipulados para los casos de las elecciones de los miembros de la Cámara Baja y para los miembros de la Cámara de Senadores por electorado local.

(7) Restricción de actividades de propaganda después de la elección

Ciertas actividades específicas están prohibidas, incluyendo el que se hagan visitas de casa en casa a los votantes, que se distribuyan documentos y

retratos o que se utilicen periódicos y revistas y el hecho de que se ofrezcan fiestas de felicitación después de la elección.

6. Campañas electorales manejadas o patrocinadas públicamente

Aunque la Ley Electoral para Cargos Públicos impone varias restricciones relativas a las campañas electorales, aún se dice sin embargo que la enorme cantidad de dinero necesitada para llevar a cabo la campaña fácilmente conduce a serias corrupciones en el campo de las campañas electorales y de la política.

Para evitar las corrupciones y también para asegurar igualdad de oportunidades para las campañas electorales entre los candidatos individualmente considerados, varias clases de campañas electorales manejadas o patrocinadas públicamente se preparan en una gran escala. Esto constituye uno de los temas más importantes del sistema electoral del Japón.

Por ejemplo, en la elección de los miembros de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores que se tuvo el 6 de julio de 1986, los presupuestos de campañas electorales manejadas o patrocinadas públicamente para cada elección, llegaron a significar, respectivamente, 9,833 millones de yenes (11 millones por candidato) para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, y 8,842 millones de yenes (20 millones de yenes por candidato) para la elección de los miembros de la Cámara de Senadores.

Campañas Electorales Públicamente Manejadas y/o Patrocinadas

Tipo de elecciones	Elección de los miembros de la Cámara de Diputados	Elección de los miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional
a) Uso de vehículos de motor usados para campañas electorales	0	
Distribución de literatura y de ilustraciones:		
b) 1. Tarjetas postales para campañas electorales	0	
c) 2. Volantes electorales	0	
d) 3. Anuncios en periódicos	0	0
e) 4. Boletines electorales	0	0

Colocación de literatura y de ilustraciones:

f) 1. Posters para uso en las

campañas electorales	0	
g) 2. Lugares para los posters	0	
h) 3. Colocación de los nombres de los candidatos (partidos políticos registrados)	0	0
i) Provisión de instalaciones sin costo para mítines de discursos individuales	0	
Transmisiones		
j) Puntos de vista políticos e historias personales	0	0
k) Servicios de tráfico particulares sin cargo	0	

NOTA: 0 ... Manejadas públicamente o patrocinadas en cuanto los depósitos no son confiscados.
 0 ... Públicamente manejadas o patrocinadas.
 < ... No públicamente manejadas ni patrocinadas.
 > ... Públicamente manejadas o patrocinadas si se reglamenta así por estatutos.

Elección de los miembros de la Cámara de Senadores electos de acuerdo con los electorados locales

	Gobernadores Prefecturales	Miembros de las Asambleas Prefecturales	Alcaldes de las ciudades, pueblos y villas	Miembros de asambleas de ciudades, pueblos y villas
a)	0	<	<	<
b)	0	0	<	<
c)	0			
d)	0	0	<	<
e)	0	0	>	>
f)	0	<	<	<
g)	0	0	>	>
h)	0	0	0	0
i)	0	0	0	0
j)	0	0		
k)	0	0		

Capítulo 13. Gastos de las campañas electorales

1. Restricción de los gastos de las campañas electorales

Los gastos de las campañas electorales están limitados a ciertas cantidades específicas con el propósito de eliminar desigualdades en las campañas de elección debidas a factores económicos y también para aligerar la carga de los gastos en conexión con las campañas electorales. La

determinación de las personas electas puede llegar a ser cancelada si los gastos de la campaña de determinada persona se encuentra que han sido en exceso de los límites especificados.

Los límites de las cantidades de gastos para las campañas electorales que se llaman "gastos de

campaña estatutarios", se muestran en la tabla siguiente.

Tipos de elección	Cantidad estatutaria
Miembros de la Cámara de Diputados	10,700,000 yenes + 28 yenes $\times$ N/M
Electorado local de la Cámara de Senadores	13,600,000 yenes + (8 yenes o 12 yenes)(1) $\times$ N/M
Gobernadores Prefecturales	14,500,000 yenes + 4 yenes $\times$ N
Miembros de las Asambleas Prefecturales	2,300,000 yenes + 51 yenes $\times$ N/M
Alcaldes de las ciudades designadas	8,500,000 yenes + 4 yenes $\times$ N
Miembros de las asambleas de las ciudades asignadas	2,100,000 yenes + 91 yenes $\times$ N/M
Alcaldes de las ciudades excluyendo a las ciudades designadas	1,900,000 yenes + 49 yenes $\times$ N
Miembros de las asambleas de las ciudades excluyendo las ciudades designadas	1,400,000 yenes + 377 yenes $\times$ N/M
Jefes de pueblos y villas	800,000 yenes + 66 yenes $\times$ N
Miembros de las asambleas de pueblos y villas	500,000 yenes + 812 yenes $\times$ N/M

NOTA: 1) 8 yenes: Cuando el número de miembros del electorado es de dos.
12 yenes: Cuando no es menor que cuatro.

2) M: Número de miembros a ser electos por el electorado
N: Número de votantes registrados (en el electorado).

Además, las provisiones que restringen los gastos en que se deba incurrir en las campañas electorales o la responsabilidad de los funcionarios al cargo de tales cuentas, como se menciona más adelante, no tiene aplicación en el caso de los miembros de la Cámara de Senadores (por el sistema de representación proporcional).

2. Contabilidad de campaña

El candidato o la persona comisionada por el candidato son requeridos para designar a una persona quien debe estar a cargo de los recibos y los desembolsos en relación con la campaña electoral. Cualquier gasto requerido para la campaña electoral debe ser desembolsado en principio por la mano de la persona a cargo de las cuentas.

La persona a cargo de los recibos y de los desembolsos debe conservar un libro de registro de

todas las entradas, incluyendo donaciones y de los gastos, y es requerida para informar al comité de manejo electoral sobre el estado de los recibos y desembolsos. El resumen de tales informes que debe ser entregado de esta manera es para su publicación.

3. Restricción de las donaciones

Varias restricciones se imponen en cuanto a las donaciones que son hechas en relación con las elecciones y con otras actividades políticas con el propósito de asegurar una elección limpia y un gobierno leal.

(1) Prohibición de donaciones hechas por aquellos estrechamente vinculados con el Estado o con las autoridades locales o con otros.

Las donaciones hechas en relación con las elecciones o con otras actividades políticas por las personas que se listan abajo, están prohibidas o restringidas.

a. Personas teniendo una relación especial con el Estado o autoridades locales en términos de contratos o de otros asuntos (solamente las donaciones relacionadas con las elecciones están prohibidas);

b. Compañías y otras personas legales que reciban subsidios del Estado o de las autoridades locales;

c. Compañías o corporaciones que reciben capital o contribuciones del Estado o de las autoridades locales;

d. Compañías u otras corporaciones que reciben subsidios o pagos de intereses por el Estado o por las autoridades locales.

(2) Prohibición de donaciones por los candidatos

A un candidato o a una persona que desea postularse para una elección se les considera como prohibido que hagan donaciones a cualquier persona en su electorado.

Donaciones a nombre del candidato o de una persona que desea postularse para una elección, también están prohibidas.

(3) Restricciones de otras donaciones.

Las donaciones hechas por una compañía o por otra corporación de la cual el candidato o persona que desea postularse para la elección es un funcionario ejecutivo, o por la organización patrocinadora del candidato, se prohíben o están restringidas.

(4) Prohibición de recepción de donaciones de extranjeros de otras nacionalidades.

La restricción de donaciones en conexión con elecciones u otras actividades políticas de un extranjero de otra nacionalidad o de una corporación

extranjera o de una organización extranjera, no están permitidas.

(5) Prohibición de donaciones anónimas

El hacer o recibir donaciones anónimas en relación con elecciones o con otras actividades políticas no está permitido.

Capítulo 14. Litigios

Los litigios están divididos entre aquellos que se refieren a las elecciones, aquellos que se refieren a la determinación de las personas electas y litigios especiales que se refieren a la determinación de las personas electas.

1. Litigios referidos a las elecciones

Este es un litigio que objeta la validez de toda una elección o de parte de ella. El actor es un candidato o un elector.

(1) Litigio referido a la validez de una elección de una autoridad local menor

Una objeción debe ser presentada ante el comité de manejo electoral de la ciudad, del pueblo o de la villa por el elector o candidato respectivos, cuando haya ambigüedad respecto de la validez de las elecciones sostenidas en la ciudad, pueblo o villa. Una solicitud puede ser hecha al comité de manejo electoral de las prefecturas para aclaración si no se está satisfecho con la decisión del comité de elección de la ciudad, pueblo o villa. Si no se está satisfecho con la aclaración hecha por el comité referido, el litigio puede ser llevado a una corte superior.

(2) Litigios relativos a la validez de las elecciones llevadas a cabo a niveles prefecturales.

Un candidato o un elector pueden hacer valer una objeción con el comité de manejo electoral prefectural y subsecuentemente traer el asunto a la corte superior si no se está satisfecho con la decisión del comité de manejo electoral prefectural.

(3) Litigio relativo a la validez de la elección llevada a cabo a nivel nacional.

Un candidato o un elector (o los partidos registrados en el caso de la Cámara de Senadores por el sistema de representación proporcional) que tenga objeciones con relación a la validez de las elecciones de los miembros de ambas cámaras puede llevar su asunto directamente a la corte superior.

2. Litigios relacionados con las personas electas.

Este es un litigio que plantea la validez de la determinación de las personas electas en reuniones electorales basadas en la asunción de que la elección misma fue ilegal.

Como en el caso de los litigios relativos a las elecciones, votantes y candidatos hacen la objeción, solicitan una aclaración y llevan el caso a

la corte superior en relación con las elecciones sostenidas a nivel local. En el caso de elecciones de miembros de ambas cámaras, el actor o acusante sólo pueden ser personas que no son electas o que no son partidos registrados en el caso de elecciones de los miembros de la Cámara de Senadores por el sistema de representación proporcional.

Capítulo 15. Crímenes electorales

1. Los crímenes relacionados con las elecciones en este país se dividen en ofensas criminales y faltas administrativas. Las primeras son de naturaleza inmoral, los cuales pueden considerarse como crímenes naturales e incluyen el soborno, el fraude y otros. Las segundas son crímenes en violación a varias restricciones que se han establecido en relación con las campañas electorales y pueden consistir en distribución de documentos y retratos, colocación de algunas cosas y otros.

La tendencia reciente en crímenes electorales como se ha atestiguado en las elecciones de miembros de la Cámara de Diputados que se llevaron a cabo el 6 de julio de 1986 es como sigue:

Crímenes Electorales en la Elección de Miembros de la Cámara de Diputados del 6 de julio de 1986.

Tipos de crímenes	Número de casos	Número de personas arrestadas
Soborno e inducción de ganancias	4,604	10,084
Violaciones en relación con documentos	225	592
Visitas de casa en casa	198	409
Violación de libertad de la elección	40	46
Otros	47	45
Total	5,114	11,176

2. Sanciones Adoptadas en contra de Crímenes Electorales

Existe un número de sanciones suplementarias que pueden tomarse en contra de los crímenes electorales según se explica adelante, en adición a aquellas que son establecidas en la Ley Electoral para los Cargos Públicos:

(1) Invalidez de la elección o de las personas electas debido a crímenes electorales cometidos por la persona elegida

La elección de un candidato puede ser inválida en principio, cuando esa persona electa comete un crimen electoral relativo a la elección a través del cual esa persona es electa y se le pronuncia una sentencia.

(2) Invalidez de la Elección debida a Crímenes Electorales Cometidos por Funcionarios Públicos y otros.

La elección de una persona quien ha tenido una posición de cargo público ya sea en el gobierno nacional o en el gobierno local o en cualquiera otra empresa públicamente patrocinada y elegida en la elección inmediatamente siguiente a su retiro, se puede volver nula si una persona que está en el mismo servicio con el candidato y ha recibido instrucciones de él en relación con la elección, está involucrada en crímenes electorales tales como soborno, enriquecimiento indebido, uso ilegal de periódicos y revistas u otros crímenes especificados y ello es sancionado a través de una sentencia.

(3) Nulidad de una Elección Debida a Crímenes Electorales Cometidos por el Gerente General de la Campaña Electoral, por la Persona a cargo de las cuentas electorales, etcétera.

La elección de una persona puede considerarse inválida cuando el gerente general de una campaña electoral, la persona a cargo de las cuentas electorales o el gerente de campaña local comete un crimen electoral como soborno, enriquecimiento ilegítimo, uso indebido de diarios y revistas u otros crímenes especificados y es sentenciado en ese sentido, o cuando la persona a cargo de la contabilidad de la elección está involucrada en la violación de la ley relacionada con fondos electorales y ello es determinado por una sentencia.

(4) Nulidad de la Elección Debido a Crímenes Electorales Cometidos por los Parientes del Candidato

La elección de una persona puede llegar a ser nula cuando sus padres, su esposa, sus hijos o hijas, sus hermanos o hermanas, cometan crímenes relacionados con la campaña electoral, tales como soborno, enriquecimiento ilegítimo, uso indebido de periódicos y revistas u otros crímenes específicos y les es impuesta tal pena.

Capítulo 16. Regulación de las actividades políticas de financiamiento

1. Los partidos políticos y las organizaciones políticas tratan de participar con mayor efectividad en el sistema de poder político. Ellos tienen que conducir varios tipos de actividades políticas a manera de que puedan obtener un status de mayor influencia en la estructura política, lo que los obliga a buscar activamente dinero para financiar sus actividades políticas. Los participantes en política también necesitan desarrollar campañas electorales y políticas relacionadas con sus elecciones y ello los hace inclinarse a ocasionar guerras de obtención de fondos, las cuales pueden conducirlos a cometer conductas indebidas en algunos casos.

2. Para prevenir la corrupción política y para mantener la lealtad en las actividades políticas, la "Ley de Control de Contribuciones Políticas" regula una serie de reglas respecto de las actividades políticas financieras. De acuerdo con esta ley los partidos políticos y las organizaciones políticas cuando se establecen, deben presentar un informe acerca de ello al comité prefectural de manejo electoral o al Ministerio del Interior. Ellos y ciertos participantes en la política están obligados a informar sus balances financieros anuales, los que deberán ser dados a conocer públicamente por las autoridades. Y además, esta ley impone limitaciones cuantitativas y cualitativas sobre las contribuciones en relación con las actividades políticas.

(1) Reporte sobre la Organización

Cuando un partido político o una organización es establecida o surge de una organización ordinaria, se requiere un reporte de establecimiento de la misma al comité de manejo electoral prefectural en cargo o al Ministerio del Interior. El partido o la organización

no pueden recibir ninguna contribución política o hacer ningún desembolso para sus actividades políticas, incluyendo campañas electorales sin haber realizado tal reporte.

Algunos partidos políticos pueden designar una organización como su "Organización de fondos políticos". Algunos partidos utilizan este tipo de organización política.

Cuando una organización política satisface ciertas condiciones legales, la organización puede ya ser reconocida como un partido político.

(2) Apertura de las Finanzas

Los partidos políticos, las organizaciones políticas de recolección de fondos, otras organizaciones políticas y los candidatos para ciertos cargos públicos deben someter un reporte financiero anual de la

organización a los Comités de Manejo Electoral Prefectural o al Ministerio del Interior. Este reporte es publicado anualmente en la gaceta oficial del gobierno prefectural o del gobierno nacional. Después de la publicación deberá permanecer disponible al público para inspección durante tres años.

La organización debe identificar en el reporte financiero la fuente que ha contribuido por encima de la cantidad fija arriba señalada y la cantidad total de la donación de esa fuente.

(3) Limitaciones en la Aceptación y en el Ofrecimiento de Contribuciones.

La Ley de Contribuciones Políticas prevé limitaciones cuantitativas y cualitativas sobre las donaciones en relación con las actividades públicas.

Una limitación cuantitativa es aquella que se refiere a las cantidades agregadas de donaciones políticas hechas por un individuo, una corporación, una organización política, etc. y no puede exceder el límite especificado por la ley. Otra limitación cuantitativa (limitación individual) es aquella referida a que un individuo, o corporación u organización laboral, etc., tienen prohibido hacer donaciones al mismo beneficiario arriba del límite especificado anualmente por la ley.

Limitaciones Cuantitativas Sobre las Contribuciones Políticas por Año

Contribuyente	Individual		Corporación, Organización Laboral, etc.		Partido Político, Organización de fondeo político y organización política	
	Acumulado	Individual	Acumulado	Individual	Acumulado	Individual
Partido político y Organización de fondeo político	La cantidad de contribuciones es de 20 millones de yenes o menos	No hay límite	La cantidad es 7.5-100 millones de yenes o menos en proporción a su capital	No hay límite	No hay límite	No hay límite
Candidato		La cantidad es 1.5 millones de yenes o menos.		La cantidad es 1.5 millones o menos	No hay límite	No hay límite
Otra organización política	La cantidad es 10 millones de yenes o menos	La cantidad es 1.5 millones de yenes o menos		La cantidad es 1.5 millones o menos	No hay límite	No hay límite

Algunas reglas cualitativas relacionadas con las contribuciones políticas se prescriben en la ley,

regulando las donaciones hechas por una corporación que recibe subsidios de los gobiernos ya sea

del nacional o de los locales, una corporación que ha sufrido déficit financieros y corporaciones extranjeras o individuos extranjeros, aquellas hechas en nombre de otras personas o de otras corporaciones, etcétera.

Capítulo 17.

Reforma de los sistemas políticos

1. Se dice que la política japonesa ha traicionado a los japoneses por haber ocasionado varios escándalos relacionados con fondos públicos y privados de los políticos. Estos escándalos surgieron por el hecho de que un participante en política necesita una enorme suma de dinero para varias actividades políticas (por ejemplo animar a su electorado, propaganda de sus puntos de vista políticos, manejo de sus oficinas), etcétera.

2. La opinión pública ha llegado a exigir que el sistema político japonés debe ser revisado drásticamente. Para establecer un sistema político realmente limpio y leal, se necesita naturalmente que los políticos observen la moralidad en la política y, al mismo tiempo, se requiere reformar los sistemas de elecciones y de fondos políticos de manera drástica. Para satisfacer esto la Ley Electoral para Cargos Públicos fue reformada en febrero de 1990 y otras reformas políticas futuras del sistema están ahora en discusión.

(1) Reforma de la Ley Electoral para los Cargos Públicos

La Ley Electoral para los Cargos Públicos fue revisada en febrero de 1990 para prevenir corrupción política reduciendo los gastos de los políticos. Esta ley reformada ha puesto especial importancia en obligar a la restricción de las donaciones hechas por los candidatos y por las organizaciones al apoyar a candidatos y ha prohibido a los candidatos y

a las organizaciones colocar anuncios pagados con el propósito de saludar al electorado. Las felicitaciones políticas por correo y por telégrafo también se prohíben en el texto reformado de la ley.

(2) Reforma Ulterior del Sistema Político

Una reforma ulterior del sistema político está ahora en proceso.

El Octavo Consejo del Sistema Electoral consultado por el Primer Ministro le sometió informes en abril y en julio de 1990 proponiendo un plan de reformas como sigue:

a. Elección de los miembros de la Cámara de Diputados

El número de asientos en la Cámara de Diputados debe ser disminuido de 512 a 501. Trescientos uno de los miembros deben ser electos en 301 distritos electorales mientras que los 200 miembros restantes deberán ser electos por el sistema de representación proporcional sin votos preferenciales.

b. Elección de los miembros de la Cámara de Senadores

El sistema de voto preferencial debe ser introducido dentro de la proporción de representación proporcional del sistema electoral actual. Por lo que atañe a la porción de elección por electorado, local, el número fijo de cada distrito electoral debería ser reajustado con base en la población.

c. Fondos Políticos

Reformas necesarias deberían de ser hechas para dejar la recolección de fondos políticos exclusivamente a los partidos políticos, para hacer los fondos políticos más abiertos al público y para asegurar la efectividad de las regulaciones relativas a los fondos políticos. El gobierno debería de otorgar subsidios a los partidos políticos.

Tipos	Miembros de la Cámara de Diputados	Miembros de la Cámara de Senadores	
		Electorado Local	Representación Proporcional
Número fijo a ser electo	512	152	100
Duración del Encargo	4	6 Las elecciones son realizadas por la mitad de los escaños a la expiración del término del cargo de los miembros	
Destituciones	0	-	
Requerimientos del Sufragio	Todas las personas que tengan más de 25 años de edad	Todas las personas que tengan más de 30 años de edad	
Electorado	130	47 (Distritos que se forman con una base prefectural o metropolitana)	1 (todo el país)
Número fijo a ser electos en el electorado	De 3 a 5 escaños excepto por un distrito de un solo escaño, 4 de 2 escaños y 1 de 6 escaños	De 2 a 8 escaños	100
Votación	Por escrito por un solo candidato por cada elector		Por escrito para un partido político por el propio elector
Determinación de personas electas	Principio de mayoría comparativa (principio de mayoría relativa)		1) El número de los miembros a ser electos son asignados a los partidos políticos en proporción al número de votos obtenidos por cada partido con base en el sistema Hondt. 2) Los candidatos registrados son declarados electos de acuerdo con el número de miembros electos por la asignación de votos.
Mínimo legal de número de votos	El número del total de votos válidos $\times 1/4$ (el número de miembros a ser electos en el electorado)	El número total de votos válidos $\times 1/6$ (el número de miembros a ser electos en una elección ordinaria en el electorado)	
Sumas de entrega	2'000,000 de yenes		4'000,000 de yenes $\times$ (el número de miembros registrados en la lista nominal)
Organos de Manejo Electoral	Los Comités de Manejo Electoral Prefectural		Consejo Central de Manejo Electoral

La Instrucción Contenciosa Electoral. Con Referencia al Recurso de Inconformidad

Carlos Ortiz Martínez*

SUMARIO: Palabras preliminares; 1. Instrucción administrativa y jurisdiccional; 2. Los Jueces Instructores. Atribuciones; 3. Recepción de recursos y turno a jueces; 4. Análisis de los requisitos de los escritos de interposición de los recursos. a) Plazo de interposición. b) Nombre del recurrente. Personería. c) Expresión del acto o resolución que se impugna. d) Nombre del órgano responsable. e) Agravios que le causa el acto. Preceptos violados. f) Relación de hechos. g) Pruebas aportadas. Pruebas que se aportarán, pruebas que la Sala requiera. h) Escritos de protesta. i) Firma del recurrente; 5. Análisis de los requisitos de los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes. a) Plazo de presentación. b) Nombre, domicilio. c) Personería. d) Pruebas aportadas. e) Interés jurídico y pretensiones concretas. f) Firma; 6. Análisis de los requisitos establecidos para la autoridad responsable. a) Plazo y oficio de remisión. b) Acuerdo de recepción, cédula y razones de publicación, constancia de recepción de escritos de terceros y coadyuvantes, razón de retiro de cédula en estrados y acuerdo de remisión. c) Escritos de las partes. d) Expediente de cómputo. d) Informe circunstanciado; 7. Requerimientos y notificaciones; 8. Análisis de causales de improcedencia. 9. Propuestas del Juez Instructor a los Magistrados. a) Desechamientos. b) Tener por no interpuesto o por no presentado. c) Acumulación; 10. Admisión de recursos y de pruebas; 11. Cierre de instrucción; Conclusiones.

Palabras preliminares*

Gran parte de la doctrina procesal considera que el proceso jurisdiccional se puede subdividir en dos grandes apartados: la instrucción y el juicio.¹

La fase de instrucción² contiene una serie de actos llevados a cabo por las partes, el órgano jurisdiccional y los terceros ajenos, tendiente a precisar los puntos controvertidos, a depurar el procedimiento, a procurar que el juzgador pueda allegarse de todos aquellos elementos de conocimiento del litigio que le permitan mejor proveer y, en general, se constituye como una fase de conocimiento. "A fin de que el juez pueda procurarse los elementos de la decisión, esto es, las razones y las pruebas, y puesto que los proveedores de tales

elementos, si no siempre indispensables al menos siempre útiles y hasta precisos, son las partes, lo que se necesita, ante todo, a tal objeto, es la toma de contacto de las partes con el juez en lo que consiste su comparecencia."³

La segunda etapa se denomina la fase del juicio, en la cual el órgano jurisdiccional realiza el análisis y estudio del expediente, valora las pruebas ofrecidas y desahogadas por las partes y, finalmente, emite su resolución razonada, cumpliendo con el principio de legalidad, es decir, debiendo fundar y motivar la resolución o sentencia. Se considera también que con esta etapa se da terminación al proceso, de ahí que algunos autores denominen a esta etapa como resolutive.⁴

De igual manera, cuando se analiza la figura del juez, como titular del órgano jurisdiccional, entre otras clasificaciones se le denomina como juez de Instrucción y juez de Decisión.⁵

* Coordinador Académico de lo Contencioso Electoral del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

¹ Cfr. Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 9a. Edición, Ed. Porrúa, México 1976. Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 8a. Ed. Harla, México 1991. De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 10a. Edición, Ed. Porrúa, México 1974.

² "Instrucción. La reunión de pruebas, procedimientos y formalidades para poner un negocio en estado de ser juzgado". Escriche Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense*, UNAM, México 1993, p. 324.

³ Carnellutti, Francesco, *Sistema de Derecho Procesal Civil*, T. IV, Orlando Cárdenas Editor, México, S/F, p. 84.

⁴ Ovalle Favela, José. *Derecho Procesal Civil*, 3a. Edición, HARLA, México 1988, p. 42.

⁵ Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, p. 206.

La primera denominación corresponde a aquellos funcionarios judiciales quienes se encargan de realizar todos y cada uno de los actos procesales, hasta poner el asunto en estado de resolución. Lo anterior quiere decir que los Jueces Instructores conocen las pretensiones de las partes, tramitan los incidentes, reciben, admiten y desahogan pruebas y realizan todas aquellas diligencias que sean necesarias dentro del mismo procedimiento. Cabe señalar que estos tipos o clases de jueces también tienen una vinculación cercana con las partes, sus apoderados y los terceros.

Por el contrario, los jueces de Decisión son aquellos que realizan el estudio del expediente con objeto de preparar el proyecto de sentencia respectivo; son juzgadores de gabinete y no necesariamente deben tener un conocimiento pleno de las partes y los terceros, sino que el conocimiento del asunto se realiza a través de la lectura fría y objetiva de los elementos aportados en el expediente.

En el proceso contencioso electoral estas dos etapas se encuentran reguladas por el artículo 321 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor (en adelante COFIPE), puesto que una vez que se reciba el recurso respectivo se turna a un Juez Instructor quien realizará el análisis del expediente y los actos y diligencias necesarios para la integración de los expedientes y una vez substanciado, lo turnará al Presidente de la Sala para que sea remitido al Magistrado Ponente que corresponda, quien preparará el proyecto de resolución respectivo, que será sometido a la consideración de los demás miembros de la Sala competente para que en sesión pública se tome la resolución que corresponda.

1.- Instrucción administrativa y jurisdiccional

En materia contencioso electoral los recursos de inconformidad conllevan una tramitación ante el órgano electoral que emitió la resolución que se impugna y posteriormente dicho órgano lo hará llegar a la Sala competente del Tribunal Federal Electoral, de ahí que se pueda hablar válidamente de una instrucción administrativa y una instrucción jurisdiccional propiamente dicha.

En efecto, los recursos de inconformidad deben ser presentados dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente de que concluya la práctica del cómputo distrital, del cómputo de entidad federativa o del cómputo de circunscripción plurinominal y ante el Consejo Distrital, el Consejo Local o el Consejo Local cabecera de circunscripción quien haya emitido el acto impugnado.

Por lo demás esta práctica ha sido reiterada en materia de amparo directo, puesto que la acción de amparo se presenta ante la autoridad responsable y ésta debe remitir el expediente al Tribunal Colegiado de Circuito⁶ competente.

Una vez que ha sido presentado el recurso de inconformidad ante el órgano emisor del acto impugnado, éste lo deberá hacer del conocimiento público mediante una cédula de recepción del recurso que fijará en los estrados del Consejo respectivo; determinará un plazo de cuarenta y ocho horas siguientes a la de su fijación para que intervengan los partidos políticos terceros interesados y coadyuvantes quienes podrán presentar los escritos que consideren convenientes; se debe hacer constar la fecha y hora de terminación del plazo de cuarenta y ocho horas y certificar si durante ese plazo fueron recibidos escritos de terceros interesados o coadyuvantes; por último, el órgano emisor cuenta con un plazo de cuarenta y ocho horas para remitir el expediente a la Sala competente del Tribunal Federal Electoral.

A diferencia de la anteriormente citada, la instrucción jurisdiccional se lleva a cabo por los Jueces Instructores adscritos a cada una de las cinco Salas Regionales en que por competencia territorial se encuentra dividido el Tribunal Federal Electoral.

2.- Los Jueces Instructores. Atribuciones

El artículo 41 constitucional en su párrafo decimoséptimo establece que para el ejercicio de su competencia el Tribunal contará con un cuerpo de Magistrados y Jueces Instructores que serán independientes y responderán al mandato de la Ley.

⁶ Cfr. Artículo 162 Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

Los artículos 276 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 45 del Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral señalan las distintas atribuciones que tienen estos funcionarios adscritos a las Salas del Tribunal Federal Electoral, entre las que destacan las siguientes: la admisión de los recursos así como los escritos de coadyuvantes y terceros interesados cuando cumplan con los requisitos establecidos por el Código; someter a la consideración de los Magistrados los acuerdos de desechamiento de los recursos que sean notoriamente improcedentes o evidentemente frívolos; someter a la consideración de la Sala el acuerdo de tener por no interpuestos los recursos y por no presentados los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes cuando no reúnan los requisitos establecidos en el Código; someter a la consideración de la Sala los acuerdos que ordenen archivar los asuntos como total y definitivamente concluidos en aquellos recursos de revisión y apelación que hayan sido interpuestos cinco días antes de la elección y que no guardan relación con algún recurso de inconformidad interpuesto; determinar y acordar cuando proceda la acumulación de los recursos de inconformidad así como determinar la procedencia de la conexidad de la causa; formular los requerimientos necesarios para la sustanciación de los expedientes y solicitar al Presidente de la Sala que requiera, si así lo considera conveniente cualquier informe o documento que obrando en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral o de las autoridades federales estatales o municipales pueda servir para la sustanciación de los expedientes sin demérito de los plazos establecidos por el Código para emitir la resolución respectiva; girar los exhortos en los juzgados federales o estatales para la realización de alguna diligencia o efectuar por sí mismos aquellas diligencias que deban practicarse fuera del domicilio de las Salas; además, el Reglamento Interior señala otras atribuciones tales como: admitir las pruebas ofrecidas por el recurrente, el tercero interesado y el coadyuvante; ordenar que se notifiquen los autos que correspondan conforme al Código vigente y al Reglamento; someter a la consideración de la Sala los acuerdos de sobreseimiento, declarar cerrada la instrucción y remitir el expediente al Presidente de la Sala para que sea turnado al Magistrado que corresponda; realizar actividades relacionadas con la capacitación, investigación y difusión académica en materia

electoral; participar en las reuniones a las que sean convocados por el Presidente del Tribunal o de la Sala; integrar la comisión instructora relativa a los conflictos de carácter laboral que se susciten entre el Tribunal Federal Electoral y sus empleados; auxiliar en la sustanciación de los expedientes que se integren con motivo de los recursos laborales que se ventilen entre el Instituto Federal Electoral y sus empleados; cumplir con las tareas que les encomiendan los Presidentes de Sala y mantener permanentemente informados a los Presidentes de Sala sobre el estado de sustanciación de los expedientes que se les haya turnado.

3.- Recepción de recursos y turno a jueces

Una vez que el órgano del Instituto Federal Electoral remite el expediente respectivo, se recibe en la oficina de Oficialía de Partes de la Sala competente del Tribunal Federal Electoral en la que se acusa recibo mediante sello del reloj de recepción y de la relación de documentos anexos al escrito de interposición y al oficio de remisión de la responsable; se le asigna un número progresivo conforme al orden de llegada, se le abre un expediente con los datos de identificación en la portada y por medio de la Secretaría General de Acuerdos de la Sala se le asigna a un Juez Instructor por riguroso turno.

El turno es un criterio afinador de la competencia que permite la mejor distribución de las cargas del trabajo jurisdiccional entre distintos funcionarios judiciales que son originalmente competentes.⁷

En materia contencioso electoral los escritos de interposición del recurso de inconformidad se turnan conforme al orden de presentación y tomando en cuenta el orden alfabético del primer apellido de los Jueces Instructores adscritos a la Sala, lo que permite una distribución equitativa de los asuntos para equilibrar las cargas de trabajo respecto de los expedientes que llegan a la Sala.

4.- Análisis de los requisitos de los escritos de interposición de los recursos

⁷ Gómez Lara, *op. cit.* p. 179.

El Juez Instructor debe verificar que los escritos formulados por los partidos políticos en su carácter de actores cumplan con los requisitos que señala el artículo 316, párrafos 1 y 2 en sus diversos incisos.

a) Plazo de interposición

En este aspecto se debe tomar en cuenta la fecha de celebración de la sesión de cómputo respectiva a fin de determinar, una vez finalizada ésta, el plazo establecido por el artículo 302, para la presentación en tiempo del recurso de inconformidad. En efecto, en algunas actas de la sesión de cómputo aparece la hora de terminación de los cómputos de cada una de las elecciones realizadas; en consecuencia, en una interpretación estricta del artículo 302 se debe tomar en cuenta la hora de terminación del cómputo de la elección impugnada para hacer el cómputo de cuatro días, contados a partir del día siguiente para saber si el recurso fue interpuesto en tiempo. No obstante lo anterior, en otras actas de la sesión de cómputo no se señala la hora precisa de terminación del cómputo respectivo; en estos casos, se deberá tomar en cuenta la hora de terminación de la sesión de cómputo en general, para que a partir de esa fecha cierta se pueda realizar el cómputo de los cuatro días que tienen los partidos para interponer los recursos. De ahí que es sumamente importante que el escrito de interposición del recurso cuente con el sello del órgano de autoridad responsable, así como la hora y la fecha de su recepción y la firma del funcionario que recibió dicho recurso.

En caso de que la presentación del recurso no cumpla con lo establecido en el 302, el recurso será extemporáneo por lo que la consecuencia lógica será proponer su desechamiento.⁸

b) Nombre del recurrente. Personería

Este requisito también señalado por el artículo 316 del COFIPE es de los que se establecen con el carácter de insubsanables y cuya omisión provocará el desechamiento de plano del recurso.

El artículo 301 del citado ordenamiento legal, establece que la interposición de los recursos corresponde a los partidos políticos a través de sus representantes legítimos. Se consideran representantes legítimos aquellas personas que se encuentran registradas formalmente ante los órganos del Instituto Federal Electoral, con la limitación de que sólo podrán actuar ante el órgano en el cual estén acreditados. También serán representantes legítimos los miembros de los Comités nacionales, estatales o municipales quienes acreditarán su personería con el nombramiento hecho de acuerdo a los estatutos del partido. Por último, también serán representantes legítimos los que estén autorizados para representar a los partidos políticos mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido facultados estatutariamente para ello.

Este requisito de todo recurso de inconformidad debe ser entendido en el sentido de que limitativamente sólo los partidos políticos pueden interponer los recursos que en materia electoral señala el COFIPE, teniéndose que acudir al concepto de personería para su debida actuación.

De lo anterior se desprende que la personería se puede acreditar a través de la figura de la representación o bien a través de la figura del apoderado legal. En efecto, los partidos políticos pueden nombrar sus representantes ante todos y cada uno de los órganos del Instituto Federal Electoral; así, habrá representantes de los partidos ante los Consejos Distritales, ante los Consejos Locales y ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, con la limitante de que dichos representantes sólo podrán actuar ante los órganos en los cuales están acreditados. Al respecto, la Sala Central del Tribunal Federal Electoral durante el proceso electoral de mil novecientos noventa y uno señaló que no era necesario acreditar la personería ante el Tribunal Federal Electoral, sino que bastaba con acreditar que se encontraba dicha personería acreditada ante los órganos del IFE, automáticamente se entendía acreditada la personería ante el órgano jurisdiccional electoral.⁹

⁸ Cfr. Artículo 313 p. 2 inciso d) del COFIPE.

⁹ Tesis número 31. "PERSONALIDAD DEL PROMOVENTE. ACREDITAMIENTO DE LA. Resulta innecesario que el promovente

Por lo que toca a los representantes partidarios, estos deben acreditar su personería con las actas levantadas por los partidos políticos en las cuales conste el nombramiento realizado de conformidad con los estatutos del partido y el señalamiento de que dicho nombramiento no haya sido modificado ni revocado.

Los apoderados de los partidos políticos se rigen por las reglas del Derecho común para determinar la viabilidad de su personería, toda vez que para actuar ante el Tribunal Federal Electoral es necesario la presentación de un poder para pleitos y cobranzas, ya sea en presencia de los testigos o bien ratificado o extendido ante funcionario que esté investido de fe pública.

c) Expresión del acto o resolución que se impugna

Este requisito señalado por el artículo 316 del COFIPE implica que el recurrente debe señalar si impugna los resultados del acta de la sesión de cómputo, la declaración de validez de la elección, y por consecuencia el otorgamiento de las constancias respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas del distrito, de la entidad o de la circunscripción de que se trate, estableciéndose como limitación el que no se podrá impugnar más de una elección con un mismo recurso.

En el caso de que exista algún error o alguna omisión en el cumplimiento de este apartado, se podrá requerir al partido recurrente para que en un plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir del momento de la notificación aclare, o corrija tal defecto, apercibido que de no hacerlo en el plazo otorgado se le tendrá por no interpuesto el recurso.

d) Nombre del órgano responsable

Este requisito señalado por el artículo 316 del COFIPE es de los que se consideran como subsanables y cuya omisión sería objeto de un

acompañe a su escrito de inconformidad algún documento con el que acredite su personalidad, cuando ésta le ha sido reconocida expresamente por el órgano electoral responsable en su informe circunstanciado, de conformidad con lo previsto en los artículos 301 y 319 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". Memoria del Tribunal Federal Electoral, 1991, p. 221.

requerimiento en los términos de lo establecido en el artículo 316 párrafo 4 inciso a).

Es importante requisitar debidamente este punto, por los distintos tipos de autoridades del Instituto Federal Electoral que en un momento dado pueden emitir el acto que se impugna. Hay que tomar en cuenta que a nivel distrital el Consejo respectivo realiza los cómputos distritales de todas las elecciones y posteriormente, tanto los Consejos Locales como los Consejos Locales cabecera de circunscripción retoman esos Cómputos Distritales para realizar los cómputos de entidad y los cómputos de entidad cabecera de circunscripción; para las elecciones de senadores y de diputados por el principio de representación proporcional respectivamente; son estos cómputos los susceptibles de ser impugnados a través del recurso de inconformidad.

e) Agravios que le causa el acto. Preceptos violados

En todo recurso los agravios son la parte más importante del escrito de interposición, puesto que en ellos se señala la violación a los preceptos del código en que incurrió la autoridad responsable y que le ocasiona un perjuicio al partido recurrente. Al respecto, el Tribunal ha definido mediante precedentes jurisprudenciales el contenido de los agravios formulados por los recurrentes;¹⁰ sin embargo, este requisito puede también ser subsanable y objeto de requerimiento por parte del Juez Instructor con objeto de que se aclaren o precisen los agravios causados al partido recurrente.

¹⁰ Cfr. las tesis relevantes: "AGRAVIOS EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR. En el recurso de inconformidad debe entenderse por agravio todo perjuicio o lesión que el partido político sufra en sus derechos o intereses políticos a causa de un acto de los órganos electorales por falta de una debida aplicación de las normas previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, además debe hacerse un razonamiento lógico jurídico que tienda a demostrar la inexacta aplicación o indebida interpretación de la ley, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 316, párrafo 1, incisos e) y f) del Código de la materia". "AGRAVIOS EXPRESION DE. La expresión de agravios debe consistir en una exposición en la que se vinculen los hechos que se estimen violatorios con los preceptos legales que se consideren infringidos, para que se den a conocer las causas por las que se violentan los derechos que se hacen valer o lo que ocasiona el daño o perjuicio alegado". Memoria ..., 1991, p. 238.

Por reformas al artículo 316 del COFIPE del año de 1993 a las Salas del Tribunal Federal Electoral se les dio la facultad de suplir la deficiencia en argumentación de los agravios con la finalidad de que ante la presencia de agravios deficientes o ante un principio de agravios no fueren desechados los recursos, sino que se pudiese resolver con los elementos que obren en el expediente, siendo necesaria la existencia de un principio de agravio puesto que si existe una carencia total de agravios, la Sala no podrá suplir dicha omisión.

De igual manera, siguiendo la regla o el principio jurídico de que "la parte diga los hechos y el Tribunal diga el Derecho", en los casos en los cuales exista omisión de los preceptos presuntamente violados, el Juez Instructor podrá requerir al recurrente para que precise los preceptos supuestamente violados.

Derivada de la reforma del año de 1993 consistente en la facultad del Tribunal para suplir la deficiencia en la mención de los preceptos presuntamente violados o ante citas de preceptos de manera equivocada, el Tribunal podrá resolver el recurso tomando en consideración los preceptos legales que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto.

f) Relación de hechos

Este requisito contenido en el artículo 316 inciso e) se relaciona con la motivación del escrito de interposición del recurso; no obstante, en el mismo precepto se señala que su omisión puede ser también objeto de requerimiento por parte del Juez Instructor, con el apercibimiento de tener por no interpuesto el recurso en caso de incumplimiento.

g) Pruebas aportadas. Pruebas que se aportarán, pruebas que la Sala requiera

En la materia contencioso electoral las pruebas deben ofrecerse y aportarse por los partidos políticos recurrentes en el escrito de interposición del recurso; sin embargo, por la mecánica misma de la interposición de los recursos, las pruebas pueden ofrecerse con el escrito inicial y dentro del mismo plazo que

tiene el recurrente para interponer el recurso puede aportar las pruebas ofrecidas o bien señalar que las pruebas ofrecidas no obran en su poder y que fueron solicitadas con oportunidad ante el órgano responsable y éste no las entregó al recurrente. En este último supuesto el Juez Instructor puede válidamente requerir a la autoridad responsable que presente las pruebas solicitadas con la debida oportunidad por el partido recurrente.

Por disposición del artículo 316 párrafo 4 inciso a) del COFIPE, éste es un requisito subsanable, por lo que si no obran las pruebas ofrecidas por el recurrente se deberá requerir su aportación con apercibimiento de tener por no interpuesto el recurso, o bien, con el apercibimiento de resolverse con los elementos que obren en el expediente.

h) Escritos de protesta

De acuerdo con el artículo 296 del COFIPE, el escrito de protesta es un requisito de procedibilidad del recurso de inconformidad, por lo que su omisión dará lugar a que el recurso sea desechado por notoriamente improcedente.

Cabe precisar que los partidos políticos tienen dos momentos para la presentación de sus escritos de protesta, a saber: al término del escrutinio y cómputo de casilla el día de la jornada electoral, o bien tres días después del día de la jornada electoral, antes de que dé inicio la sesión de cómputo distrital.

A ese respecto, el partido recurrente debe remitir junto con su escrito de interposición los acuses de recibo de dichos escritos de inconformidad, ya sea por parte del Secretario de la mesa directiva de casilla o bien del funcionario competente del Consejo Distrital respectivo.

i) Firma del recurrente

Este requisito representa la manifestación de voluntad del partido político recurrente que permite presumir la veracidad de los hechos y situaciones de derecho contenidos en el escrito de interposición del recurso. Por ello este

requisito es de los llamados insubsanables y cuya omisión provoca el desechamiento del recurso por notoriamente improcedente.

5.- Análisis de los requisitos de los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes

Los artículos 318 párrafo 3 y 312 párrafo 2 del COFIPE, establecen respectivamente los requisitos que deben cumplir los escritos presentados por los partidos políticos, terceros interesados o por los candidatos de la elección que se impugna que pueden comparecer en el procedimiento contencioso como coadyuvantes.

a) Plazo de presentación

Este requisito se puede corroborar con la cédula de publicación del recurso emitida por el órgano responsable y el sello de recepción del escrito por el órgano responsable, dentro del plazo de las cuarenta y ocho horas siguientes a la citada publicación del recurso. Dentro de este plazo los partidos terceros interesados y los coadyuvantes pueden manifestar lo que a su derecho convenga; en el caso de que se hayan presentado fuera de este plazo dichos escritos serán desechados mediante el auto de propuesta del Juez Instructor a los Magistrados con la consecuencia de tenerlos por no presentados.

b) Nombre, domicilio

En el escrito del partido tercero interesado se debe señalar el nombre y domicilio del partido político que solicita se le reconozca con ese carácter y que de hecho, pueden serlo todos y cada uno de los partidos políticos que hayan competido junto con el partido recurrente. Al efecto deberán proporcionar el nombre y su domicilio para oír notificaciones, puesto que dependiendo del lugar de ubicación se podrán realizar las notificaciones respectivas de autos y resoluciones, de acuerdo a la amplia gama que de las mismas se regulan en el código electoral.

c) Personería

Lo señalado para el partido político recurrente respecto a la calidad mediante la cual pueden participar los representantes o apoderados de los partidos políticos también se puede reiterar en este apartado, puesto que los mismos requisitos que se exigen para los representantes de los partidos políticos ante los órganos del Instituto Federal Electoral pueden válidamente ser exigidos para los representantes de los partidos terceros interesados.

Por lo que respecta a los candidatos de la elección que se impugna, estos pueden designar apoderados para oír y recibir notificaciones respecto al trámite jurisdiccional por el que comparecen, bastando al efecto un poder general o especial para pleitos y cobranzas que cumpla con los requisitos del derecho común.

Por lo que toca a los coadyuvantes, éstos podrán acreditar la personería mediante la cual comparecen por medio del documento en el que conste su registro como candidato del partido político respectivo, otorgado en los términos de lo dispuesto por el artículo 179 del COFIPE.

d) Pruebas aportadas

Tal y como sucede con las pruebas que puede aportar el partido político actor, los partidos políticos terceros interesados deben ofrecer las pruebas que junto con el escrito se aportan; o bien, solicitar aquellas pruebas que deban requerirse cuando se compruebe que habiéndolas solicitado por escrito y oportunamente, éstas no le fueron entregadas.

Por lo que respecta a los coadyuvantes, éstos, también dentro del plazo que señala el Código para comparecer, podrán ofrecer y aportar pruebas siempre y cuando estén relacionadas con los hechos y con los agravios invocados en el recurso interpuesto o bien en el escrito presentado por el partido político que los postuló.

e) Interés jurídico y pretensiones concretas

El partido tercero interesado en su escrito debe cumplir con el requisito señalado en el inciso c) del párrafo 3 del artículo 318 del COFIPE, en el sentido de que debe precisar la razón del interés jurídico en que se funda su escrito y las pretensiones concretas; es decir, debe tener el partido tercero interesado un interés distinto o contrario al del partido recurrente y por supuesto ese interés debe estar regulado por el Código de la materia y como consecuencia de ello debe precisar los motivos de su comparecencia a través del señalamiento de hechos concretos en su solicitud.

Por lo que corresponde a los coadyuvantes, éstos podrán manifestar en sus escritos respectivos lo que a su derecho convenga; sin embargo, los argumentos que amplíen o modifiquen la controversia planteada en el recurso o en el escrito del tercero interesado no serán tomados en cuenta.

El incumplimiento a estos requisitos dará como consecuencia que se tenga por no presentado el escrito respectivo.

f) Firma

Tal y como se señaló al analizar los requisitos del escrito de interposición del recurso, también a los partidos terceros interesados y a los coadyuvantes se les señala como requisito insubsanable el hecho de que los escritos respectivos estén firmados autógrafamente, es decir no basta con una firma de carácter facsimilar o bien no basta con una firma mediante rúbrica, sino que es necesario que los escritos estén firmados con firma entera, autógrafa. La omisión de este requisito ocasionará que se tenga por no presentado el escrito respectivo.

6.- Análisis de los requisitos establecidos para la autoridad responsable

De acuerdo con el artículo 312 párrafo 1 inciso b) del COFIPE la autoridad responsable es una de las partes que intervienen en el procedimiento conten-

cioso electoral y es aquel órgano del Instituto Federal Electoral que haya realizado el acto o dictado la resolución que se impugna. A ese efecto, en el recurso de inconformidad podrán intervenir con el carácter de autoridad responsable los Consejos Distritales, los Consejos Locales y el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

a) Plazo y oficio de remisión

Los artículos 318 y 319 del Código Electoral en vigor establecen la serie de actos que debe realizar el órgano responsable para el inicio del trámite contencioso electoral; a ese efecto una vez que ha vencido el plazo que se concede a los partidos terceros interesados y a los coadyuvantes para intervenir, el órgano responsable tiene un plazo de cuarenta y ocho horas para remitir mediante el oficio respectivo la serie de documentos que integran el expediente de cómputo y los escritos del recurrente de los terceros y de los coadyuvantes, así como las pruebas aportadas por los mismos y principalmente el llamado Informe Circunstanciado y demás documentos que se consideren convenientes para la resolución de la impugnación.¹¹

b) Acuerdo de recepción, cédula y razones de publicitación, constancia de recepción de escritos de terceros y coadyuvantes, razón de retiro de cédula en estrados y acuerdo de remisión.

La autoridad responsable una vez recibido el escrito de interposición del recurso debe acordar su recepción y publicarla en los estrados del Consejo respectivo, a través de una cédula de notificación y publicitarlo a través de una razón, que contenga la fecha y hora de presentación y el plazo de cuarenta y ocho horas para que puedan acudir terceros y coadyuvantes; una vez vencido dicho plazo y si se presentaron los escritos respectivos, el órgano responsable debe emitir una constancia de su recepción; debe emitir una razón de retiro de cédula en estrados y un acuerdo de remisión del expediente a la Sala competente del Tribunal Federal Electoral.

¹¹ Cfr. Patiño Camarena, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, UNAM, México 1994, pp. 537 y 538.

c) Escritos de las partes

Deberán obrar entre los documentos que debe remitir la responsable a la Sala competente el escrito de interposición del recurso en el que aparezca el acuse de recibo del mismo y de sus anexos; que pueden consistir en las pruebas aportadas, así como en los escritos de incidentes y escritos de protesta presentados por el partido recurrente, ya sean ante casilla o bien ante el Consejo Distrital respectivo; de igual manera se deberán contener también los escritos de los terceros interesados, los escritos de coadyuvantes y sus anexos, consistentes en los documentos que acrediten la personería así como las pruebas aportadas y otras constancias.

d) Expediente de cómputo

La autoridad responsable junto con el recurso de inconformidad debe remitir copia certificada del expediente de cómputo distrital cuyos resultados hubiesen sido impugnados y la declaración de validez de la elección de que se trate. El expediente de cómputo se integra con el acta de cómputo de la elección impugnada, las actas circunstanciadas de las sesiones del Consejo Distrital en donde se tomaron decisiones importantes para el día de la jornada electoral, como son de manera enunciativa las siguientes: el acta mediante la cual se insacularon a funcionarios de mesa directiva de casilla, el acta de designación de funcionarios de mesa directiva de casilla, el acta de sustitución de funcionarios de mesa directiva de casilla, el acta de recepción del material electoral, el acta permanente de la jornada electoral y el acta circunstanciada de la sesión de cómputo distrital; de igual manera se debe remitir copias certificadas legibles de las actas de la jornada electoral de las casillas del Distrito, las actas de escrutinio y cómputo de casilla, así como el acta de cómputo individual de casilla levantada en seno del Consejo Distrital en el caso de que dicho cómputo así se haya realizado; las hojas de incidentes, tanto de la jornada electoral como del escrutinio y cómputo y los escritos de incidentes que hayan sido presentados por los representantes de los partidos políticos el día de la Jornada Electoral; así como también los escritos de protesta presentados por los representantes de los partidos el día de los

comicios. No obstante lo anterior, también el órgano responsable puede remitir algunos otros elementos de juicio, tales como las copias certificadas de los listados nominales de electores de las casillas ubicadas en el distrito, así como también la publicación oficial de ubicación de las casillas en el Distrito; o bien, copias certificadas de los nombramientos de funcionarios de casilla expedidos por el Consejo Distrital, o la relación de boletas entregadas a los funcionarios de las mesas directivas de casilla.

e) Informe circunstanciado

Este documento es a manera de informe justificado que en materia de amparo formula la autoridad responsable, y que viene a constituirse como una verdadera contestación a los agravios que formula el partido recurrente.

En este documento la autoridad responsable por medio del Secretario del Consejo Distrital, debe expresar si el promovente del recurso o del escrito del tercero interesado y coadyuvante tiene reconocida su personería y los motivos y fundamentos jurídicos que se consideran pertinentes para sostener la legalidad del acto o resolución impugnado, de conformidad con lo establecido en el párrafo 2 del artículo 319 del Código. No obstante, en el Informe Circunstanciado la responsable puede aducir causas de improcedencia que afectan al recurso y también una enumeración de los pasos seguidos por la responsable a partir de la fecha de presentación del recurso.

7.- Requerimientos y notificaciones

En materia contencioso electoral por medio de las notificaciones y requerimientos se participa del conocimiento de partes y terceros aquellos actos o resoluciones de puesta en marcha, de avance y terminación del procedimiento así como también se solicita de dichos sujetos la realización de determinadas conductas.

El artículo 316 en su párrafo 4o. señala la posibilidad de requerir al partido político actor cuando se omita alguno de los requisitos subsanables que señala el citado precepto en sus párrafos 1 y 2. El Reglamento Interior del Tribunal Federal

Electoral en sus artículos 87, 89, 90, 91 y 92 establecen la posibilidad de requerir tanto a los terceros interesados como a los coadyuvantes y a la responsable cuando incumplan con alguno de los requisitos establecidos en los incisos b) o c) del párrafo 3 del artículo 318 o en el inciso c) del párrafo 2 del artículo 312 o bien el párrafo 1o. del artículo 318 o en el inciso f) del párrafo 2 del artículo 316, o el 319 párrafos 1 y 2 del Código de la materia, señalando en todos los casos un plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir del momento en que sea fijado por estrados el acto correspondiente o bien contado a partir del momento en que se le entregue el oficio respectivo con el apercibimiento de tener por no presentado el escrito respectivo en tratándose de tercero interesado y coadyuvante, y por lo que respecta a la responsable con el requerimiento de que en caso de incumplimiento se informará al Presidente de la Sala para que aplique los medios de apremio que juzgue convenientes de acuerdo con el artículo 326 párrafo 4 del COFIPE, con independencia de girar notificación al superior jerárquico a efecto de que se imponga la sanción correspondiente.

Los artículos 305 del COFIPE y 110, 112 y 116 del Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral señalan las formas de notificación personal, la notificación por estrados y la notificación por oficio y los casos en los que procede una y otra.

8.- Análisis de causales de improcedencia

Paralelamente a los requisitos que establece el artículo 316 para la interposición de recursos y presentación de escritos, el artículo 313 establece las causas por las cuales se puede desechar un recurso por notoriamente improcedente, las cuales de manera ejemplificativa pueden ser: cuando se interpone el recurso ante el órgano del Instituto que no realizó el acto o resolución que se combate; cuando no está firmado en forma autógrafa el recurso; cuando es interpuesto por quien no tenga legitimación o interés jurídico; cuando se interpone en forma extemporánea, cuando no se aporten pruebas, cuando no se interponen los escritos de protesta dentro de los plazos señalados para ello, o no reúnan los requisitos señalados por el artículo 296, cuando no se señalen agravios o los expuestos no guarden relación directa con el acto o resolución que se combate; cuando se impugne más de una elección,

supuestos todos que pueden provocar que no se entre al análisis de fondo del recurso y se proponga el desechamiento de plano.

Estas causas de improcedencia, generalmente son aducidas por el órgano responsable en su informe circunstanciado, o bien por el tercero interesado en su escrito inicial.

Ante ello, el Juez Instructor se debe referir a dichas causales por ser indicativa la tesis de jurisprudencia aprobada por la sala central en el proceso electoral de 1991 relativa a que las causas de improcedencia son de orden público y de previo y especial pronunciamiento,¹² como por ejemplo, el caso de que los escritos de protesta no estén debidamente requisitados, conforme lo que señala el artículo 296 del COFIPE; o el hecho de que el representante del partido recurrente no haya comprobado la personería con la que se ostenta, para lo cual se tendrá que acudir a lo manifestado por la responsable en su informe; o bien requerir el documento comprobatorio, con lo que se puede válidamente manifestar que habrá algunas causas de improcedencia que pueden subsanarse por medio de un requerimiento, pero habrá algunas otras que no es posible subsanarlas y cuya omisión acarreará el desechamiento de plano del recurso.

Mención especial constituye el llamado sobreseimiento, regulado por el artículo 314 entendido como la posibilidad de dar por terminado en forma anticipada el trámite del recurso cuando se presente alguna de las causas señaladas en dicho precepto, como por ejemplo, cuando el promovente se desista expresamente; cuando durante el procedimiento la autoridad electoral modifique o revoque el acto o resolución impugnado de tal manera que quede sin materia el recurso, o cuando durante el procedimiento aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia de las contempladas por el artículo 313 del COFIPE. Dependerá del momento en el que se presenten estos supuestos, porque de conformidad con el artículo 45 inciso d) del Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, será facultad del Juez Instructor proponer a la Sala el acuerdo de sobreseimiento de los recursos de

¹² Tesis número 5 "CAUSALES DE IMPROCEDENCIA, SU ESTUDIO ES PREFERENTE. Previamente al estudio de la controversia planteada, se deben analizar las causales de improcedencia que en la especie puedan actualizarse, por ser de examen preferente y de orden público de acuerdo al artículo 1o. del COFIPE". Memoria... 1991, p. 211.

inconformidad respectivos, si dichas causas se presentan durante la instrucción, porque si se presentan en la fase de resolución será la sala quien propondrá el sobreseimiento respectivo.

9. Propuestas del Juez Instructor a los Magistrados

De acuerdo con el artículo 276 del COFIPE los Jueces Instructores someten a la consideración de los Magistrados que integran las salas del Tribunal una serie de proyectos de autos que pueden ser ratificados, rectificados o denegados por los Magistrados.

a) Desechamientos

En aquellos recursos que incumplan con los requisitos señalados en el artículo 316 y que tengan la categoría de insubsanables, que se relacionen con las causales de improcedencia establecidas en artículo 313, el Juez Instructor formulará la propuesta de desechar el recurso. Al efecto elaborará un auto de propuesta de desechar el recurso y aunque la ley no lo establece, pero la práctica forense así lo ha determinado, elaborará el proyecto de resolución de sala respectivo. Esta práctica es sana, puesto que nadie mejor que el Juez Instructor que analizó previamente el expediente, para elaborar el proyecto de resolución respectivo que será sometido a la consideración de los Magistrados integrantes de la Sala.

Respecto a la problemática que entraña el primer párrafo del artículo 313 que se refiere a los recursos frívolos e improcedentes, se entiende por frivolidad en los recursos, aquellos que no tienen base de sustentación, que están presentados tan sólo para salir del paso, como puede ser por ejemplo, el recurso de inconformidad interpuesto por un ciudadano común y corriente; o bien aquellos recursos cuyo contenido es un verdadero discurso político y que incumple en forma total con los requisitos señalados por el artículo 316, sin existir agravios ni hechos, ni se señale el nombre del partido recurrente ni el domicilio para oír notificaciones.

b) Tener por no interpuesto o por no presentado

Esta sanción procesal se presenta en los casos de desacato a mandamiento de Juez Instructor; es decir que cuando existe un requerimiento al actor, al tercero interesado o al coadyuvante, se le fija un plazo de cumplimiento que generalmente es de cuarenta y ocho horas, con el apercibimiento que en caso de incumplimiento se les tendrá por no interpuesto el recurso o por no presentado el escrito tanto del tercero interesado como del coadyuvante. Por supuesto que dichas resoluciones serán materializadas mediante un auto de propuesta que deberá someterse a la consideración de los Magistrados.

c) Acumulación

Esta eventualidad procesal también tiene cabida en materia contencioso electoral, puesto que a proposición del Juez Instructor se pueden acumular expedientes de la misma clase de elección, interpuestos por el mismo partido político en contra del mismo cómputo distrital, con la finalidad de que puedan ser resueltos en la misma sesión de resolución, ya sea por cuerda separada o por medio de la fusión de expedientes.

Por disposición legal contenida en el artículo 332 del COFIPE cabe la posibilidad de acumular recursos de distinta clase con recursos de inconformidad, siempre y cuando aquéllos se hayan interpuesto dentro de los cinco días anteriores al día de la jornada electoral, y se acredite la conexidad de la causa en el expediente del recurso de inconformidad, con la consideración de que dicha acumulación puede realizarse por cuerda separada o por fusión de expedientes y dependiendo la forma que se adopte la resolución será en una sola o en varias, tomadas en la misma sesión pública.

La práctica jurisdiccional electoral ha permitido también llevar a cabo el procedimiento opuesto: la escisión o el desglose de expedientes, puesto que por alguna omisión de parte del órgano responsable, pueden existir en un mismo expediente dos escritos de interposición de recursos de inconformidad que inclusive puedan referirse a elecciones distintas, por lo que la necesidad de su separación es imprescindible, con lo que el Juez Instructor en el expediente

que sufra el desglose lo deberá proponer a la sala a fin de que con la copia certificada de las constancias que obren en el expediente original se integre el nuevo expediente, localizado con una letra del abecedario para distinguirlo del desglosado.

10. Admisión de recursos y de pruebas

Una vez que se han presentado los recursos y escritos debidamente requisitados; o bien se ha dado cumplimiento a los requerimientos en tiempo y forma, el Juez Instructor debe emitir un auto de admisión de los recursos y escritos de terceros y coadyuvantes, haciendo especial referencia a las casillas que fueron impugnadas y debidamente protestadas y sobre las cuales versará la resolución de fondo; de igual manera se deberá hacer mención de los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes si cumplieron con los requisitos legales establecidos y para todos, debe existir una mención especial respecto de todas y cada una de las pruebas ofrecidas y aportadas, señalando cuáles son de admitirse, por ser las permitidas por la ley y cuáles no por no cumplir con los requisitos legales. En este apartado existen las denominadas pruebas técnicas que son todos aquellos avances de la ciencia que en un momento dado pueden ocasionar convicción al juzgador. En la materia electoral se regulan este tipo de probanzas con la limitante de que no requieran de perfeccionamiento. Por ejemplo la prueba técnica consistente en un videocasete puede válidamente admitirse; sin embargo, se requerirá una diligencia especial para establecer cuál es su duración y qué es lo que contiene, es decir, se debe precisar el contenido de las imágenes que aparecen en la cinta.

Así como se admiten las pruebas del recurrente, de igual manera se deben admitir también las pruebas ofrecidas y aportadas por el partido tercero interesado y por el coadyuvante. Al Juez Instructor le compete relacionar las pruebas aportadas con objeto de su identificación e individualización y posteriormente señalar cuáles son de admitir y cuáles no son susceptibles de admisión.

11. Cierre de instrucción

En el mismo auto en el que se admite el recurso, se admiten los escritos de terceros y coadyuvantes, y se admiten pruebas, se debe dar por concluida la fase de instrucción contencioso electoral, por medio de la mención de tener por substanciado el expediente y ordenar el cierre de instrucción, con objeto de que en los términos de lo establecido por el artículo 322 del COFIPE, sea remitido al Presidente de la Sala, para que por su conducto sea turnado al Magistrado que corresponda para que elabore el proyecto de resolución respectivo.

Lo anterior significa que con el auto de cierre de instrucción culmina esta etapa procedimental y se inicia la etapa de resolución del expediente, lo cual tiene su fundamento en el principio de definitividad que rige las actividades electorales, entendido en el sentido de que no se puede volver a la fase anterior; es decir, el Juez Instructor ya no podrá realizar ninguna otra diligencia en el expediente en el que ha cerrado instrucción; sin embargo, puede suceder que por alguna omisión no se haya encontrado algún documento que sea de importancia para resolver; o bien, que sea necesaria la realización de alguna diligencia para mejor proveer, entonces la sala, en los términos de lo señalado por el artículo 326 párrafo 3 del COFIPE, podrá válidamente ordenar por conducto de su Presidente la realización de las diligencias necesarias para ello. En el proceso electoral de mil novecientos noventa y cuatro, una vez estando el expediente en la ponencia respectiva, fueron ordenadas diversas diligencias con objeto de abrir los paquetes electorales y verificar el contenido de los mismos y en ocasiones también se realizó físicamente el conteo de votos para cada una de las elecciones del distrito objeto de la diligencia jurisdiccional, para determinar el procedimiento de anulación de votos que realizaron las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral.

Conclusiones

1.- En el procedimiento contencioso electoral se pueden identificar plenamente dos clases de instrucción: la administrativa, ante los órganos del Instituto Federal Electoral de integración de expediente y la Jurisdiccional ante las distintas Salas del Tribunal Federal Electoral a cargo de los Jueces Instructores a fin de determinar si se encuentra debidamente integrado el expediente.

2.- El escrito inicial de interposición del recurso de inconformidad, así como los escritos de los partidos terceros interesados y de los coadyuvantes, deben cumplir con los requisitos establecidos por el COFIPE, mismos que pueden ser subsanables, con posibilidad de requerimiento y posterior cumplimiento e insubsanables cuya omisión puede provocar la sanción del desechamiento del recurso, o de tener por no presentados los escritos de los terceros y coadyuvantes.

3.- La autoridad responsable que en forma invariable debe ser alguno de los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral, a través de sus distintos Consejos Distritales diseminados en los trescientos Distritos Electorales en que se divide la República Mexicana o los treinta y dos Consejos Locales, uno para cada entidad federativa o los cinco Consejos Locales cabecera de circunscripción plurinominal, son los encargados de remitir dentro de los plazos y con los requisitos que señala el Código los recursos y escritos interpuestos ante ellos por las partes interesadas, así como también con la carga procesal de remitir el expediente de cómputo de la elección que se impugna.

4.- Por supuesto que la actividad del Juez Instructor será la de observar que el expediente se

encuentre debidamente integrado, con los elementos necesarios que permitan su resolución, con la atribución de requerimiento en caso de omisión de los requisitos calificados como subsanables y de depuración de los mismos en los casos de invocación de causas de improcedencia.

5.- Las propuestas de los Jueces Instructores pueden revestir el carácter de autos de propuestas de desechamiento, de propuesta de tener por no interpuesto el recurso o no presentados los escritos de terceros y coadyuvantes; de propuestas de acumulación o de escisión de expedientes, o bien de autos de admisión del recurso, y de los escritos de terceros y coadyuvantes; de admisión de las pruebas ofrecidas y aportadas por las partes, así como de cierre de instrucción y turno a Presidente de Sala para remisión a la ponencia respectiva para efecto de la elaboración de la resolución respectiva.

Sección Estados

Sistema Recursal en Materia Electoral del Estado de Jalisco

*Gabriel Gallo Alvarez**

SUMARIO: I.- Ambiente social. II.- Legislación procesal electoral vigente. III.- Organos resolutores. IV.- Medios de impugnación vigentes. V.- Comparativo con la legislación procesal electoral federal. VI.- Comentario final.

I. Ambiente social*

Las postrimerías del siglo XX se han caracterizado por una gran dinámica social; en efecto, durante más de seis décadas imperó en el país un marcado desinterés de la sociedad por el ambiente político electoral.

En los últimos años se han dado más transformaciones en la materia y más de fondo que en todos los años juntos a partir de la Revolución Mexicana, plasmada en la Constitución de 1917. Tal vez uno de los aspectos más relevantes de esta nueva conciencia electoral es el interés de la sociedad civil de participar protagónicamente en los procesos electorales de los últimos diez años.

La participación social en las elecciones federales de 1994 y la local celebrada en el Estado de Jalisco, son las más representativas de la nueva actitud social; ambas en diferentes aspectos marcaron un hito en la historia política de la nación. La elección federal para renovar los poderes nacionales fue la más concurrida de la historia; la elección del 12 de febrero de este año celebrada en Jalisco para la renovación de los poderes ejecutivo, legislativo y municipal, además de concurrida, ha dejado huella en ser la más pacífica no obstante que los resultados si bien no fueron sorprendentes, sí produjeron un giro de ciento ochenta grados al arribar al poder el Partido Acción Nacional por primera vez en la historia política del Estado, no únicamente en la gubernatura sino en la mayoría del honorable Congreso y en los Ayuntamientos más importantes del Estado.

La elección local en comento se celebró precedida de acontecimientos graves en los ámbitos político y financiero, que hacían pensar en la factibilidad de la presencia de graves disturbios poselectorales, con independencia de los resultados, lo que gracias a la madurez y cultura política de la sociedad y de los contendientes, no ha sucedido ni se visualiza a futuro la posibilidad de intranquilidad pública por motivo de los resultados electorales.

II.- Legislación procesal electoral vigente

Para regir el proceso electoral del 12 de febrero, la legislatura estatal, derogando la Ley Electoral del estado de 1987, aprobó la promulgada el 27 de agosto de 1994 y publicada en decreto 15428 tres días después.

Los aspectos administrativos de la elección guardaron semejanza a los contenidos en el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tal vez la nota relevante sea en cuanto a que los tiempos para la preparación de la jornada fueron aún más cortos.

Explorar a la legislación en su integridad sería materia de un trabajo de investigación, el que de entrada requiere que transcurra en su totalidad no sólo el proceso electoral y que por estos días se están resolviendo las impugnaciones que en poco número fueron presentadas por algunos de los partidos políticos contendientes, sino el cambio de mando en todos los niveles que fueron materia de la elección, por ello este artículo únicamente se ocupa de los aspectos procesales de la ley.

* Magistrado Propietario del Tribunal Federal Electoral adscrito a la Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jal.

En apartados posteriores se analizarán los medios de impugnación con que contaron los ciudadanos y los institutos políticos para la defensa de sus intereses, por ahora sólo abordaremos aspectos generales de la materia comparando las legislaciones del estado que últimamente han regido a los procesos electorales.

Con las reformas constitucionales a nivel federal de los años 1977, 1987, 1990 y 1993, que fueron luego seguidas por las legislaturas estatales, se inicia la desaparición de la autocalificación a cargo de los colegios electorales, fortaleciéndose cada vez más la solución jurisdiccional para garantizar la legalidad en los procesos electorales.

Tales reformas, esencialmente a los artículos 41 y 60 constitucionales, sientan las bases para la reglamentación de medios de impugnación que se han caracterizado por una evolución hacia la accesibilidad de estos instrumentos procesales en favor de los ciudadanos, partidos políticos y aun de los propios candidatos.

En el caso de Jalisco, efectivamente se han dado las reformas constitucionales en seguimiento a las reformas federales, casi en aplicación a lo dispuesto por el artículo 101 de la propia Constitución que ordena la adopción de las reformas federales que afecten a la constitución local, y aunque en esencia no debió acontecer, sí se advierte que en la homologación constitucional no se cuidaron algunos aspectos diferenciales preexistentes entre ambas constituciones, la local y la federal, generándose lo que en mi particular juicio representa una contradicción interna ya que de la interpretación sistemática a la constitución local se advierte por el texto de los artículos 12.VI el establecimiento de medios de impugnación de los que conocerán tanto el Consejo Electoral del Estado como el Tribunal de lo Contencioso Electoral; el 17 que señala la integración del Congreso del Estado sujetándola al procedimiento que establezca la Ley Electoral y principalmente el artículo 65 que otorga la función jurisdiccional electoral al Tribunal de lo Contencioso Electoral para resolver las controversias que se susciten en los procesos electorales para la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo y de los ayuntamientos, dotando a dicho órgano jurisdiccional de autonomía y de imperio al expresar en el párrafo tercero que: "los actos y las

resoluciones definitivas que dicte el Tribunal de lo Contencioso Electoral no admiten juicio ni recurso alguno, por lo que tendrán el carácter de definitivos e inatacables".

El sentido de estas disposiciones constitucionales se colisionan frontalmente con lo dispuesto por los artículos 35.VIII y 36.VI que al referirse a las facultades del Congreso del Estado señala la de erigirse en colegio electoral para calificar la elección de Gobernador del Estado, y en el caso de receso tal facultad corresponde a la diputación permanente para recibir el expediente relativo a la elección de gobernador.

Del análisis a la norma constitucional tampoco se advierte que se haya salvado en los artículos transitorios la aplicación en el tiempo de las facultades que como órgano jurisdiccional se otorgan sin restricción alguna al Tribunal de lo Contencioso Electoral, sino por el contrario en el párrafo segundo del artículo transitorio cuarto se confirma; al otorgarse a la legislatura saliente (LIII) la facultad de calificar la elección de gobernador en el proceso electoral ordinario de 1995 y tomar la protesta de ley al nuevo titular del Poder Ejecutivo, en el período extraordinario que para tal efecto fue convocado.

Tal circunstancia produjo que en la Ley Electoral del Estado a que se refiere el decreto 15428, publicada en el Diario Oficial del Estado el 30 de agosto de 1994, en cuanto al sistema recursal se señalara que los medios de impugnación previstos en dicha ley, sólo podrían afectar los resultados de las elecciones de diputados o munícipes y en concordancia a ello el Consejo Electoral del Estado según lo prevé el artículo 306 de la ley comentada, luego de realizar el cómputo general de la elección de gobernador remitió las actas y los documentos al Congreso del Estado para que de acuerdo a su Ley Orgánica proceda a su calificación; el artículo 39 de la propia ley señala que la resolución del colegio electoral será definitiva e inatacable.

Así las cosas, sólo se puede concluir respecto de este punto que hay un notorio retroceso en cuanto a la evolución tanto federal como estatal que obviamente ha tendido a la juridicidad de la calificación respecto de las elecciones, situando a Jalisco a la zaga en este aspecto. Del mismo análisis sistemático y funcional sólo puede encontrarse como explicación a esta limitación constitucional legislada

en perjuicio de los derechos políticos de la sociedad, la premura, los tiempos tan estrechos que se concedieron para los cambios de poderes en el Estado.

III.- Organos resolutores

Del articulado de la ley, se advierte la presencia de cuatro órganos facultados para decidir los medios de impugnación que contemplan la legislación electoral de Jalisco.

Los recursos de aclaración y revisión a que se refieren los artículos 61 (contra la negativa al otorgamiento de registro de un partido político), 174 que se refiere al recurso de aclaración concedido a los ciudadanos para atacar su exclusión o inclusión indebida en el padrón electoral y otros actos en que procede la revisión y que por su naturaleza se estiman administrativos deberán ser resueltos por las comisiones distritales, la dirección del Registro Estatal de Electores o en su caso por el Consejo Electoral del Estado en los términos del título decimosegundo, que será objeto de análisis en capítulo aparte.

La inconformidad y el recurso de reconsideración, ambos de naturaleza jurisdiccional, serán resueltos por las salas de primera y segunda instancia del Tribunal Contencioso Electoral del Estado, conforme a los procedimientos que al efecto se prevén en el título decimocuarto de esta ley y que a su vez será comentada en el capítulo siguiente.

No puede escatimarse la presencia como órgano resolutor del colegio electoral integrado como ya se dijo por miembros del H. Congreso del Estado saliente. Este punto presenta varias peculiaridades que deberán aclararse: como ya se decía según lo dispuesto por el artículo 306 de la ley electoral, el Consejo Electoral del Estado al concluir el cómputo general de la elección de Gobernador, en el acta respectiva debe hacer constar las objeciones y escritos de protesta que se hubieran presentado por los partidos políticos, coaliciones y los candidatos. Toda esta documentación deberá ser enviada para su calificación al colegio electoral; por ende, y como lo señala la tradición jurídico electoral, este órgano colegiado deberá pronunciarse acerca de esas impugnaciones, por virtud de que el artículo 382 de la Ley Electoral apartado tercero inciso b) al

reglamentar la inconformidad, expresamente inhibe al Tribunal Contencioso Electoral del conocimiento de este tema al señalar que sólo lo podrán promover los interesados en contra de: "inciso b) la expedición o en su caso la negativa de expedición de las constancias de mayoría, salvo que se trate de la relativa a la elección de Gobernador".

Así pues, el colegio electoral es el único facultado por la Constitución Local y por la Ley Electoral, para calificar la elección de Gobernador, pero todavía se encuentra en la legislación otra omisión, porque en el régimen federal se contemplan dos filtros de legalidad: primero el derecho de los partidos políticos a promover la inconformidad, que debe resolver la Sala Regional competente del Tribunal Federal Electoral, a diferencia que en el encabezado del artículo 382 en comentario se señala: "la inconformidad, sólo se podrá promover por los interesados y en los casos que se indican a continuación". Como es fácil imaginarse, ésta es una limitación absoluta, máxime que como se señaló en el párrafo anterior, hay disposición expresa en cuanto a la elección de Gobernador.

Un segundo filtro que por la estructura recursal prevista en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, resulta operativa ante la presencia de una resolución jurisdiccional poniendo fin a la primera instancia de la inconformidad, lo es el que las facultades del colegio electoral para modificar o revocar la decisión jurisdiccional, sólo pueda asumirse cuando se compruebe que en la resolución se violen las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas o las relativas a la motivación del fallo o cuando éste sea contrario a derecho, según se desprende del texto del artículo 60 de la Constitución General del País vigente a partir de 1990 y sin que sea obstáculo para ello, la reforma del 3 de septiembre de 1993, en la que se incluye ya a la sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, para con su participación dar fin a la autocalificación electoral, pero que por lo que estimo se trata de un error, no se conservaron expresamente los requisitos ya citados y que sólo por su demostración podrá el colegio electoral modificar o revocar las sentencias que en cuanto a la elección presidencial pronuncie el Tribunal Federal Electoral. Sin embargo, al no ser expresamente derogadas, tales condicionantes deben de seguir rigiendo la actuación del colegio electoral, ya que se deduce del nuevo texto la variación de criterio sólo en las elecciones de

diputados y senadores en que tiene competencia la sala de segunda instancia, a diferencia de la elección presidencial en que se siguen dando los supuestos del texto constitucional anterior y por ello no estimo que se trate del caso de una derogación implícita sino de una omisión, que obliga a aplicar las reglas de la interpretación jurídica.

IV.- Medios de impugnación vigentes

En cuanto a su distribución debe señalarse que la ley de Jalisco presenta algunos aspectos de mayor modernidad que la Ley Federal de la materia, como lo es la circunstancia de que se clasifiquen por separado los recursos administrativos, de los medios de impugnación jurisdiccionales.

Mención especial amerita la inconformidad, porque ésta al menos ya no se intitula como recurso, que en mi criterio particular nunca lo ha sido, aunque su reglamentación actual tampoco revela que ya se le dé la formalidad de considerarla un proceso concentrado de carácter jurisdiccional y con fines anulatorios de los efectos de actos creados con vicios cuyas consecuencias son destruidas por las resoluciones que declaran procedente la impugnación; aunque el gozo se va al pozo cuando se advierte que la inconformidad sigue de segunda instancia para la aclaración y la revisión, contradiciendo el legislador jalisciense el buen propósito de reglamentar un verdadero juicio político electoral con efectos anulatorios y caer nuevamente a un simple recurso procesal.

En cuanto a la reconsideración, ésta sigue en términos generales los lineamientos establecidos por el texto vigente de la Constitución Federal en su artículo 60. En el capítulo siguiente se analizarán estos medios de impugnación frente a la legislación federal de la materia.

V.- Comparativo con la legislación procesal electoral federal

1.- Recurso de aclaración.- Al respecto la legislación local no se ha actualizado y contempla no sólo de la vigente sino de sus antecesoras varias características que estimo negativas:

a).- Considero que no se ha buscado a través de la reglamentación de este recurso su accesibilidad y agilidad en favor del ciudadano, porque le impone a éste el tránsito por diferentes etapas que bien podrían ser enunciadas como obstáculos, al requerir que luego del empadronamiento, si se da alguno de los supuestos de la aclaración, debe de presentar su solicitud y al igual que la legislación federal contra la negativa o la falta de respuesta interpondrá el medio de impugnación, pero dentro del término fatal de veinticuatro horas según lo prevé el artículo 331, las que corren desde el momento en que se haya notificado, a diferencia de los tres días a que se refiere el Código Federal de la Materia en su artículo 302, mismos que cuentan a partir del día siguiente del conocimiento o notificación.

b).- En cuanto a la tramitación de la aclaración de referencia ésta es biinstancial y mixta por cuanto contempla una parte administrativa a resolverse por la dirección del registro de electores, y otra jurisdiccional, ya que contra su decisión procede el recurso de inconformidad que deberá ser resuelto por la sala de primera instancia del Tribunal Contencioso Electoral que se turne el asunto por el presidente del Tribunal Electoral.

c).- En el trámite de la inconformidad a que se refiere el artículo 378 y siguientes no se dan en un trato diferencial al recurso procedente de un ciudadano, respecto de los promovidos por partidos políticos, no obstante que es obvio que no están en igualdad de circunstancias.

2.- Recurso de revisión.- No obstante que este recurso es la herramienta de los institutos políticos, cuya actividad principal es la electoral, en tanto que la aclaración es promovida por ciudadanos, quienes sólo por excepción tienen acceso al derecho procesal electoral; el artículo 335 otorga el mismo tratamiento en ambos casos señalando que de no cumplirse las prevenciones se tendrá por no interpuesto el recurso.

El término de interposición de la revisión a que se refiere el artículo 332 y que es de sólo setenta y dos horas, contadas de momento a momento no representa ningún avance frente a la legislación federal que otorga tres días, no obstante que la local

en comento fue promulgada casi un año después. Obviamente que esta limitación en tiempo perjudica a los partidos políticos, pero también complica al Consejo Electoral resolutor la toma legal y razonada de la decisión ya que sólo se concede cinco días después de su recepción para el pronunciamiento respectivo.

3.- Inconformidad.- La parte administrativa de este medio de impugnación relativa a la recepción y envío de los escritos de inconformidad por las comisiones distritales y municipales a que se refieren los artículos 137.VII y 138.XII al Tribunal Contencioso Electoral como también lo contempla el artículo 383, en comparación a la legislación federal, es sumamente magro. Sólo de la vinculación de los artículos 333 y 376 se puede deducir que además de la remisión del recurso y sus anexos se agregará un informe de la autoridad, sin que al efecto se establezcan consecuencias por su omisión a los requisitos de éste. Tratando de surtir las abundantes lagunas en la ley, el Tribunal aprobó en su Reglamento Interior disposiciones complementarias para la substanciación de los medios de impugnación, y en cuanto a la inconformidad, está reglamentada por los artículos del 37 al 40, en los que esencialmente se dan las bases para el turno de los asuntos, disponiendo que éste opera con la cuenta al presidente del Tribunal quien hará la distribución entre las salas, y en el caso de que en el envío se hayan omitido pruebas o documentos, el artículo 39 prevé el requerimiento con la sanción única de denunciar la omisión ante la autoridad competente para que ésta proceda conforme a las leyes aplicables al caso, sin ninguna sanción procesal.

En cuanto a los términos, mientras que en la norma federal se otorgan cuatro días para su interposición, en la ley local únicamente se contemplan setenta y dos horas según se aprecia del texto del artículo 383. Este precepto tampoco regula la intervención de los terceros antes del envío de las constancias al Tribunal, sino que el partido político con interés de conservar un derecho incompatible con el pretendido por el actor sólo puede intervenir conforme a lo dispuesto por el artículo 387, presentándose dentro de las veinticuatro horas siguientes a partir del momento que se fije en los estrados el turno correspondiente. Comparando las legislaciones, en la local el tercero queda en notoria

desventaja frente al actor porque no puede conocer el planteamiento de su contraparte y además que sólo se le otorga la mitad del tiempo para su formulación.

El artículo 319 al regular las causas de nulidad de la votación recibida en una casilla sólo señala ocho en lugar de las diez previstas por la ley federal, pero además en el caso de error encarece la procedencia al señalar que éste debe ser grave quedando a juicio del Tribunal la calificación de la anomalía.

Las dos causas faltantes, relativas a la realización de los escrutinios y cómputos en lugar distinto al determinado previamente; la recepción de la votación con fecha distinta de la señalada o por personas u organismos diferentes a los facultados por la ley, se incluyen como calificativas de violaciones substanciales que es un elemento necesario y que debe quedar plenamente acreditado para la procedencia de la nulidad de una elección conforme lo dispone el artículo 320 de la ley local.

En este capítulo debe resaltarse que el artículo 322 a diferencia del correlativo de la Ley Federal, sí faculta expresamente al consejo electoral o a las comisiones distritales para abstenerse de expedir la constancia de mayoría cuando advierta posibles causas de nulidad.

Es lamentable que en la legislación local no se haya repetido la disposición federal contenida en el artículo 290.2, porque si se lee con cuidado el artículo 320 de la ley local se advierte que la facultad del Tribunal Federal para declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores por el acreditamiento de un desaseo generalizado, en la disposición local ha sido incorporada como elemento para configurar la nulidad de una elección y además la redacción del artículo no proporciona claridad para concluir si se enumeran diferentes causas o si se requiere la presencia de todas para configurar la causal.

La protesta tampoco quedó regulada en la legislación estatal, sólo se señala en el artículo 279 la facultad de presentarla y el término de cuarenta y ocho horas para exhibirla, el que resulta menor al establecido por la Ley Federal; pero en el capítulo de pruebas no se le da un tratamiento especial en cuanto a sus alcances o efectos.

- 4.- Reconsideración.- En cuanto a esta segunda instancia, la ley electoral de Jalisco sigue en lo substancial los lineamientos previstos por la Ley Federal, por lo que no se hace comentario especial al respecto.

VI.- Comentario final

Como se expresa a principio de este artículo, no es posible agotar un tema tan vasto en unas cuantas cuartillas, por ello sólo se trató de justificar a través de estas líneas las afirmaciones sobre las limitaciones que para los ciudadanos y los partidos políticos contendientes presenta la legislación electoral local, ello con el ánimo de generar inquietud social para buscar el perfeccionamiento de la legislación; aunque el ideal social sea que la transparencia de los resultados electorales y la actitud de los contendientes hagan innecesaria la participación de los órganos jurisdiccionales, circunstancia a la que se acercó mucho la elección celebrada en Jalisco el 12 de febrero ya que por los datos periodísticos se conoce que únicamente fueron presentados treinta y nueve escritos de inconformidad, siendo incuestionables los apuros de las autoridades administrativas y jurisdiccionales para desahogarlos con las limitaciones que la ley electoral de Jalisco presenta.

Sección de bibliohemerografía

I. Reseñas Bibliohemerográficas

II. Bibliografía temática

REYES TAYABAS, Jorge. *Análisis de los Delitos Electorales y Criterios Aplicativos*.

México, Procuraduría General de la República, 1994, 255 pp.

La obra mencionada constituye un estudio dogmático de los delitos electorales, incorporados por Decreto de Reformas y Adiciones al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990 y por diverso Decreto publicado oficialmente el 25 de marzo de 1994.

El autor señala previamente que su trabajo es el fruto de reflexiones que tuvo en su actividad como Coordinador de Zona en la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, dependiente de la Procuraduría General de la República; función en la que tuvo la oportunidad de analizar y aplicar el citado Código Penal, así como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las diversas leyes secundarias relacionadas.

Lo anterior nos induce a pensar que si bien se trata de un trabajo teórico, también es cierto que está enriquecido con las experiencias derivadas de la práctica diaria.

Siguiendo el orden numérico de los preceptos en estudio, el autor divide la obra en veinte Capítulos, resaltando en el Primero que en el Título Vigésimo Cuarto del Libro Segundo del Código Penal en cita se contienen dos especies de delitos, a saber: los electorales y los cometidos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, precisando que estos últimos todavía no han entrado en vigor.

En el Capítulo Segundo el autor se ocupa de recordar lo previsto en los artículos 34; 35; fracciones I, II y III; 36 fracciones III, IV y V; 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a la forma de Estado y de Gobierno adoptado por el pueblo mexicano, especificando los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos.

Señala en el Capítulo Tercero que la analizada reforma penal tiene la finalidad de proteger la función electoral, medio por antonomasia de expresión de la voluntad popular que por su propia naturaleza ha de ser justa, limpia, transparente y confiable.

En consecuencia, dice el autor, la respetabilidad, imparcialidad, seguridad y la exactitud de la función electoral, son objeto inmediato de tutela de las figuras delictivas, siendo su objeto mediato la efectiva vigencia de la soberanía y la democracia, que constituyen principios básicos de nuestra organización como República, dentro de un sistema representativo y federal.

De lo anterior el autor llega a la conclusión de que el bien jurídico protegido es la adecuada función electoral; salvo en el caso del artículo 408 del Código Penal, que tutela la adecuada función legislativa, razonamiento que consideramos cuestionable y que debe ser analizado con mayor detenimiento.

En el Capítulo Cuarto precisa que conforme a los artículos 41 de la Constitución Federal y 68 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral, en todo lo relacionado con el ejercicio de la autoridad electoral, asume la representación del Estado, que es el sujeto pasivo de los delitos, independientemente de que también lo puedan ser las Cámaras de Diputados y Senadores, los electores, partidos políticos, los candidatos y sus representantes, cuando los delitos afecten su particular esfera jurídica.

En los Capítulos Quinto y Sexto, el autor se refiere a los ámbitos de competencia legislativa federal y del Distrito Federal, así como a los de aplicación práctica del comentado Código Penal y a la intervención de las Procuradurías y órganos jurisdiccionales correlativos a ambos fueros.

Por cuanto hace al sujeto activo de los delitos electorales, en el Capítulo Séptimo se dice que conforme a los artículos 403, 409 y 411, cualquier persona puede serlo; sin embargo, en los otros artículos sí se contiene la especificación de quiénes pueden asumir esta calidad, con exclusión de las demás personas.

El artículo 404 se refiere a los ministros de cultos religiosos; el artículo 406 a los funcionarios electorales; los numerales 407 y 410 aluden a los servidores públicos y el 408 a los diputados y senadores electos, sin incluir a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal.

Finalmente, el artículo 412 se refiere a los organizadores de los actos de campaña.

En el propio Capítulo Séptimo el autor precisa que todos los delitos electorales son dolosos, quedando excluida la comisión culposa, conforme a lo previsto en el artículo 60 del multicitado Código Penal Federal.

Es importante mencionar que, en el Capítulo Octavo el licenciado Reyes Tayabas se refiere al acierto del legislador, al haber definido en el artículo 401 los términos: funcionarios electorales, funcionarios partidistas y documentos públicos electorales, omitiendo definir la expresión: servidores públicos que, en opinión del autor, se debe entender en los términos del artículo 108 Constitucional.

De los capítulos undécimo al vigésimo el autor estudia cada una de las figuras delictivas atendiendo al siguiente esquema:

1. Bien jurídico protegido;
2. Elementos del tipo;
 - 2.1 Elementos descriptivos;
 - 2.1.1 Conducta;
 - 2.1.2 Afectación de bien jurídico;
 - 2.1.3 Forma de intervención del activo;
 - 2.1.4 Sujeto activo;
 - 2.1.5 Sujeto pasivo;
 - 2.1.6 Resultado material y su atribuidad a la conducta;
 - 2.1.7 Objeto material;
 - 2.1.8 Medios utilizados;
 - 2.1.9 Circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión;
 - 2.1.10 Referencias modificativas;
 - 2.2 Elementos normativos;
 - 2.3 Elemento subjetivo;
3. Tentativa;
4. Responsabilidad;
5. Punibilidad, y
6. Otros aspectos a atenderse.

El estudio de los delitos se realiza, según se explica en las Advertencias de la obra, así como en el Capítulo Décimo, siguiendo el esquema establecido en el artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales, relacionado con los diversos artículos 16 y 19 de la Constitución Federal.

Como corolario se puede decir, que si bien el análisis que ofrece el autor de la obra es sumamente elemental, también es cierto que contiene argumentos valiosos para la reflexión, los cuales pueden constituir la base de un estudio más amplio y profundo, sobre esta materia olvidada con relativa frecuencia.

*Norma Inés Aguilar León**

* Investigadora del Área Académica de Derecho Procesal

FRANCO GONZALEZ SALAS, José
Fernando. "La calificación de las
elecciones" en *Derecho y Legislación
Electoral. Problemas y Proyectos.*

México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en
Humanidades de la UNAM y Grupo Editorial Miguel Angel
Porrúa, 1993, pp. 231 a 249.

En el artículo que se reseña, el autor Franco González Salas, quien fue Magistrado Propietario fundador del pionero Tribunal de lo Contencioso Electoral, habiendo continuado su carrera jurisdiccional-electoral en el Tribunal Federal Electoral, donde actualmente desempeña la más alta responsabilidad como Magistrado Presidente, nos presenta los elementos básicos del concepto de calificación electoral, distingue los diferentes sistemas de calificación, refiere los momentos más relevantes de la evolución jurídica e histórica del tema en nuestro país, y expone las reflexiones políticas que contextualizan la proyección futura de la calificación de elecciones en México.

El autor -quien también es profesor honorario de Derecho Administrativo en la Escuela Libre de Derecho-, soportado en su profundo conocimiento doctrinal de la materia y en su experiencia jurisdiccional-electoral sin parangón en el país, logra identificar los aspectos medulares del tema, y los expone con objetividad académica, claridad y sencillez. Merced a estas virtudes y a su incidencia en tópicos relevantes de la agenda política actual, el artículo que se analiza tiene, hoy día, plena vigencia como estudio introductorio al tema de la calificación de las elecciones, no obstante que fue publicado en mayo de 1993 y que, por lo tanto, no incorpora en su análisis la reforma constitucional y legal ocurrida en el año previo a las elecciones federales de agosto de 1994.

Toda elección en cualquier país, nos dice el autor introduciéndonos gradualmente en las profundidades del tema, concluye con un procedimiento de calificación, en el cual se determinan, por lo menos, los siguientes tres elementos básicos: 1) Que

materialmente haya habido elección; 2) Que ésta haya sido válida, por haberse desarrollado con apego a la legalidad y porque se hayan actualizado los supuestos de selección de él o los candidatos para desempeñar el cargo, y 3) Que arroje un resultado electoral, el cual puede ser el de darle el triunfo a cualquiera de los contendientes, o bien, la declaración de nulidad de la elección.

Los tres elementos citados, interrelacionados y con frecuencia entrelazados, mínima y universalmente integran todo procedimiento de calificación electoral. La peculiar experiencia histórica y configuración política de las naciones, en cambio, se refleja en un gran catálogo de órganos diferenciados que en los diversos países tienen a su cargo la calificación electoral.

Siguiendo a Duverger, quien inicialmente identifica como orgánica la principal diferencia específica entre los diversos sistemas de calificación electoral, el autor propone clasificar a los sistemas existentes, en los siguientes cuatro grupos, atendiendo a la naturaleza básica del órgano que realiza la función:

1. Sistemas que confieren la calificación en forma exclusiva a un órgano político;
2. Sistemas que confieren la calificación en forma exclusiva a un órgano jurisdiccional;
3. Sistemas que confieren la calificación en forma mixta, y
4. Sistemas que confieren la calificación de las elecciones a un órgano especial que reúne facultades administrativas, jurisdiccionales y en algunos casos legislativas.

Ejemplo del primer grupo es Suiza; del segundo, Chile; del tercero, Alemania; del cuarto, Costa Rica. La clasificación en cuatro grandes grupos que propone Franco González Salas, como el propio autor lo enfatiza, se basa exclusivamente en la naturaleza de la función fundamental que realiza el órgano, de tal manera que al interior de cada rubro aún podrían identificarse subgrupos si se profundizara, por ejemplo, en las diferencias de integración, atribuciones y funcionamiento de los diversos órganos electorales.

Qué sistema de calificación electoral se adecua más al presente de México, y cuál debe ser, en su caso, la participación del Poder Judicial en nuestro régimen electoral, son preguntas contemporáneas, en relación con las cuales resultan muy útiles los apuntes históricos y las reflexiones que el Lic. Franco González Salas nos expone en su artículo.

Durante más de 150 años la constante histórico-jurídica de la calificación de elecciones del Poder Legislativo en México -nos ilustra el autor-, desde la Constitución de Cádiz, pasando por las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, y hasta 1977, fue la de la autocalificación. Hecha excepción del período de vigencia de las leyes constitucionales centralistas de 1836 que establecieron que la calificación de las elecciones de senadores correspondía al Supremo Poder Conservador, mientras que al Senado correspondía calificar las elecciones de diputados.

La "autocalificación", consecuentemente, merece un apartado especial en el artículo que se comenta. La autocalificación -nos dice el autor- es una especie de calificación que sólo opera para las elecciones de diputados y senadores, y significa que ningún otro poder o autoridad puede intervenir en la decisión final sobre las elecciones de los miembros que han de integrar el Poder Legislativo. La autocalificación tiene su origen en la división de poderes y en aquellos sistemas que prefieren la autonomía del Poder Legislativo como depositario de la voluntad popular.

En 1977 la calificación de la elección de legisladores se encargó a los colegios electorales. En 1986 se introdujo en la historia nacional el sistema mixto de calificación electoral, instaurándose el Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuyas

resoluciones no vinculaban y eran libremente consideradas por los colegios electorales.

En 1990 se fortaleció el sistema mixto de calificación electoral, habiéndose limitado la actuación, hasta entonces libérrima de los colegios electorales. Por una parte, éstos sólo podrían modificar o revocar las resoluciones del Tribunal Electoral, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes y sólo cuando el procedimiento o el fallo del Tribunal no se ajustara a derecho. Adicionalmente, se facultó a los órganos encargados de la organización electoral para otorgar constancias de mayoría o de asignación de presuntos diputados o senadores cuyas elecciones no hubiesen sido impugnadas ante el Tribunal, y estas constancias sólo podían ser revisadas por los colegios electorales por problemas de elegibilidad o por hechos supervenientes.

En el artículo que se comenta, de mayo de 1993, Franco González Salas apuntaba los argumentos fundamentales en contra de los colegios electorales: "primero, se deja la calificación a una mayoría predeterminada, que actúa siempre conforme a sus intereses; segundo, que siendo un cuerpo político, pasa por alto las consideraciones de derecho; y tercero, que pugna formalmente con el principio fundamental de derecho, el cual prohíbe ser juez y parte en una causa".

Finalmente, en septiembre de 1993, la que constituyó la cuarta reforma constitucional y legal importante en materia de calificación electoral en sólo tres sexenios, excluyó definitivamente al Poder Legislativo de la calificación de la elección de sus miembros, correspondiéndole esta responsabilidad a las nuevas autoridades electorales, autónomas y fortalecidas: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

Por lo que corresponde a la participación del Poder Judicial en los procedimientos de calificación electoral, con fundamento en el artículo 73, fracciones VII y VIII, de la Ley de Amparo, y los artículos 41 y 60 Constitucionales, el Poder Judicial ha sustentado jurisprudencia firme en el sentido de que el juicio de amparo no procede en materia política, salvo que existan violaciones a las garantías individuales. Tesis ambigua, nos indica el autor, que ha propiciado múltiples interpretaciones para su aplicación, pero que en la práctica ha concluido casi

siempre con la determinación de improcedencia o sobreseimiento del Juicio de Amparo.

Muy sana distancia la que ha tomado el Poder Judicial en relación con los procedimientos de calificación electoral, especialmente considerando el aleccionador suceso histórico ocurrido en 1876, que Franco González Salas destaca tanto por su relevancia política como jurídica, y que fue el protagonizado por don José María Iglesias, entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Iglesias, argumentando una elección irregular y por tanto nula, desconoció por "incompetencia de origen" al reelecto Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, concluyendo don José María Iglesias que él mismo debía asumir la titularidad del Ejecutivo

según la suplencia que ordenaba la Constitución de 1857. La tesis del jurista Ignacio Luis Vallarta finalmente se impuso y continúa vigente en nuestros días, habiéndose sostenido que el Poder Judicial sólo podía conocer y resolver de cuestiones de competencia y no de legitimidad de los poderes públicos.

La procedencia del juicio de amparo en materia electoral y la autonomía e imparcialidad de los órganos electorales, son temas que, a pesar de las varias reformas legales recientes, siguen formando parte de la discusión política actual. Valiosos antecedentes y elementos de juicio en relación con estos temas pueden encontrarse en el artículo que se reseña.

Contundente es la conclusión de Franco González Salas: "Lo que resulta ineludible es la necesidad de sujetar todos los actos y resoluciones electorales, de autoridades, partidos políticos, candidatos y ciudadanos, al principio de legalidad, así como perfeccionar los procedimientos e instituciones que son garantes del mismo. Esto debe ser el *desideratum* en materia político electoral".

Carlos Arenas Bátiz*

* Secretario Académico del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

TENZER, Nicolás. *La Política*. Traducción de Juan Cristóbal Cruz R., Sergio René Madero y Susana Esqueda Aceves. México, Publicaciones Cruz O., 1992, 110 pp.

La presente obra, que refiere a la Política como concepto universal, se compone de una introducción, notas, citas, bibliografía, índice y seis capítulos, en los que su creador aborda con bastante claridad la dinámica conceptual de la palabra Política, desde su origen histórico hasta la moderna generosidad de su concepto o noción, vertiendo en ello un desglose analítico comparativo, de lo que antaño era a lo que actualmente es, mediante comentarios y reflexiones bien soportados filosófica y didácticamente.

Su autor, Nicolás Tenzer, es un prestigiado y reconocido catedrático universitario francés, miembro distinguido del Centro de Estudios y de Reflexión para la Acción Política (CERAP) y maestro de conferencias del Instituto de Estudios Políticos de París, autor además de distintas obras y artículos de naturaleza como la que nos ocupa.

La intención que propone su creador redundante en establecer un concepto o definición de la política, de la que señala que en apariencia muestra acepciones diferentes, pero que sin embargo, su concepto es más preciso de lo que parece, y establece que política es poder; pero es al mismo tiempo principio de organización de un orden social. Desde esos parámetros, desentraña los efectos y condiciones que como poder genera la política y destaca su función teleológica como principio de organización; habla de universalismo democrático y de la despolitización, a la que califica como una de las características de las sociedades posmodernas y refiere a sus síntomas, como el abstencionismo, el desinterés de los ciudadanos por la vida cívica, entre otros.

Sin duda, la política es un tema que además de apasionante, implica el pensamiento y motor de la democracia a la que aspira una sociedad de hombres libres, de ahí que el autor con una claridad manifiesta, sumerge el tema de mérito, utilizando la técnica de reflexión propositiva, partiendo desde el

entorno histórico, y precisa las etapas de su desarrollo, desde su griega concepción hasta la actualidad, que explican desde su punto de vista las muchas crisis por las que ha pasado la sociedad contemporánea en su evolución; marca las notas distintivas de la política y lo político.

El interesado incluso de la conformación y significado mismo de la palabra política, pasando por sus connotaciones griega y romana en el antiguo régimen, de la posición filosófica de los precursores de la política moderna como Maquiavelo y Bodín, las disertaciones de Santo Tomás, de las aportaciones de la reforma luterana y calvinista con la que apareció la teoría contractualista de la repartición del poder, de las diversas fórmulas del contrato político propuestas en su momento por Hobbes y Rousseau, del tratamiento del pensamiento spinozista de la política que propone una libertad de espíritu no contractual, incluyendo la teoría de la diseminación del pensamiento, encontrará que son temas que Nicolás Tenzer abarca con una precisión académica entendible en el extremo, hasta finalizar con la propuesta que formula para resolver la interrogante que hace consistir, en cómo hacer política y filosofar después del fin de la filosofía.

Del análisis del pensamiento de los filósofos nombrados líneas arriba, el autor aborda el estudio de la naturaleza del espacio político y del espacio democrático, estableciendo sus divergencias ante lo inherente de sus conceptos intrínsecos, y sus convergencias en su ejercicio, señalando como relevancia que no sería concebible una democracia que no tenga política, y que ésta no puede ser sino democrática.

En la obra que se reseña, se analiza con marcada tendencia filosófica, la relación que guarda el individuo en el orden político como ciudadano democrático, con la sociedad, resaltando que aquella se da mediante la deliberación como forma de

voluntad colectiva y de perfeccionamiento, y concluye que en caso contrario, se genera la despolitización como producto de un estallido de la democracia.

Como tesis importante, Tenzer sostiene después de reflexionar lo que produce la despolitización, que afirmar que el orden democrático se fundamenta en la deliberación, también significa que la pluralidad está en el centro de la acción política, y que es factible gracias a la posibilidad de un intercambio, lo cual se opone a *“la sordera de las culturas”*. Esta apreciación, parte sin duda de la básica consideración de que si no existe sentido de comunidad en la acción misma del pensamiento, no hay política, ni democracia, ni autonomía.

Es una gran verdad de que entre la política y democracia, debe haber una reconciliación; en ese sentido, el autor explica contundentemente lo que da en llamar *“conciencia política”*, que se genera necesariamente de la alianza que debe coexistir en el ejercicio de aquellos conceptos, que generan lo político como consecuencia de la política.

De suyo, adquiere relevancia el razonamiento que esgrime el autor, al proponer la unificación política del mundo, que permita construir internacionalmente la dignidad política del hombre, en la que impere la política y la democracia, frente a lo que llama el desorden internacional, fundada en la existencia de más Estados democráticos y la creación de un orden internacional más estable, frente a la censura que califica al mundo internacional como no pacificado y como políticamente no estabilizado;

al respecto habla entonces, del entorno de la guerra y de los conflictos sociales que subsisten como consecuencia del demérito de la democracia.

En la obra de alusión, se enmarcan con exactitud los modelos sociales que provocan la representación cuando no es respetada la libertad política del individuo, encuadrándolos en cinco esquemas gradualmente identificados, en los que el régimen totalitario constituye un común denominador, como máxima negación de dicha libertad.

Con un cuestionamiento interesante, se aborda la problemática de la relación que tiene la política con el Derecho; en este contexto, el autor constriñe su posición en el sentido de que el Derecho y la política entran en conflicto cuando se acusa al Derecho de frenar a la política, o a esta última, de menospreciar al Derecho, partiendo desde luego, de la naturaleza ambivalente que rige sus relaciones, y afirma como conclusión que la importancia del Derecho en el orden político, es indispensable, en tanto que constituye un instrumento de transformación que da garantía al orden político y democrático.

Las aportaciones y conclusiones a las que finalmente llega el autor de la obra, permiten establecer lo positivo de su visión de la política y sus propuestas; de ahí que es válido reconocer que no por el simple hecho de ser la política el tema que se analiza, sólo por ello adquiera relevancia, sino que habrá que destacar además que su contenido es importante, porque permite amalgamar una conceptualización más exacta de lo que es la política en sí, sus distinciones de lo político y de su correlación con la democracia y la norma jurídica, aspectos todos por demás apasionantes.

Carlos Carmona Gracia*

* Investigador Académico del Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2ª Circunscripción, Sala Regional Durango.

MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier.*José María Iglesias y la Justicia Electoral.*

México, Editorial UNAM-IIIJ, 1994, 447 pp.

La obra que atrae nuestra atención para su debida reseña es del doctor Javier Moctezuma Barragán, la cual es el resultado de una acentuada investigación sobre las aportaciones jurídico-electorales del insigne jurista mexicano JOSE MARIA IGLESIAS.

Efectivamente, en esta obra se analiza la vida y obra de este gran hombre, resaltando que fue quien en tiempos de la Reforma ocupó un lugar relevante en la vida política del país, la administración pública, la actividad periodística y sobre todo la judicatura. Se comenta, desde 1823, sobre su nacimiento y los pormenores de la vida de don José María Iglesias.

En repetidas ocasiones, se transcriben fragmentos de su autobiografía, donde se detallan las actividades realizadas por él, sea en el campo gubernamental o en su esfera privada. Por ejemplo, no podemos pasar por alto las ideas manifestadas una vez que ocupó el cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia en 1873: "Cuando me decidí a entrar a la Presidencia del primer tribunal de la nación, me fijé dos reglas invariables de conducta. Una, sostener con esmero la independencia y respetabilidad de la Corte. Otra, hacer efectivas, por medio de los juicios de amparo las garantías individuales declaradas por la Constitución, base y objeto de las instituciones sociales. A fuerza de energía y contando con el apoyo de magistrados independientes y dignos, logré alcanzar ambos objetivos. Pronto apareció ante el público el resultado de lo que se estaba practicando. Generalizóse entonces la convicción de que eran realmente tres los supremos poderes federales". Sostiene el autor que don José María Iglesias ejerció la presidencia de la Suprema Corte con la plena convicción de que se trataba de un poder político encargado de interpretar la Constitución, situado a la misma altura de los otros dos poderes.

Algo que marcó un hito en la jurisprudencia mexicana son las tesis de incompetencia de origen

expuestas por el ministro Iglesias a partir de 1871, a través del célebre caso del amparo de Morelos y del de las elecciones presidenciales de 1876. En la tesis de incompetencia de origen, la causa de legitimidad constitucional implicaba, en algunos casos, hacer consideraciones en torno al origen de las autoridades estatales. En la controversia sobre las elecciones realizadas durante 1876, se destaca que al existir un gran número de entidades federativas en estado de sitio, éstas no podían considerarse válidas. Sostiene el autor que: "La preocupación por juzgar y decidir las controversias constitucionales, suscitadas con motivo de las elecciones, resulta ahora importante en relación a los debates sobre el Tribunal Federal Electoral".

En esta obra que se reseña, se contiene el análisis de los primeros amparos en materia político-electoral y el surgimiento de la referida tesis sobre incompetencia de origen. Se comenta que en 1869 se presentó un asunto político-jurídico complejo conocido como la "Cuestión de Querétaro", el cual versó sobre la injerencia de los poderes federales en dicha entidad, porque el entonces gobernador de Querétaro, coronel Julio Cervantes, se enfrentó seriamente con la legislatura local, al rechazarle a ésta un decreto sobre reformas a la administración de justicia. La mayoría de los diputados locales solicitaron el apoyo del Gobierno Federal, pidiendo concretamente la intervención del Poder Legislativo, que en ese mismo año resolvió respaldar a dicha legislatura estatal, la cual declaró culpable al gobernador, cesándolo en sus funciones y designando a Mariano Vázquez como encargado del Poder Ejecutivo Local. El Congreso reiteró al Ejecutivo Federal, la solicitud de envío de efectivos militares, para hacer cumplir el veredicto de la legislatura que había declarado culpable y había destituido al gobernador Cervantes. En este asunto el coronel Julio Cervantes fue representado por el abogado Ignacio L. Vallarta, quien interpuso un amparo y obtuvo una sentencia favorable del Juez de

distrito, para que pudiera continuar como gobernador; sin embargo, la misma fue revocada en revisión por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y negó el amparo al gobernador Cervantes considerando que: "...el remedio constitucional de ocurrir a los tribunales de la federación para pedir amparo contra leyes o los actos de cualquier autoridad que violen o restrinjan la soberanía de los estados o invadan la esfera de la autoridad federal, tiene la limitación expresa de que sólo se concede a los individuos en su simple calidad de particulares, y por tanto, que en ningún caso podrá hacerse extensiva la concesión de ese recurso a los estados, mientras no sea lícito alterar el sentido natural y genuino de las palabras; que esta sola consideración debió haber bastado para la denegación del recurso, aún cuando por otra parte, la personalidad del gobernador de Querétaro, en representación del Estado, no fuera inadmisibles, como lo es, porque los gobernadores sólo representan el poder ejecutivo de los estados, y no a los estados mismos, mucho menos en contra de las legislaturas como se verifica en el presente caso..."

La Corte Suprema conoció, asimismo, de diversos amparos en materia político-electoral, algunos de ellos promovidos ante juzgados de distrito de Jalisco por varios ciudadanos, contra la aplicación de ciertas disposiciones de la Ley Electoral del 12 de diciembre de 1872, y contra actos de las autoridades encargadas de intervenir en las elecciones municipales de Guadalajara. El autor sostiene que: "Como se aprecia en las ejecutorias correspondientes, las resoluciones del más alto tribunal no siempre favorecieron a los promoventes; sin embargo, nunca se puso en duda la facultad de la Suprema Corte para conocer de asuntos políticos y específicamente electorales por la vía del amparo".

Moctezuma Barragán llega a la conclusión de que: "... la tesis de incompetencia de origen no fue originada por Iglesias, sino que fue sostenida por la Corte antes de que él ocupara su presidencia. De 1872 a principios de 1873, dicha tesis era aprobada por mayoría de votos de los once ministros. No obstante sus matices políticos, los amparos fueron atendidos con gran celeridad por el pleno de la Suprema Corte. En realidad no fue Iglesias quien politizó al más alto tribunal, pues cuando tomó posesión, la Corte ya había atendido asuntos de gran trasfondo político-electoral. Durante el gobierno de Benito Juárez hubo plena conciencia de que los

ministros de la Suprema Corte eran jueces constitucionales y no ordinarios. El Juez común aplica la ley mediante el método deductivo: lo general conduce a lo específico. En cambio, el juez constitucional examina la validez de las leyes y lleva a cabo procesos lógico-jurídicos imbuidos de consideraciones político-filosóficas. En síntesis, la etapa entre 1867 y 1874 es considerada por los juristas e historiadores, como una época en donde tuvo gran vigencia la Constitución de 1857".

Un capítulo de la obra en comento se centra en el estudio específico del importante amparo de Morelos y la legalidad electoral. ¡Qué interesante resulta su lectura! Efectivamente, don José María Iglesias, entonces en su carácter de ministro de Gobernación, notificó oficialmente la reforma constitucional del 17 de abril de 1869 que dispuso la creación en la Federación mexicana del nuevo Estado de Morelos (en parte del territorio del Estado de México). El gobernador de dicho naciente Estado fue el general Leyva, quien expidió la denominada Ley de Presupuesto para el año fiscal de 1874, la cual fue aprobada por seis diputados de un total de diez, ya que los demás no asistieron a la sesión correspondiente. Con dicha ley, hubo cinco hacendados que se vieron particularmente afectados y reclamaron en amparo la ejecución de la citada ley de Presupuestos y fundaron su petición con base en el argumento de que la mencionada ley fue expedida en una sesión de diputados de número insuficiente para formar quórum, pues de entre los seis legisladores que concurrieron a su expedición, uno de ellos, Vicente Llamas, no tenía tal carácter, porque su elección se había verificado en el distrito donde era jefe político, violándose el artículo 33 de la Constitución local. Además se argumentó que las leyes para ser obedecidas requerían ser promulgadas por un Poder Ejecutivo legítimo y el general Leyva, no lo era, ya que se había reelegido mediante una reforma constitucional no ajustada al procedimiento previsto en la Constitución local. Dichos hacendados fueron patrocinados por el C. Julián Montiel y Duarte. El Juez Segundo de Distrito en el Estado de Morelos consideró que: "...sólo puede ser llamada autoridad constitucional competente, la que haya sido completada con individuos que formando un número legalmente necesario, estén nombrados en virtud de lo mandado por la Constitución General de la República y por la particular del Estado, y no con individuos que hayan sido electos con violación de la una o de la otra", además de que: "...todo poder

público que no dimane constitucionalmente del pueblo conforme al artículo 39 de la Constitución Federal, no es ni puede ser la delegación constitucional que establece y requiere en los poderes de los estados el artículo 41 de la misma Constitución Política y que la usurpación de un poder público en todo o en parte no puede ser obra del gobierno representativo democrático federal que establecen los artículos 40 y 109 de la Constitución, y que todas las autoridades del país tienen el deber de respetar y sostener según lo ordena el artículo 1º de la misma". Lo anterior condujo al Juez a declarar violada la garantía consagrada en el artículo 16 en contra de los quejosos hacendados. Al revisarse el fallo del juez de distrito, por la Suprema Corte, ésta lo revocó en la parte que amparaba a los quejosos por la nulidad que se objetaba al diputado Vicente Llamas, pues no era revisable por el Tribunal de la Federación, porque la elección había quedado del todo subsistente con la aprobación respectiva y se concluyó que dicho máximo tribunal sólo podía considerar el título con que funcionaban las que se dicen autoridades, y con ese dato, resolver sobre la competencia de los funcionarios públicos para ejercer determinado acto.

Los puntos principales debatidos en el "Estudio Constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia", José María Iglesias llegó, entre otras, a las siguientes conclusiones:

- 1.- Con arreglo al artículo 16 de la Constitución federal, el juicio de amparo procedía por la incompetencia surgida de la ilegitimidad de las autoridades de los estados.
- 2.- La Corte de Justicia, con excepción solamente de una bien pequeña minoría, acordó considerar los aspectos sobre la ilegitimidad de las autoridades, siempre y cuando constituyan una infracción a la Constitución federal.
- 3.- Conforme a varios artículos constitucionales, el amparo procedía en todo caso de violación de los derechos del hombre, base y objeto de las instituciones sociales.
- 4.- El Amparo de Morelos procedía, por el doble motivo de falta de legitimidad en los casos del diputado Llamas y el gobernador Leyva, puesto que en la elección del primero y en la reelección del segundo, la Constitución federal había sido infringida.

El debate relativo al Amparo de Morelos tiene, a juicio de Moctezuma Barragán, un gran significado jurídico y político: "En el terreno jurídico, la polémica se basó concretamente en la validez del fallo contrario al gobernador Leyva, por haber violado la Constitución. No hubo en consecuencia una declaración terminante del más alto tribunal cuyo efecto fuera la remoción del gobernador del Estado de Morelos, puesto que en materia de amparo las resoluciones tenían efecto, entonces como ahora, únicamente en el caso controvertido y no se aplicaban de manera general *erga omnes*", además "...José María Iglesias aprovechó este importante hito histórico para manifestar que la Suprema Corte, lo que en realidad pretendía era proteger a los ciudadanos cuando se cometían actos inconstitucionales que violentaran los derechos del hombre. Iglesias también incluye en este rubro tanto a las llamadas garantías individuales como a los derechos electorales y fue más allá cuando afirmó que en relación a la calificación de las elecciones, los colegios electorales no debían infringir la ley ya que no podían pasar por alto a la Constitución. Por tanto, era la Suprema Corte el órgano facultado para oír en última instancia y resolver cualquier transgresión al Estado de Derecho, en lo relativo a los actos electorales que violaran la Constitución Política. Sin duda, en ese entonces José María Iglesias buscaba fortalecer la democracia mexicana y a la Suprema Corte, como último intérprete de la Constitución".

José María Iglesias también fue Presidente interino constitucional de la República, entró a desempeñar ese cargo por ministerio de ley, a consecuencia de la acefalia en que había quedado la Nación, desde el momento en que se debilitó el gobierno de Lerdo de Tejada cuya reelección fue ampliamente combatida. Iglesias publicó el "Manifiesto a la Nación" el día 28 de octubre de 1876, donde calificó de ilegal la declaración de la Cámara de Diputados relativa a la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada, pues se aseguró que no hubo elecciones para Presidente de la República, pues en más de cien distritos, casi la mitad de la República, se dejó de sufragar, pues varios de ellos se encontraban ocupados por revolucionarios, y en otros casos debido a que hubo una abstención voluntaria de los electores que no deseaban dar visos de legalidad a un acto que, de antemano era conocido que se iba a falsear el sufragio popular. En dicho Manifiesto sostuvo: "Supongamos que el Congreso de la Unión declarase

que era Presidente de la República un extranjero, un niño, un mexicano privado de los derechos de ciudadano, un eclesiástico o una persona que no residiese en el país al tiempo de la elección. Supongamos que, entre dos candidatos a la Presidencia de los que uno hubiese tenido diez mil votos y el otro ciento o ninguno, declarase que el segundo era el legalmente electo. ¿Qué haríais entonces vosotros, fanáticos partidarios del ilimitado poder de los colegios electorales? A no renegar de vuestros principios, pasar por todo: obedecer y callar. No os quedaría ni el recurso de la revolución, puesto que proclamáis como artículo de fe, que las aclaraciones de los colegios electorales constituyen siempre la verdad legal; que en ningún caso están sujetas a revisión de autoridad alguna; que por todos deben ser consentidas y respetadas; que son una especie de absolución papal; y que, con el bautismo borran el pecado original y cualquier otro si le hallan" y concluye diciendo: "Protesto, pues, contra el decreto de 28 del corriente, a cuya observancia me opondré hasta donde alcancen mis fuerzas. Quiero así sellar la enérgica defensa que llevo tiempo de estar haciendo, del principio salvador de nuestras instituciones, compendiado en esta lacónica frase: SOBRE LA CONSTITUCION, NADA: NADIE SOBRE LA CONSTITUCION".

Algunos historiadores y juristas han opinado que la posición de José María Iglesias en estos acontecimientos representó un nuevo flanco para el presidente Lerdo de Tejada quien, resentido con Iglesias resolvió entregarle a Porfirio Díaz la Ciudad de México, cuya ocupación le dio una ventaja definitiva, porque entonces el general Díaz se autoproclamó Presidente de la República, integró su gabinete e inició una campaña militar contra José María Iglesias, quien buscó el exilio y retiro en los Estados Unidos de América, donde mantuvo una oposición digna, manifestando que prefería el hundimiento completo de su causa al triunfo, alcanzado con el auxilio de los extranjeros ya que no había llegado a esa nación por obra de su voluntad, sino arrastrado por la necesidad de los acontecimientos. A su regreso a tierras mexicanas se dedicó por completo a su vida privada.

En fin, es agradable e ilustrativa la lectura de este libro "José María Iglesias y la Justicia Electoral", en él se contienen además diversos capítulos sobre la Suprema Corte de Justicia frente a cuestiones políticas en el Constituyente de 1917 que son dignos de

ser leídos con todo cuidado, sobre todo por el cúmulo de datos sustraídos por el autor directamente de documentos originales, expedientes y casos concretos que llevaron a la Suprema Corte a sostener la improcedencia del amparo en materia política, la cual es estudiada en el apartado intitulado por Moctezuma Barragán como "La improcedencia del amparo en materia política: una errónea tesis jurisprudencial".

Cabe mencionar por último, que en este libro no sólo se contiene además un estudio sobre el Tribunal Federal Electoral en México, sino inclusive la vigencia de los principios de José María Iglesias en los sistemas electorales contemporáneos, como Chile, Costa Rica, Colombia, Honduras, Venezuela, etcétera.

Moctezuma Barragán termina diciendo: "Sin embargo, el pleno reconocimiento de los derechos electorales como derechos humanos, y la asunción del papel que en esta materia le corresponde a la Suprema Corte de Justicia, para garantizar los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos, aún se encuentra distante, por lo que resulta imperioso satisfacer esta necesidad democrática; tanto más, si consideramos las circunstancias por las que atraviesa hoy día nuestra nación que requiere una profunda reforma judicial. Los mexicanos tenemos el ejemplo de hombres cabales como José María Iglesias, que lucharon por la democracia. Compartamos sus principios y abracemos su causa para alcanzar el México plenamente democrático que todos deseamos".

Es de estimarse que este trabajo efectuado por el doctor Javier Moctezuma Barragán está bien documentado, contiene sus puntos personales al respecto y cubre los requisitos indispensables del más exigente y escrupuloso investigador en cuestiones electorales.

*Ma. Macarita Elizondo Gasperín**

* Juez Instructor de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel.
 "Los tribunales electorales" en *Las elecciones federales de 1991*.

Alberto Aziz y Jacqueline Peschard
 (compiladores).

México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM y Miguel Angel Porrúa, 1992, pp. 161-180.

El maestro Manuel González Oropeza, constitucionalista y ex-director del entonces Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, en su artículo "Los tribunales electorales", realiza un análisis crítico y propositivo del sistema de justicia electoral federal mexicano, y hace una serie de observaciones atinadas y otras más que resultan opinables, recurriendo a diversas fuentes documentales de primera mano, como algunos informes de actividades de los órganos jurisdiccionales estudiados, tesis jurisprudenciales y relevantes, votos particulares, estadísticas, artículos y notas periodísticas, tanto de aquellos que recogen informaciones y posiciones institucionales u oficiales (Tribunal de los Contencioso Electoral Federal y Tribunal Federal Electoral) como los que reflejan puntos de vista independientes (Academia Jalisciense de Derechos Humanos).

A pesar de que este artículo data de finales de 1992 y que la materia electoral ha experimentado variadas y frecuentes reformas, a tal grado que se habla de la "permanencia" de los regímenes transitorios (recuérdese que desde esa fecha han ocurrido dos reformas constitucionales y cinco legales, incluyendo entre éstas la de mediados de 1992), algunas de las tesis que en él se sostienen continúan vigentes y en ello radica su actualidad, con independencia de su valor como referente introductorio para el estudio de la historia del contencioso electoral federal. Si bien, para quien esto escribe, resulta claro que, a propósito de las reformas constitucionales y legales, debe destacarse la relevancia de las verificadas en 1993 y 1994, porque ampliaron las instancias de defensa legal para los partidos políticos

y los ciudadanos; establecieron reglas procedimentales más claras; facilitaron el acceso a la impartición de la justicia electoral; consolidaron la profesionalización e imparcialidad del órgano jurisdiccional electoral, y sustituyeron el sistema contencioso político para la impugnación de la elección de los legisladores federales por un contencioso jurisdiccional.

Su exposición se remonta a la discusión ocurrida durante la centuria pasada entre José María Iglesias e Ignacio Luis Vallarta y la prevalencia de la tesis de este último para mantener al margen de lo electoral al Poder Judicial Federal -axioma que pervive hasta la fecha-; pasando por la facultad de investigación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se registra algún hecho que constituya la violación del voto público, desde 1917; el establecimiento del recurso de reclamación ante la Suprema Corte contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, vigente a partir de 1977 y derogado en 1986; la improcedencia del juicio de amparo contra actos de autoridades electorales y para la protección de los derechos políticos, en virtud de que estos últimos no son considerados como garantías individuales; la instauración del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, en 1987, y finalmente, aborda los aspectos relativos al Tribunal Federal Electoral, creado en 1990. Sobre estos dos órganos jurisdiccionales especializados en la materia electoral federal, el autor sostiene que constituyen la confirmación del "Estado de Derecho ... en el fenómeno político", junto con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del recurso de reclamación, y que, en cierta forma, echaron por tierra la doctrina que postulaba la perversión de la

función jurisdiccional al involucrarla en el contencioso electoral.

La parte central del trabajo de González Oropeza es la relativa al análisis crítico de las estadísticas sobre el recurso de queja, en vigor con el Código Federal Electoral, y el de inconformidad, con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la presentación y resolución de esos recursos durante los procesos electorales federales de 1988 y 1991, respectivamente, los cuales *stricto sensu* corresponden al nombre y características del juicio de nulidad.

También, es objeto de la atención preferente del autor, el hecho de que el 30% de los recursos de queja presentados fueron desechados y aproximadamente el 90% de los de inconformidad (empero, respecto de este último dato es necesario aclarar que resulta impreciso conforme a la información asentada en la *Memoria 1991 del Tribunal Federal Electoral*, gráfica 43, ya que se indica un porcentaje diverso que es del 51.61%), así como el escaso éxito de esos recursos; cuestiones que, al mismo tiempo, le llevan a cuestionar, junto con Enrique Sánchez Bringas, si el sistema de medios de impugnación tiene una reglamentación sistematizada y sencilla, procedimientos no complejos, plazos indispensables, una precisa delimitación de competencias y un mínimo de formalidades; aunque igualmente admite la posibilidad de que esos hechos obedezcan al descuido, desconocimiento de la ley electoral o tácticas de los partidos políticos, y advierte que la "...justicia electoral se llevó apegada a Derecho..." y que dicha normatividad jurídica demostró "...una vez más el excesivo rigorismo...". Sin embargo, el propio González Oropeza advierte que el Tribunal Federal Electoral, por medio de sus decisiones, suplió

lagunas e igualmente parece sugerir que este último interpretó *in melius* ciertas disposiciones jurídicas.

Posteriormente, aparece la fase propositiva del trabajo, en la cual se trata lo relativo a la supresión del escrito de protesta como requisito de procedibilidad (preocupación que se ha atendido por el Tribunal Federal Electoral, cuando, a través de diversos criterios reiterados sostenidos en la resolución de numerosos recursos de inconformidad presentados durante el pasado proceso electoral federal de 1994, reconoció que los escritos de incidentes pueden hacer las veces de ese requisito por contener los mismos elementos); la presentación del recurso directamente ante el Tribunal (lo cual puede originar serios problemas para la debida integración de los expedientes y el fácil acceso de los recurrentes, ya que los consejos originalmente concentran los expedientes respectivos y están situados en cada distrito y entidad federativa, piénsese que cada Sala del Tribunal tiene su sede en la correspondiente cabecera de circunscripción), así como la legitimación *ad procesum* y *ad causam*, pruebas, la recepción de recursos de inconformidad en cada una de las cinco salas, etcétera.

Finalmente, el maestro González Oropeza subraya la necesidad de crear un proceso electoral federal de carácter tutelar, con la supresión de requisitos procesales que se estimen innecesarios y el establecimiento de la suplencia de la queja (esta última en vigor con la reforma legal publicada el 24 de septiembre de 1993 en el *Diario Oficial de la Federación*), y la creación de una especie de acción popular.

Juan Carlos Silva Adaya*

* Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

II. Bibliografía Temática sobre Organización de las Elecciones

- ABAD LOPEZ, Miguel Angel. "El procedimiento electoral español", en: *Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, pp. 481-511.
- ACADEMIA JALISCIENSE DE DERECHOS HUMANOS. "Opinión sobre el proceso electoral federal en Jalisco" en: *Nuestra palabra: El fraude electoral de 1991 y la participación ciudadana en lucha por la democracia*, México, Convergencia de organismos civiles por la democracia, 1992, pp. 219-223.
- ACADEMIA MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO POTOSINO DE DERECHOS HUMANOS. "El proceso electoral potosino: Entre la ilegalidad y la inmoralidad", en: *Nuestra palabra: El fraude electoral de 1991 y la participación ciudadana en lucha por la democracia*, México, Convergencia de organismos civiles por la democracia, 1992, pp. 289-302.
- ALANIS FIGUEROA, María del Carmen. "1994 Instituciones electorales vis à vis abstencionismo: Estrategia de comunicación" México, Universidad Iberoamericana, 1993, 23 pp.
- ALCOCER V., Jorge. "IFE: Legalidad y conflicto", en: *La organización de las elecciones: Problemas y proyectos de solución*, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Miguel Angel Porrúa, 1994, La democracia en México: Actualidad y perspectivas, pp. 35-59.
- ALVARADO MENDOZA, Arturo. "Los comicios del 18 de agosto de 1991 y la información electoral", en: *Las elecciones de Salinas: Un balance crítico a 1991*, México, Flacso, Plaza y Valdés, 1992, pp. 127-178.
- ALVAREZ, Rafael. "Proceso electoral en Tabasco", en *Nuestra palabra: El fraude electoral de 1991 y la participación ciudadana en lucha por la democracia*, México, Convergencia de organismos civiles por la democracia, 1992, pp. 311-338.
- ANTILLON MONTEALEGRE, Walter. "El sistema electoral nicaragüense", en: *Legislación electoral comparada: Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, San José, Costa Rica, CAPEL-IIDH, 1986, pp. 289-320.
- ARAGON REYES, Manuel. "Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral", en: *Curso anual interamericano de elecciones: Elecciones y democracia en América Latina*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1988, pp. 95-124.
- ARROYO, Alberto; HUAPE, Ignacio, GUZMAN, Salvador. "Elecciones en Morelos", en: *Nuestra palabra: El fraude electoral de 1991 y la participación ciudadana en lucha por la democracia*, México, Convergencia de organismos civiles por la democracia, 1992, pp. 229-287.
- AZIZ NASSIF, Alberto; MOLINAR HORCASITAS, Juan. "Los resultados electorales", en: *México: El 6 de julio de 1988: Segundo informe sobre la democracia*, México, Siglo XXI, Biblioteca México: Actualidad y perspectivas, 1990, pp. 138-171.
- AZIZ NASSIF, Alberto. "1991: Las elecciones de la restauración", en *Las elecciones federales de 1991*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1992, La democracia en México: Actualidad, pp. 215-242.
- AZIZ NASSIF, Alberto; ALONSO, Jorge. "Reforma política y deformaciones electorales", México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Cuadernos de la Casa Chata, 308 pp.
- BARTLETT DIAZ, Manuel. "Precisiones en torno a la legalidad, organización y funcionamiento del procedimiento oficial de resultados", en *Elecciones a debate 1988: Las actas electorales perdidas*, México, Diana, 1994, pp. 51-69.

- BECERRA CHAVEZ, Pablo Javier. "El COFIPE y las elecciones federales de 1991", en: *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades: Democracia y elecciones, México y América*, V. 11, No. 23, México, UAM, Unidad Iztapalapa, 1991, pp. 49-64.
- BECKER CUELLAR, César. "La jornada electoral de 1991", en *Seminario de divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Toluca, México, UAEM, Facultad de Derecho, marzo 1991, pp. 55-65.
- BERRUETO PRUNEDA, Federico. "Las elecciones de 1991 y el Partido Revolucionario Institucional: Organización electoral y la estructura partidista", en: *La organización de las elecciones: Problemas y proyectos de solución*, México, UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Miguel Angel Porrúa, 1994, La democracia en México: Actualidad y Perspectivas, pp. 205-244.
- BREA FRANCO, Julio. *La organización de las elecciones como proceso gerencial*, San José, Costa Rica, El autor, 1989, 137 pp.
- CELAYA LURIA, Lino. "Administrar las elecciones: Reflexiones para un proceso electoral de precisión absoluta", en: *Apuntes para la democracia*, México, SERSA, 1994, pp. 29-52.
- CURZIO GUTIERREZ, Leonardo. "Las elecciones locales de 1991 en Tabasco", en: *Elecciones con alternativas: Algunas experiencias en la República Mexicana*, México, *La Jornada*, UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1994, La democracia en México, pp. 211-227.
- CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. "El Instituto Federal Electoral", en: *Seminario de divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Toluca, México, UAEM, Facultad de Derecho, marzo 1991, pp. 11-24.
- DANTON RODRIGUEZ, Luis. "Conceptos técnicos de instituciones del proceso electoral", en: *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1982, *Perfiles Jurídicos*, pp. 28-49.
- DELGADO, René. "Observando a los observadores", en: *La organización de las elecciones: Problemas y proyectos de solución*, México, UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Miguel Angel Porrúa, 1994, La democracia en México: Actualidad y perspectivas, pp. 119-142.
- Elecciones al debate 1994*. "Testimonio y juicio de los observadores: Los resultados finales", México, Diana, 1994, 267 pp.
- ESPIRITU, Orlando. "Padrón electoral" en *La organización de las elecciones: Problemas y proyectos de solución*, México, UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Miguel Angel Porrúa, 1994, La democracia en México: Actualidad y perspectivas, pp. 13-34.
- FAESLER, Julio. "Consideración sobre la preparación de los procesos electorales", en: *Derecho y legislación electoral: Problemas y proyectos*, México, UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Miguel Angel Porrúa, 1993, La democracia en México: Actualidad y perspectivas, pp. 61-79.
- FARIAS MACKEY, Luis. "La jornada electoral: Paso a paso", México, Instituto de Estudios para la transición democrática, 1994, 77 pp.
- FEENEY, Floyd. "Elecciones presidenciales y congresionales: La Constitución y la Comisión Federal de Elecciones", en: *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad de California en Davis, pp. 337-351.
- FERNANDEZ MENENDEZ, Jorge. "Partido Acción Nacional: Preparación, participación y resultados en las elecciones federales de 1991", en: *La organización de las elecciones: Problemas y proyectos de solución*, México, UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Miguel Angel Porrúa, 1994, La democracia en México, Actualidad y perspectivas, pp. 177-188.

- FRANCO GONZALEZ SALAS, José Fernando. "La reforma electoral", en: *La transformación del Estado mexicano*, México, Diana, 1989, pp. 18-43.
- GARCIA ALVAREZ, Yolli; ARANA MIRAVAL, Eduardo. El Instituto Federal Electoral, Xalapa, Ver., Tribunal Federal Electoral, Sala Regional Xalapa, 1994.
- GARCIA, Juan Ignacio; ORTIZ BLANCO, Cecilio; OSORIO, Luis Camilo. *Análisis del sistema electoral mexicano: Informe de un grupo de expertos*, Organización de las Naciones Unidas, 1994, 39 pp.
- GARCIA RODRIGUEZ, Juan Ignacio. "Haití: Elecciones generales, 16 de diciembre de 1990", en: *Boletín electoral latinoamericano*, No. IV, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1990.
- GOMEZ TAGLE, Silvia. "Conflictos y contradicciones en el sistema electoral mexicano", en: *Estudios sociológicos de El Colegio de México*, V. 6, No. 16, México, Colmex, 1988.
- GOMEZ TAGLE, Silvia. "La calificación de las elecciones", en: México: El 6 de julio de 1988: *Segundo informe sobre la democracia*, México, Siglo XXI, Biblioteca México, Actualidad y perspectiva, 1990, pp. 83-121.
- GONZALEZ ROURA, Felipe. "Elecciones generales: Nicaragua, 25 de febrero de 1990", en: *Boletín electoral latinoamericano*, No. 3, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1990, pp. 17-31.
- GONZALEZ - ROURA, Felipe; OTAÑO PINERO, Jorge H. "Proceso electoral y justicia electoral: "La organización electoral en la República Argentina; composición y funciones de los organismos que la integran", en: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 741-759.
- HERNANDEZ BECERRA, Augusto. "Las elecciones en Colombia, análisis jurídico político", en: *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas Electorales*, V. 8, No. 3, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp. 349-385.
- HERNANDEZ BECERRA, Augusto. "El régimen electoral colombiano", en: *Legislación electoral comparada: Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, San José, Costa Rica, CAPEL-IIDH, 1986, pp. 13-75.
- HINOJOSA, Oscar. "Partidos políticos: Financiamiento público, privado y secreto", en: *La organización de las elecciones: Problemas y proyectos de solución*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Miguel Angel Porrúa, 1994, La democracia en México: Actualidad y perspectivas, pp. 79-118.
- "INFORME DEL PROCESO ELECTORAL REALIZADO EN LA REPUBLICA DE HONDURAS PARA LA ELECCION DE LAS AUTORIDADES SUPREMAS Y MUNICIPALES EN EL AÑO DE 1985", en: *Primera Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y El Caribe (1986: San Salvador, El Salvador): Memoria*, San José, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, IIDH, 1987, pp. 31-47.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. "Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral", en: *Memorias del proceso electoral federal de 1991*, 6 tomos en 22 vols., México, Instituto Federal Electoral, 1993, pp. T. I. V. 2-4.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. "Organización, jornada y resultados electorales", en: *Memorias del proceso electoral federal de 1991*, 6 tomos en 22 vols., México, Instituto Federal Electoral, 1993, pp. T. IV. V. 1.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. "El IFE y sus órganos centrales", en: *Memorias del proceso electoral federal de 1991*, 6 tomos en 22 vols., México, Instituto Federal Electoral, 1993, pp. T.I.V.1.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *México y sus elecciones federales*, México, 1994.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. OFICINA DE CENSO ELECTORAL. "Actuaciones de la Oficina del Censo Electoral, Elecciones locales y autonómicas", 1991, Madrid, 87 pp.

- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. "Las perspectivas para unas elecciones libres, limpias y honestas en México: Un informe ante el Consejo Coordinador Empresarial", México, 1994, 86 pp.
- JUNQUERA, Rafael. "La reforma política", México, Universidad Veracruzana, 1979, 207 pp.
- KRUNZ BOLAÑOS, Adolfo. "Hacia el proceso electoral de 1991", en: *Seminario las perspectivas de la reforma política a partir de las elecciones de 1991*, México, UNAM, 1991, pp. 107-111.
- LOPEZ CASILLAS, Cuauhtémoc. "El proceso de observación electoral en Jalisco", en: *Nuestra palabra: El fraude electoral de 1991 y la participación ciudadana en lucha por la democracia*, México, 1992, pp. 225-228.
- LOPEZ CHAVARRIA, José Luis. "Las elecciones municipales de España y México", España, 1991, 336 pp.
- MENA LOPEZ, Guillermo. "El sistema electoral mexicano: La racionalidad jurídica del poder como lógica de su conservación", México, 1991, 259 pp.
- MONCADA SILVA, Efraín. "Democracia, sufragio y sistemas electorales en Honduras", en: *Legislación electoral comparada: Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, San José, Costa Rica, CAPEL-IIDH, 1986, pp. 179-244.
- MORALES, Rodrigo. "La jornada electoral", en: *La organización de las elecciones: Problemas y proyectos de solución*, México, UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Miguel Angel Porrúa, 1994, pp. 61-77.
- NEWMAN VALENZUELA, José. "Registro Nacional de Electores", en: *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 181-215.
- NUEVO LEON, COMISION ESTATAL ELECTORAL. "Elecciones municipales en Nuevo León", en *Memoria y reflexiones del proceso electoral*, Nuevo León, 1992, 200 pp.
- NUEVO LEON, COMISION ESTATAL ELECTORAL. "Las elecciones de Nuevo León", en: *Memoria de actividades y reflexiones sobre el proceso electoral*, 1989, 220 pp.
- OSORIO ISAZA, Luis Camilo. "Epítome del Estado colombiano y su organización electoral, Bogotá, Colombia, *Registraduría Nacional del Estado Civil*, 1992, 47 pp.
- PATÍÑO CAMARENA, Javier. "Regulación jurídica del proceso electoral", en *Derecho y legislación electoral: Problemas y proyectos*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Miguel Angel Porrúa, 1993, La democracia en México: Actualidad y perspectivas, pp. 17-59.
- PEÑA CARRASCO, Teodoro. "Ecuador: Elecciones parciales, 17 de junio de 1990", en: *Boletín Electoral Latinoamericano* No. 3, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1990, pp. 53-58.
- PEREZ CRUZ, Orestes Eugenio. "Consideraciones sobre el proceso electoral municipal 1994", en: *El proceso electoral municipal en Veracruz 1994: Síntesis y opiniones de los comisionados ciudadanos*, Xalapa de Henríquez, Ver., Comisión Estatal Electoral del Estado de Veracruz-Llave, 1995, 115 pp.
- PESCHARD, Jacqueline. "La organización de las elecciones de 1991: En deuda con la imparcialidad", en: *Las elecciones federales de 1991*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1992, pp. 115-142.
- PESCHARD, Jacqueline. "Los organismos electorales en los comicios federales de 1991", en: *Las elecciones de Salinas: Un balance crítico a 1991*, México, FLACSO, Plaza de Valdés, 1992, pp. 59-78.
- "PRESENTACION DE LA DELEGACION DE GUATEMALA SOBRE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES", en: *Primera conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y El Caribe*, (1986: San Salvador, El Salvador), *Memoria*, San José, Costa Rica, CAPEL-IIDH, 1987, pp. 21-30.
- "PRESENTACION DE LA DELEGACION DE COSTA RICA SOBRE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1986", en: *Primera*

- conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y El Caribe (1986: San Salvador, El Salvador), Memoria, San José, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1987, pp. 49-63.
- Proceso electoral federal 1987-1988. México, Comisión Federal Electoral, 235 pp.
- PYNENBURG, Bert. "The multiple dimensiones of local coalition formation in Belgium", en: *Political parties and coalitions in european local government*, London, Routledge, 1989, pp. 34-67.
- QUIROGA LAVIE, Humberto. "Los sistemas electorales en la República Argentina", en: *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, vol. 3, No. 8, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp. 407-421.
- RAUSEO, Nerio. "La organización electoral en Venezuela y en América Latina", en: *Colección del cincuentenario* No. 4, Caracas, Venezuela, Consejo Supremo Electoral, 1988, pp. 175-207.
- RICORD, Humberto E. "El régimen electoral de Panamá", en: *Legislación electoral comparada: Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, San José, Costa Rica, CAPEL-IIDH, 1986, pp. 321-341.
- RIVERA VELAZQUEZ, Jaime. "Michoacán 92: La historia sin fin", en: *Elecciones con alternativas: Algunas experiencias en la República Mexicana*, México, La Jornada, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1994, La democracia en México, pp. 149-175.
- RODRIGUEZ LOZANO, Amador. "El sistema electoral mexicano", en: *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, vol. 3, No. 8, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 423-441.
- RODRIGUEZ LOZANO, Amador. "Retos de la reforma político-electoral", en: *Seminario las perspectivas de la reforma política a partir de las elecciones de 1991*, México, UNAM, El Nacional, 1991, La nueva reforma política, pp. 63-75.
- RODRIGUEZ LOZANO, Amador. "El sistema electoral mexicano", en: *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas Electorales*, vol. 8, No. 3, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp. 423-441.
- RUIZ MASSIEU, Mario. "Sistemas electorales en los países nórdicos: El caso Dinamarca", en: *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 405-434.
- SANCHEZ BRINGAS, Enrique. "Evolución de las instituciones electorales mexicanas 1812-1918", en: *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 67-85.
- SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo. "Las nuevas condiciones de la competitividad electoral", en: *Las elecciones de Salinas: Un balance crítico a 1991*, México, FLACSO, Plaza y Valdés, 1992, pp. 11-26.
- SANTAOLAYA MACHETTI, Pablo. Manual de procedimientos electorales. España, Ministerio del Interior, 1991, 237 pp.
- SCHLESKE TIBURCIO, Jorge. "Democracia, legalidad y legitimación de los procesos electorales", en: *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 859-868.
- SOBERANES NOGUEDA, Israel. "En torno al nuevo código electoral del Estado de Guerrero", en: *Justicia Electoral: Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, 1992, pp. 65-67.
- SOLANO YAÑEZ, Delfino. "Organismos y procesos electorales", en: *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 217-242.

SOLIS ACERO, Felipe. *El proceso electoral mexicano*, México, 1992.

SOLIS ACERO, Felipe. *La organización electoral en México: Antecedentes, integración actual y funciones*, México, 1992, 28 pp.

SOSA MIROS, Julio César. "Algunas opiniones sobre el proceso electoral municipal de 1994", en: *El proceso electoral municipal en Veracruz 1994: Síntesis y opiniones de los comisionados ciudadanos*, Xalapa de Henríquez, Ver., Comisión Estatal Electoral del Estado de Veracruz-Llave 1995, pp. 109-115.

TOME RAPALO, César Augusto. "La reforma electoral en la República de Honduras", en: *Curso anual interamericano de elecciones*, San José, Costa Rica, 1990, IIDH-CAPEL, pp. 267-283.

URRUTY, Carlos Alberto. *Registro electoral permanente*, Uruguay, Corte Electoral del Uruguay, 1992, 29 pp.

VALDES ZURITA, Leonardo; SIGAL PIEKAREWICZ, Mina. "La organización de las elecciones", en: *México: El 6 de julio de 1988: Segundo informe sobre la democracia*, México, Siglo XXI, Biblioteca México, Actualidad y perspectiva, 1990, pp. 51-82.

VICENCIO TOVAR, Abel. "Funciones de los partidos políticos en el proceso electoral", en: *Derecho Electoral Mexicano*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1982, pp. 50-71.

Sección
documental

I. Informe del Proceso Electoral Federal 1993-1994, rendido por el Presidente del Tribunal Federal Electoral

Señores Magistrados:

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 273, párrafo 2, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comparezco ante ustedes a rendir el informe, al término del proceso electoral federal de 1994, con el que se da cuenta de la marcha del Tribunal y de los principales criterios adoptados en sus resoluciones. En este acto hago entrega al Secretario General de un ejemplar del informe y de los documentos en que se sustenta, para su registro y guarda.

I. Antecedentes

Concluidos los comicios federales de 1991, por los que se renovaron la Cámara de Diputados y la mitad de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, así como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el impulso de distintos sectores de la sociedad, de los partidos políticos y del gobierno, propició que se llevaran a cabo diversas adecuaciones al marco constitucional y legal que regula nuestros procesos electorales, que cristalizaron en las reformas de septiembre y octubre de 1993, y mayo y junio de 1994, respectivamente. De ellas, sólo se da cuenta con las más importantes, relacionadas directamente con la materia de este informe.

Con motivo de las modificaciones aludidas cronológicamente en primer lugar, el Tribunal Federal Electoral, por definición constitucional, alcanza el rango de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal, en virtud de la desaparición de la figura de la autocali-

ficación de las elecciones de diputados, senadores y asambleístas.

Consecuentemente se fortaleció la estructura orgánica del Tribunal con la creación de una Sala de Segunda Instancia, integrada por el Presidente del mismo y por cuatro miembros propietarios y dos suplentes, provenientes del Poder Judicial Federal. Asimismo, se estableció que la elección de los magistrados cuyo origen es la judicatura federal corresponde a la Cámara de Diputados, o en sus recesos a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por el voto calificado de las dos terceras partes de sus integrantes. Las propuestas de los candidatos las tiene que hacer, para cada proceso electoral, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con ello, de acuerdo con el mandato constitucional, los tres Poderes de la Unión garantizan la debida integración de este órgano jurisdiccional.

Por tanto, el sistema para la validación de los resultados electorales quedó concebido con tres instancias: una administrativa, en

virtud de la cual los órganos distritales y locales del Instituto Federal Electoral son los facultados para hacer los cómputos, declarar la validez de la elección, determinar la elegibilidad de los candidatos y expedir las constancias respectivas; y dos jurisdiccionales, competentes para resolver las impugnaciones presentadas por los partidos políticos en contra de los actos o resoluciones que en esa materia, dicten los Consejos Electorales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Respecto a la elección presidencial, las Salas Central y Regionales continúan siendo competentes para resolver los recursos de inconformidad por nulidad de votación en casilla, conservando la Cámara de Diputados la facultad de calificar esta elección.

Para hacer frente a las nuevas atribuciones del Tribunal, las reformas constitucionales y legales establecieron nuevas reglas de procedimiento, ampliaron las vías jurídicas de defensa de ciudadanos y partidos políticos, así como el sistema de medios probatorios; y como aspectos novedosos de gran importancia, introdujeron los

principios de suplencia absoluta del Derecho y de la deficiencia en la argumentación de los agravios.

Las reformas de septiembre de 1993 y junio del año en curso, modificaron el sistema de causales de nulidad de votación en casilla y de elección. De estas modificaciones destaca la introducción de una causal genérica de nulidad de elección de diputados, senadores o asambleístas.

Finalmente, con las reformas constitucionales, se amplió la jurisdicción del Tribunal, al reconocerle competencia para resolver las diferencias laborales que puedan presentarse entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, así como entre el propio Tribunal Federal Electoral y los suyos, y se le facultó a este último para expedir su Reglamento Interior.

Con base en el marco jurídico definido por dichas reformas, el Tribunal Federal Electoral realizó todos los actos administrativos, de difusión, de capacitación y jurisdiccionales necesarios para cumplir con su delicada función durante el proceso del que se informa, entre las cuales destacan las siguientes:

Con fecha 27 de septiembre de 1993, y en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 269, párrafo 3 y 273, párrafo 2, inciso e) del Código de la materia, fue designado por el Presidente del Tribunal, como Magistrado Propietario de la Sala Xalapa, el licenciado Jorge Schleske Tiburcio, a consecuencia de la renuncia del magistrado propietario Francisco Loyo Ramos.

De conformidad con el artículo 265, párrafos 1 y 2, inciso a) del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, el día 4 de octubre de 1993, en sesión pública, se instaló formalmente el Pleno del Tribunal Federal Electoral, integrado por los Magistrados propietarios de las Salas Central y Regionales, fecha en la cual tuve el honor de haber sido designado Presidente de este órgano jurisdiccional.

En la misma fecha, y en cumplimiento de lo establecido por el inciso b) del mismo precepto, fue designado por el Pleno el Secretario General, nombramiento que recayó en el licenciado Francisco Javier Barreiro Perera.

Con fecha 13 de octubre de 1993, y con apoyo en lo dispuesto por los artículos 266, párrafos 2, inciso i), 3, 4 y 5 del código electoral federal, se llevó a cabo la sesión pública de la Sala Central, en la que rindió la protesta constitucional con el carácter de Magistrado propietario de dicha Sala, para el proceso electoral federal del que se informa, el Magistrado Suplente José de Jesús Orozco Henríquez.

En la misma sesión, la Sala Central designó por unanimidad de votos de sus integrantes, a su Presidente y a los Presidentes de las cuatro Salas Regionales, recayendo los nombramientos en los Señores Magistrados:

- * José Luis de la Peza
Muñoz Cano
Sala Central
- * Juan Angel Chávez Ramírez
Sala Durango
- * José Fernando Ojesto
Martínez Porcayo
Sala Xalapa

* Gabriel Gallo Alvarez
Sala Guadalajara

* Edmundo Elías Musi
Sala Toluca

Con fecha 27 de octubre de 1993, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, eligió por unanimidad de votos a los Magistrados propietarios y suplentes de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal, a propuesta del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recayendo los nombramientos en los Magistrados:

Propietarios:

- * Margarita Luna Ramos
- * Guillermo Ortiz Mayagoitia
- * Juan Silva Meza
- * Guillermo Velasco Félix

Suplentes:

- * Leonel Castillo González
- * Germán Tena Campero

Con el objeto de que este órgano jurisdiccional cumpliera cabal y profesionalmente con la elevada función que le confirió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme a lo previsto por el artículo 273, párrafo 2, inciso t) del Código de la materia, se fijaron los lineamientos para la selección, capacitación, designación y promoción del personal jurídico del Tribunal, tomando en cuenta los principios de imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

Para tal efecto, del 3 al 27 de noviembre de 1993, se llevaron a cabo en cada una de las Salas, cursos propedéuticos de actualización y especialización en las materias contencioso y político-

electoral, dirigidos a quienes reuniendo los requisitos de ley, estuvieran interesados en ingresar, o ser promovidos, al cuerpo jurídico del Tribunal, específicamente a los cargos de Jueces Instructores y Secretarios de Estudio y Cuenta, siendo así como, previo acuerdo con los Presidentes de las Salas Central y Regionales, fueron promovidos cuatro Secretarios de Estudio y Cuenta de la Sala Central al cargo de Juez Instructor de la misma, y designados el total de Jueces Instructores y Secretarios de Estudio y Cuenta de nuevo ingreso o de reingreso, en el caso de las Salas Regionales. Asimismo, a partir de esas fechas, se nombró a todo el personal jurídico y administrativo de las Salas Central y Regionales.

En Sesión Pública de Pleno, de fecha 17 de diciembre de 1993, y en cumplimiento de lo previsto por el párrafo decimocuarto del artículo 41 Constitucional, y por el artículo 265, párrafo 2, inciso d) del Código de la materia, fue aprobado el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, previos los trabajos de la Comisión Redactora encargada de elaborar el Proyecto respectivo, que se integró con un Magistrado representante de cada una de las cuatro Salas Regionales y tres Magistrados de la Sala Central, y que fueron los siguientes:

Por la Sala Regional Durango, el Magistrado Flavio Galván Rivera;

Por la Sala Regional Xalapa, el Magistrado Fernando Ojesto Martínez Porcayo;

Por la Sala Regional Guadalupe, el Magistrado Angel Díaz Ortiz;

Por la Sala Regional Toluca, el Magistrado Juan Manuel Mendoza Chávez.

Por la Sala Central, los Magistrados: Cipriano Gómez Lara, Daniel Mora Fernández y Javier Patiño Camarena.

El Secretario General del Tribunal fungió como Secretario Técnico de la Comisión.

El Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de diciembre de 1993.

El mismo 17 de diciembre del año pasado, se declararon formalmente instaladas las Salas del Tribunal Federal Electoral y se designó a los miembros de la Comisión Instructora a que se refiere el artículo 337-B, párrafo 1, inciso b) del Código de la materia, que sería la encargada de realizar todas las diligencias necesarias para poner, en su caso, en estado de resolución los expedientes relacionados con las diferencias o conflictos laborales que pudieran surgir entre el Tribunal Federal Electoral y sus servidores. Fueron designados para integrar esta Comisión, los Magistrados Javier Patiño Camarena de la Sala Central y Jorge Ortiz Escobar de la Sala Xalapa, así como el Juez Instructor José Luis Rebollo Fernández.

El 16 de febrero de 1994, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, nos comunicó la designación de los señores Lic. José Humberto Ortiz Salazar y Lic. Francisco Navarro Ortiz, como Magistrados suplentes de las Salas Xalapa y Toluca, respectivamente.

Con fecha 24 de febrero del presente año, el Magistrado Propietario de la Sala Toluca, Lic. Jorge Sánchez Cordero Dávila, presentó su renuncia con carácter de irrevocable, por lo que, con fundamento en los artículos 269, párrafo 3 y 273, párrafo 2 inciso e) del Código de la materia, se designó el día 28 del mismo mes y año, al Lic. Francisco Navarro Ortiz, Magistrado Propietario de esa Sala.

Con fecha 7 de junio de 1994, se celebró sesión del Pleno, en la que se aprobaron las reformas a los artículos 9 y 108 del Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, en congruencia con las reformas legales que entraron en vigor el 3 de junio del mismo año, relacionadas con las facultades de este órgano jurisdiccional para la interpretación de normas.

El 18 de agosto de 1994, tuvo verificativo la Sesión de Instalación Formal de la Sala de Segunda Instancia, en la cual ratificaron la protesta constitucional los Magistrados propietarios y suplentes que la integran.

II. Administración

2.1 Nueva Sede del Tribunal

En materia de administración, las principales acciones tomadas fueron las siguientes:

Con el propósito de contar con una sede propia y digna para el eficiente desarrollo de sus funciones jurisdiccionales, el Tribunal Federal Electoral llevó a cabo prácticamente desde su instalación formal, en el mes de octubre de

1991, diversas gestiones ante varias Entidades de la Administración Pública y del Departamento del Distrito Federal. Finalmente, se obtuvo por parte de este último, en el mes de septiembre de 1992, la donación de un terreno con una superficie total de 10,000 metros cuadrados, ubicado en la calle de Carlota Armero número 5000, Colonia Culhuacán-CTM, en el cual se construiría la sede de las Salas Central y de Segunda Instancia, así como las instalaciones para el Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Procurando en todo momento la mayor transparencia en el manejo de los recursos asignados a este propósito, el 3 de junio de 1992 se celebró un convenio general de colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México y sendos convenios específicos, uno con la facultad de Arquitectura, para la realización del Proyecto Arquitectónico Ejecutivo, estudio de mecánica de suelos, levantamiento del terreno y cálculo estructural, y otro con la Dirección General de Obras y Servicios Generales, para la elaboración de las bases del concurso, formatos y licitación, revisión del catálogo de conceptos de obra, análisis y dictamen de las propuestas de las empresas convocadas a participar, y supervisión de la obra civil, electromecánica e instalaciones. La obra fue asignada por licitación a ICA Constructora Urbana, S.A.

La ejecución del proyecto se inició el 1° de febrero de 1993, estableciéndose una Contraloría Técnica de Obra cuyo objetivo fue organizar la infraestructura para la evaluación en el avance de la edificación, los resultados de sus costos para permitir la coherencia de las decisiones presupuestarias, y

asegurar un mejor control de los gastos realizados.

La iniciación formal de la construcción de los edificios fue en abril de 1993, de tal manera que el tiempo para la terminación de los 19,085.52 metros cuadrados del conjunto, fue de sólo 11 meses. Para el equipamiento de los edificios se utilizó la tecnología más avanzada, con bajos costos y capacidad para crecimientos futuros. La inversión total de construcción y equipamiento fue de aproximadamente 65 millones de nuevos pesos.

El día martes 22 de febrero del presente año, con la presencia de los tres Poderes de la Unión, fue formalmente inaugurada esta nueva sede del Tribunal Federal Electoral.

2.2 Recursos Humanos

Con motivo del presente proceso electoral federal, la plantilla de personal se vio incrementada en relación a las plazas ocupadas al 31 de diciembre de 1993, en un total de 662 y como apoyo adicional, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se contrató en forma eventual al personal jurídico y administrativo necesario para hacer frente a las grandes cargas de trabajo que genera el proceso comicial.

2.3 Recursos Materiales

En esta materia, se llevó a cabo la adquisición e instalación de mobiliario, equipo menor, equipo de cómputo para la Sala de Segunda Instancia, Sala Central y Salas Regionales, así como para

otras áreas que lo requirieron; tal es el caso de: la Sala de Prensa, Centro de Documentación, aulas y áreas conexas de la Coordinación de Capacitación; servicio médico; Sala de monitoreo de medios de la Coordinación de Comunicación Social; asientos de diseño especial para el balcón de prensa en el Salón de Sesiones y equipamiento de las casetas de prensa, cafetería y contraloría.

El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios sesionó regularmente, habiéndose levantado las actas emitidas durante 1994, y revisado y ordenado las actas emitidas durante 1992 y 1993, así como toda la documentación y soporte que cada operación implica, dando con ello absoluta transparencia a la aplicación de los recursos del Tribunal.

2.4 Recursos Financieros

De conformidad con las necesidades de información de las Salas Regionales, se instaló el sistema computarizado de contabilidad de cada una de ellas y asimismo se capacitó al personal administrativo y de apoyo en el manejo de este programa, además se les dotó del catálogo de cuentas, guía contabilizadora y formatos de informes. Cabe señalar que todas las Salas han cumplido eficientemente con el marco normativo y han rendido los informes de manera permanente y con toda puntualidad.

Se presentó la cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno Federal correspondiente al presupuesto por el ejercicio de 1993, la que fue sancionada por las áreas normativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se presentaron en tiempo y forma todos los documentos e informes a las distintas dependencias del gobierno federal, incluyendo los informes de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de Gobierno; en el primer documento se presentaron los resultados obtenidos en la aplicación de los objetivos y estrategias del Plan y en el segundo destacan las acciones realizadas para la consecución de las prioridades nacionales y de la Institución.

2.5 Informática

El Tribunal cuenta con una red de cómputo a nivel nacional, integrada por cinco redes locales ubicadas en cada una de las Salas. Los sistemas de cómputo están constituidos principalmente por computadoras centrales o servidores, terminales, computadoras personales, impresoras y dispositivos de comunicación. Dichos sistemas funcionan bajo un ambiente multiusuario el cual permite, entre otras cosas, que se compartan los recursos informativos.

En virtud de la necesidad de transferencia de información entre las distintas Salas, se establecieron enlaces vía microondas entre los servidores de la Sala Central y los de las Salas Regionales, conformando así una red que une a las Salas, lo que permitió su enlace las veinticuatro horas del día. Con la red de cómputo, el Tribunal pudo hacer frente en forma oportuna y eficiente a la gran carga de información generada en el proceso electoral y específicamente en la tarea jurisdiccional.

2.6 Unidad de Control Interno

Se llevó a cabo la revisión de las operaciones, registros, informes y estados financieros, en cumplimiento de las normas, disposiciones legales y políticas aplicables.

De esta manera, el Tribunal asignó y utilizó los recursos financieros, humanos y materiales, conforme a los objetivos y metas fijados en los programas presupuestales y a las normas fijadas por el gobierno federal.

2.7 Servicios Generales y Mantenimiento

La Unidad de Servicios Generales se encargó permanentemente del apoyo logístico de eventos especiales, del servicio de seguridad y vigilancia, así como del Programa Interno de Protección Civil y primeros auxilios. Adicionalmente, se proporcionó mantenimiento preventivo y/o correctivo a todas las instalaciones especiales, equipos de bombeo, áreas verdes, a 102 líneas telefónicas directas, a 326 extensiones y a la red de faxes.

La acción eficiente y coordinada de las Salas y áreas centrales, nos permite afirmar que en materia de administración, el Tribunal Federal Electoral ha manejado eficazmente, con absoluta transparencia y honradez, y en puntual cumplimiento de las normas aplicables, todos sus recursos materiales, humanos y financieros.

III. Comunicación y Difusión

De conformidad con el artículo 281 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y los artículos 51 y 54 del Reglamento Interior, se desarrolló un programa integral de comunicación social durante el proceso electoral de 1994, con lo que se fortaleció el contacto permanente con los medios masivos de comunicación nacionales y extranjeros, se logró un mayor acercamiento con la ciudadanía a través de la realización de material informativo de este órgano jurisdiccional, e incrementó su acervo hemerográfico, fotográfico y audiovisual.

En las cinco Salas del Tribunal se celebraron seminarios con los representantes de la Prensa Nacional, con el objeto de proporcionarles información relativa a las reformas político-electorales y al sistema de medios de impugnación en el proceso Federal Electoral de 1994.

Los medios de comunicación nacionales y extranjeros fueron convocados en 211 ocasiones, por este órgano jurisdiccional, a efecto de que estuviesen presentes en las sesiones públicas, conferencias, eventos académicos o sesiones informativas.

Se emitieron 264 boletines de prensa a efecto de informar sobre la celebración de sesiones públicas; reuniones de trabajo con diversas organizaciones, tales como: partidos políticos, organismos no gubernamentales e internacionales; o bien, para dar cuenta del número de recursos resueltos y el sentido de los fallos de la Sala Central, Salas Regionales y Sala de Segunda Instancia.

Se produjo un video informativo, donde se explican los antecedentes del Tribunal, su funcionamiento, su estructura orgánica y el sistema de medios de impugnación, el cual fue presentado a representantes de partidos políticos, grupos de observadores nacionales, visitantes internacionales, organizaciones no gubernamentales, agregados y consejeros de prensa extranjera, entre otros.

Durante el lapso comprendido del 17 de agosto al 9 de septiembre del presente año, se transmitieron a nivel nacional, cuatro mensajes radiofónicos y tres de televisión, con una cobertura en radio de 1,110 emisoras y en televisión en 6 canales.

En cada Sala fue instalado un Módulo de Atención Ciudadana en el que se orientó a la ciudadanía respecto a la forma de obtener la Credencial para Votar con fotografía o en su caso, la forma de tramitar el recurso de apelación, y se les dio asesoría durante el día de la jornada electoral, habiéndose atendido un total de 2,452 llamadas.

Con el propósito de contar con un acervo más amplio, se ha recopilado hasta la fecha un Archivo Hemerográfico de más de 70,000 notas clasificadas en 100 temas principales. Asimismo, se elaboraron carpetas especiales sobre temas de interés particular para el Tribunal, así como una bitácora diaria de monitoreo de medios electrónicos.

La audioteca y videoteca del Tribunal, se integra actualmente con 191 cintas de audio y 348 de video, clasificándose en sesiones públicas, conferencias de prensa, reportes de monitoreo sobre el

Tribunal Federal Electoral e información político-electoral de carácter general; por otra parte, se clasificó el material fotográfico del Tribunal, integrándose una fototeca con aproximadamente 3,100 documentos, cifras que se verán incrementadas con las aportaciones de las cuatro Salas Regionales.

IV. Capacitación y Documentación

El Tribunal Federal Electoral se avocó a un proceso intenso de capacitación y preparación del personal jurídico y administrativo que lo integra.

4.1 Curso Propedéutico

Una vez que inició el proceso electoral, en el mes de octubre de 1993, se diseñó el mecanismo de selección del personal jurídico del Tribunal, atendiendo al perfil de los postulantes, su experiencia, su nivel de conocimientos teóricos y prácticos, su ejercicio profesional, así como su disposición hacia el trabajo, instrumentando un Curso Propedéutico de Capacitación y Actualización en las materias político y contencioso-electoral dirigido a quienes, reuniendo los requisitos de ley, estuvieran interesados en ingresar o ser promovidos al cuerpo jurídico de esta Institución, específicamente a los cargos de Jueces Instructores, Secretarios de Estudio y Cuenta y Secretario General de Acuerdos de las Salas Regionales.

Concluidas las sesiones de trabajo en cada Sala, se sometió a los aspirantes a una evaluación exhaustiva que comprendió cuatro secciones: Conocimientos Generales, Derecho Procesal, Derecho Procesal Electoral y Práctica Pro-

cesal Electoral, y los aspirantes que obtuvieron la mayor puntuación fueron integrados al cuerpo jurídico del Tribunal.

4.2 Programa Anual de Capacitación

Siendo indispensable la capacitación uniforme de todo el personal jurídico, para el diseño de los programas se tomó como base el análisis cualitativo y cuantitativo de los exámenes del Curso Propedéutico de los participantes aceptados; en segundo término, se contempló una temática particular, tomando como base la estructura de los ordenamientos de la materia y la competencia del Tribunal. De esta manera, se diseñó un Programa Anual de Capacitación, con la valiosa aportación de las Salas del Tribunal.

Ya formalizadas las áreas de estudio que debían trabajarse en el proceso electoral, las Salas iniciaron los distintos cursos que comprendieron la temática establecida en dicho Programa, y en algunos casos realizaron cursos complementarios, que fortalecieron aún más la preparación del personal jurídico. Las seis Salas del Tribunal realizaron más de 50 cursos de capacitación jurídica de su personal, de noviembre de 1993 al mes de agosto de 1994.

4.3 Reuniones Nacionales de Magistrados

Con la finalidad de uniformar los criterios a seguir durante el proceso electoral, se tomó la decisión de continuar con la práctica de llevar a cabo de manera periódica, Reuniones Nacionales de Magistrados.

Para la realización de dichas Reuniones, se diseñaron los programas a seguir y se dio el apoyo documental y técnico requerido en cada una de ellas. En total se celebraron trece Reuniones Nacionales de Magistrados, que representaron 190 horas efectivas de trabajo en las que se trataron temas relacionados con la función jurisdiccional de este Tribunal, adoptando los criterios preliminares que apoyaron las tareas de trámite, sustanciación y resolución de los recursos interpuestos ante el Tribunal Federal Electoral.

4.4 Cursos de Cómputo

Cabe destacar que en materia de capacitación se dio particular importancia al uso del sistema de cómputo con que cuenta el Tribunal. Por ello, todos los servidores del Tribunal, desde Magistrados hasta personal operativo, en todas las Salas, recibieron cursos para su óptima utilización.

Es así, que al llegar al mes de agosto del presente año, las distintas Salas que integran este Tribunal, habían cumplido con el objetivo trazado en materia de cómputo, ya que en todas ellas se instrumentaron los cursos requeridos que comprendieron las áreas fundamentales de estudio establecidas al principio del proceso. De esta manera, durante el período que se informa, se impartieron más de 60 cursos al personal jurídico y administrativo, que representan un total de 1,200 horas-clase impartidas.

4.5 Eventos Especiales

Una de las principales actividades del Tribunal fue, sin duda, la difusión de su estructura y competencia, labor de suma importancia para que la opinión pública, los partidos políticos, las asociaciones civiles y autoridades electorales tuviesen un marco referencial sobre el mismo y el sistema electoral mexicano, que les permitiese comprender la trascendencia de la actividad de este organismo en los procesos electorales federales. El Magistrado Víctor Carlos García Moreno, en su carácter de Encargado de Asuntos Internacionales, brindó un invaluable apoyo en el contacto y celebración de reuniones con los grupos extranjeros.

Fueron diversas las organizaciones con las que se celebraron reuniones y que recibieron cursos y pláticas en este Tribunal; entre ellas se mencionan las siguientes:

- * Organización de las Naciones Unidas.
- * Organización de los Estados Americanos.
- * Comisión de las Comunidades Europeas.
- * Delegación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- * Fundación Internacional para Sistemas Electorales.
- * Agregados y Consejeros de Prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- * Cónsules Honorarios de México.
- * Cónsules de las Zonas Fronterizas de México.
- * Cuerpo Diplomático, con la asistencia de los Señores Embajadores de treinta

y ocho países y veinte representantes de distintas Embajadas.

- * Líderes y personalidades de la Comunidad México-Norteamericana y Mexicana radicada en los Estados Unidos de América.
- * Comisión Mexicana de Derechos Humanos.
- * Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)
- * Barra Mexicana de Abogados.
- * Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo.
- * Academia Mexicana de Derecho Electoral, A.C.
- * Asociación Nacional de Abogados y Colegio de Abogados de México, A.C.
- * Asociación Nacional de Padres de Familia.
- * Colegio Nacional de Cirujanos Dentistas, A.C.
- * Federación Nacional de Colegios de Abogados, A.C.
- * Consejo Nacional de Estudiantes del Posgrado de Derecho, A.C.
- * Sociedad Mexicana de Autores de las Artes Plásticas, S. de I.P.
- * Miembros del Grupo San Angel.
- * Organización Red Ciudadana.
- * Representantes de partidos políticos nacionales.

La pluralidad y heterogeneidad de los organismos mencionados, son el reflejo del interés que hoy día tienen los distintos grupos de ciudadanos por la vida política del país.

4.6 Entrega de documentación electoral a partidos políticos

Es importante mencionar que el Tribunal realizó un esfuerzo importante en relación a los partidos políticos a efecto de que contaran con información detallada sobre su competencia, el sistema de medios de impugnación y la normatividad jurídica que regula los procesos electorales federales, para lo cual, se llevó a cabo un programa editorial de diversa documentación que fue entregada a sus representantes. Con ello, los partidos contaron con toda la información, de forma fácil y accesible, relativa al contencioso-electoral.

Es importante precisar que la mayoría de los partidos políticos, agrupaciones y personas en lo individual, requirieron al Tribunal Federal Electoral la entrega de una cantidad adicional de la referida documentación, misma que fue enviada oportunamente a quienes así lo solicitaron.

4.7 Documentación

Durante el período que comprende de octubre de 1993 a noviembre de 1994, en el Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral se lograron importantes avances en sus dos áreas: la de Servicios Documentales y la de Análisis Documental.

A la fecha, el acervo del Centro de Documentación rebasa los 5,000 títulos, lo cual lo convierte ya, en uno de los mejores centros especializados en materia electoral.

El Centro de Documentación vio incrementado su acervo en 435

títulos monográficos. En el período del que se da cuenta, se recibieron Constituciones y legislaciones locales de 10 Estados de la República y 31 Constituciones y 17 legislaciones electorales del extranjero, manteniendo de esta forma actualizados los acervos legislativos nacional y comparado.

En el servicio de consulta y referencia se atendieron 1,866 solicitudes tanto internas como externas de 646 usuarios (467 fueron internos y 179 externos).

El servicio de apoyo documental se convirtió en una ayuda adicional para el cuerpo jurídico del Tribunal que así lo solicitó, de tal suerte que las instituciones a las que se acudió en busca de información fueron: la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, El Colegio de México y el Instituto Federal Electoral.

Se procesaron técnicamente 1,101 títulos, de los cuales 319 corresponden a obras de Derecho, 501 a obras de ciencia política y 281 de carácter general y de consulta, por lo que se generaron 1,843 registros, correspondiendo 1,087 a referencias monográficas y 756 analíticas. Asimismo, se pusieron en circulación 1,246 ejemplares con número de adquisición. Esto es, la producción fue del orden de 153.58 registros mensuales ingresados a la base de datos TFE, la que a su vez incrementó a 4,232 el número de sus registros entre referencias de carácter monográfico y analítico.

El Tribunal edita periódicamente el *Boletín de Adquisiciones Recientes del Centro de Documentación*,

cuyo objetivo es el de difundir los acervos del Centro por medio de los registros que lo conforman. En este período que se informa, se distribuyeron 502 boletines a nivel interno y 1,368 a nivel externo.

A la fecha, el Tribunal Federal Electoral ha celebrado 15 convenios de préstamo interbibliotecario con las instituciones públicas y privadas más reconocidas en México.

Asimismo, la eficiente coordinación de las áreas de cómputo del Tribunal, permitió resolver conjuntamente diversos problemas que se suscitaron en el manejo de programas de cómputo, de configuración de sistemas, de soporte técnico, así como en el diseño y desarrollo de diversas bases de datos, entre las que destacan las siguientes: del *Diario Oficial de la Federación*; de candidatos electos para el proceso electoral 1994; de los recursos de inconformidad; y de los recursos de reconsideración.

V. Actividad Editorial

Aún y cuando durante el período que abarcó el proceso electoral sobre el que se informa, el Tribunal Federal Electoral dirigió sus actividades primordialmente a la jurisdiccional, no abandonó la actividad editorial.

Es así como en los meses de octubre de 1993 y julio de 1994 terminaron de imprimirse los números 3 y 4 de *Justicia Electoral*, *Revista del Tribunal Federal Electoral*, distribuyéndose principalmente a los partidos políticos e instituciones académicas nacionales y del extranjero.

Por otra parte, el Tribunal editó, como se ha señalado, diversas publicaciones que sirvieron de apoyo a los partidos políticos y a los ciudadanos para la interposición de sus recursos ante este órgano jurisdiccional, a los funcionarios y autoridades electorales, así como a aquellos interesados en el Derecho Electoral y en las funciones de este órgano.

La edición de 12,000 ejemplares de la obra conocida como *Ordenamientos Electorales*, compendiando en un solo volumen, el texto vigente de los artículos constitucionales relacionados con la materia político-electoral, así como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral y la Jurisprudencia aplicable para el proceso electoral federal de 1994, fue entregada formalmente a los partidos políticos y a las autoridades electorales.

Se editaron los 500,000 trípticos y 15,000 carteles, dirigidos a los ciudadanos, con el objeto de darles a conocer, de una manera clara y sencilla, la forma en que podían acudir al Tribunal Federal Electoral mediante la interposición del recurso de apelación. Este material fue distribuido a nivel nacional, en lugares públicos, con apoyo de instituciones académicas, privadas y públicas. Esta campaña tuvo un gran éxito, pues más de 80,000 ciudadanos interpusieron recurso de apelación ante las Salas del Tribunal.

De suma importancia resultó la edición de 16,000 ejemplares del *Instructivo de medios de impugnación jurisdiccionales que pueden interponer los partidos políticos*, obra que fue

entregada, como ya se mencionó, directamente a los representantes designados por los propios partidos, para la distribución entre sus cuadros en toda la República.

En relación con el Tribunal, su estructura y competencia, se editó un *folleto informativo*, en el que se contienen, de una manera muy esquemática, los antecedentes del contencioso electoral en México, las reformas constitucionales y legales que le dieron existencia y convirtieron a este órgano en la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, así como cuadros sinópticos del sistema recursal. De la misma forma, esta publicación fue distribuida masivamente a todos los interesados en la materia.

VI. Normas Complementarias

Durante el período que se informa, se llevó a cabo un intenso programa tendiente a la elaboración y aprobación de un conjunto de normas secundarias que resultaban indispensables para el cabal cumplimiento de las funciones.

Estas normas secundarias integran el marco jurídico que rige las actividades del Tribunal y que complementan las disposiciones constitucionales, así como las del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De esa manera la Presidencia, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 273 párrafo 2 incisos u) y v) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 13 inciso e) del Reglamento Interior de este órgano jurisdiccional, aprobó los siguientes manuales, que fueron

elaborados con las valiosas aportaciones de las Salas Central y Regionales por las áreas correspondientes de la Secretaría General:

- * *Manual de Oficialía de Partes.*
- * *Manual de Procedimientos de la Oficina de Actuarios.*
- * *Manual del Archivo Jurisdiccional.*

Igualmente el Secretario General, previo acuerdo con el Presidente y en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 278, párrafo 1, inciso i) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 22, inciso e) del Reglamento Interior, expidió los "Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de los Expedientes".

Con el propósito de homogeneizar en la medida de lo posible los criterios aplicables en la sustanciación y resolución de los diferentes recursos que se interponen ante este órgano jurisdiccional, los Jueces Instructores de la Sala Central y los Secretarios de Estudio y Cuenta de la Sala de Segunda Instancia, respectivamente, elaboraron los siguientes manuales:

- * *Manual del Recurso de Apelación.*
- * *Manual del Recurso de Inconformidad.*
- * *Manual del Recurso de Reconsideración.*

VII. Actividad Jurisdiccional

7.1 Sistema de Información y Estadística Jurisdiccional (SIEJ)

La necesidad de contar con información precisa y oportuna respecto a la sustanciación y resolución de los recursos interpuestos ante las distintas Salas y la experiencia del proceso electoral de 1991, aconsejaron el diseño y puesta en marcha de un sistema computarizado para el registro y control de la información generada por los recursos jurisdiccionales, desde el momento en que son recibidos a través de las Oficialías de Partes respectivas, hasta su total resolución y archivo.

La implementación del sistema conllevó la capacitación previa y en forma intensiva tanto del personal técnico de las Salas encargado de su administración, como del personal jurídico que se constituyó en el usuario final del sistema.

El sistema permitió obtener reportes a nivel nacional sobre las materias relacionadas con los recursos interpuestos, o bien, hacer consultas sobre el estado de la sustanciación y resolución de los mismos.

Para asegurar su óptimo funcionamiento, se comisionó a un técnico de las oficinas centrales a cada una de las Salas Regionales y adicionalmente se integró un grupo de soporte encargado de coordinar el funcionamiento del sistema a nivel nacional.

Para obtener información de los recursos recibidos y tramitados por las Salas Regionales, se transmitió vía microondas, la base de datos de cada una de ellas a la Ciudad de México, con lo cual se recuperó información de manera inmediata y se hizo la graficación estadística más representativa del proceso.

7.2 Número Total de Recursos

Durante el proceso electoral federal de 1994, el Tribunal Federal Electoral conoció de un total de 81,549 recursos. Las cifras que se informan son preliminares, extraídas del Sistema de Información y Estadística Jurisdiccional del Tribunal (SIEJ), mismas que serán validadas cuando se reciban los archivos jurisdiccionales de las Salas y publicadas oficialmente en la *Memoria del Tribunal Federal Electoral. Proceso electoral 1993-1994*.

El número total de recursos recibidos se desagrega, por tipo de impugnación, de la manera siguiente:

* Apelación	80,083
* Revisión	23
* Inconformidad	1,232
* Reconsideración	211

TOTAL 81,549

Por lo que se refiere al actor, se distribuyen de la siguiente manera:

* Ciudadanos	80,023
* Partido de la Revolución Democrática	1,156
* Partido Acción Nacional	167
* Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	129
* Partido Revolucionario Institucional	29
* Partido Verde Ecologista de México	17
* Partido Popular Socialista	9
* Partido Demócrata Mexicano	9
* Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	6
* Partido del Trabajo	1
* Interpuesto por ocho partidos	1
* Organización Política	1
* Candidato	1

TOTAL 81,549

El número de recursos recibidos por Sala, se desglosa de la manera siguiente:

* Xalapa	19,219
* Guadalajara	17,080
* Durango	16,225
* Toluca	15,413
* Sala Central	13,401
* Sala de Segunda Instancia	211

TOTAL 81,549

En cuanto al sentido de la resolución, fueron declarados:

* Fundados	77,261
* Desechados	2,574
* Infundados	1,190
* Parcialmente fundados	275
* Sobreseídos	203
* Se tuvieron por no interpuestos	18
* Se propuso el archivo	28

TOTAL 81,549

Es preciso señalar que adicionalmente, en razón de la celebración de elecciones locales en los Estados de Veracruz, Tabasco y Tlaxcala, con apoyo en los convenios de colaboración suscritos por dichas Entidades y el Instituto Federal Electoral, la Salas Central y Xalapa del Tribunal, recibieron fuera del proceso electoral federal sobre el que se informa, recursos de apelación interpuestos por ciudadanos en materia de Registro Federal de Electores. La primera de ellas 644 y la segunda 1, resolviéndose 639 favorablemente y 6 como improcedentes.

7.3 Recursos de Apelación

Uno de los aspectos más trascendentes de la reforma legal de 1993, a la que ya se hizo referencia, fue el acceso de los ciudadanos al Tribunal Federal Electoral, al establecerse en el artículo 151, párrafo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que la resolución que declare improcedente la solicitud de expedición de Credencial para Votar con fotografía, de rectificación de sus datos en el Padrón Electoral o en las listas nominales de electores, o la falta de respuesta en tiempo, podrá ser impugnada ante el Tribunal, para lo cual se puso a disposición de los ciudadanos interesados, por parte del Instituto Federal Electoral, los formatos necesarios para la interposición del recurso respectivo.

Lo anterior trajo consigo que durante la etapa de preparación de la elección, entre los meses de enero y agosto del año en curso, las Salas del Tribunal Federal Electoral conocieran de un gran total de 80,083 recursos de apelación, de los cuales 80,023 fueron interpuestos por ciudadanos y únicamente 60 por partidos políticos.

De estos últimos, los actores fueron:

- * En 54 el Partido de la Revolución Democrática;
- * En 4 el Partido Acción Nacional;
- * En 1 el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, y
- * En 1 la organización política denominada "Uno".

Los 80,083 recursos de apelación, quedaron distribuidos por Sala, de la siguiente manera:

* Sala Central	13,156
* Sala Durango	15,994
* Sala Xalapa	18,940
* Sala Guadalajara	16,950
* Sala Toluca	15,043
TOTAL	80,083

Las resoluciones recaídas a dichos recursos, declararon:

* Fundados	77,255
* Desechados	2,215
* Infundados	390
* Parcialmente fundados	11
* Sobreseídos	192
* Por no interpuestos	11
* De archivo	9
TOTAL	80,083

Por lo que se refiere a los recursos interpuestos por los ciudadanos, llama la atención y es de resaltarse que 77,246 fueron declarados fundados, lo que representa el 96.53% de los 80,023, en tanto que:

* 2,200 (2.74%)	fueron desechados
* 370 (0.46%)	fueron declarados infundados
* 9 (0.01%)	fueron declarados parcialmente fundados
* 190 (0.23%)	fueron declarados sobreseídos
* 8 (0.009%)	se tuvieron por no interpuestos.

7.4 Recursos de Revisión

Las cinco Salas del Tribunal recibieron de los órganos electorales, 23 recursos de revisión que fueron interpuestos dentro de los cinco días anteriores a la jornada electoral o con posterioridad a ésta.

La distribución por Salas fue la siguiente:

* Sala Central	3
* Sala Durango	6
* Sala Xalapa	3
* Sala Guadalajara	7
* Sala Toluca	4

Por partido político, fueron interpuestos:

* 18 por el Partido de la Revolución Democrática
* 2 por el Partido Acción Nacional
* 1 por el Partido Popular Socialista
* 1 por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
* 1 por el Partido Demócrata Mexicano

De los 23 recursos de revisión, 19 fueron archivados como asuntos total y definitivamente concluidos por no haber guardado relación con alguno de inconformidad, 3 fueron declarados parcialmente fundados y 1 fue declarado infundado.

7.5 Recursos de Inconformidad

Por cuanto hace a los recursos de inconformidad, las Salas del Tribunal conocieron de un gran total de 1,232 recursos que quedaron distribuidos de la siguiente manera:

SALA CENTRAL

Con jurisdicción en los Estados de Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal que comprenden un total de 56 Distritos Electorales, esta Sala sustanció 242 recursos de los cuales 195 impugnaron elecciones federales, a saber: 92 la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 18 la elección de

senadores, 86 la elección de diputados de mayoría relativa y 47 impugnaron las elecciones de representantes a la Asamblea del Distrito Federal.¹ Dichos recursos fueron resueltos en siete sesiones públicas celebradas los días 21 y 29 de septiembre y 5, 10, 12, 14 y 21 de octubre, respectivamente.

El número de recursos interpuestos, por partido político fue el siguiente:

* Partido Acción Nacional	35
* Partido Revolucionario Institucional	12
* Partido de la Revolución Democrática	182
* Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	3
* Partido Demócrata Mexicano	8
* Partido Verde Ecologista de México	2
TOTAL	242

Por lo que se refiere al sentido de la resolución:

* 60	fueron desechados
* 1	fue declarado fundado
* 89	parcialmente fundados
* 89	infundados
* 2	sobreseídos
* 1	se tuvo por no interpuesto
242	TOTAL

SALA DURANGO

Con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis

¹En algunas salas no coincide la suma de impugnaciones por elección con el total de recursos substanciados y resueltos, debido a que en algunos casos se impugnó más de una elección en un solo recurso.

Potosí y Zacatecas, que comprenden un total de 59 Distritos Electorales, esta Sala resolvió 225 recursos de inconformidad de los cuales en 89 se impugnó la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 37 la elección de senador, 97 la elección de diputados de mayoría relativa, 3 la elección de diputados de representación proporcional y 1 en que no se precisó la elección impugnada.² Fueron resueltos en seis sesiones públicas, celebradas los días 21 y 29 de septiembre y 5, 7, 8 y 13 de octubre, respectivamente.

El número de recursos interpuestos, por partido político fue el siguiente:

* Partido Acción Nacional	42
* Partido de la Revolución Democrática	160
* Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	16
* Partido Verde Ecologista de México	5
* Interpuesto por varios partidos políticos	1
* Interpuesto por un candidato	1
TOTAL	225

Por lo que se refiere al sentido de la resolución:

* 73	fueron desechados
* 2	fueron declarados fundados
* 32	parcialmente fundados
* 110	infundados
* 2	sobreseídos
* 6	se tuvieron por no interpuestos
225	TOTAL

SALA XALAPA

Con jurisdicción en los Estados de Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán que comprenden un total de 65 Distritos Electorales, esta Sala resolvió 276 recursos de los cuales 118 impugnaron la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 55 la elección de senador y 103 la elección de diputados de mayoría relativa. Dichos recursos fueron resueltos en cuatro sesiones públicas celebradas los días 30 de septiembre y 4, 8 y 10 de octubre, respectivamente.

El número de recursos interpuestos por los partidos políticos fue el siguiente:

* Partido Acción Nacional	14
* Partido Revolucionario Institucional	1
* Partido Popular Socialista	1
* Partido de la Revolución Democrática	151
* Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	100
* Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	4
* Partido del Trabajo	1
* Partido Verde Ecologista de México	4
TOTAL	276

Por lo que se refiere al sentido de la resolución:

* 49	fueron desechados
* 1	fue declarado fundado
* 57	parcialmente fundados
* 167	infundados
* 2	sobreseídos
276	TOTAL

² Idem.

SALA GUADALAJARA

Con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora que comprenden un total de 62 Distritos Electorales, esta Sala resolvió 123 recursos de los cuales 59 impugnaron la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 19 la elección de senador, 46 la elección de diputados de mayoría relativa y uno las elecciones de Presidente y de diputados de mayoría relativa.³ Dichos recursos fueron resueltos en cuatro sesiones públicas celebradas los días 21 y 25 de septiembre y 3 y 8 de octubre.

El número de recursos interpuestos, por partido político, fue el siguiente:

* Partido Acción Nacional	31
* Partido Revolucionario Institucional	3
* Partido de la Revolución Democrática	85
* Partido Verde Ecologista de México	4

TOTAL 123

Por lo que se refiere al sentido de la resolución:

* 40	fueron desechados
* 42	fueron declarados parcialmente fundados
* 39	infundados
* 2	sobreséidos

123 TOTAL

SALA TOLUCA

Con jurisdicción en los Estados de Guerrero, México, Morelos y

Oaxaca, que comprenden un total de 58 Distritos Electorales, esta Sala resolvió 366 recursos de los cuales en 265 se impugnó la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en 28 la elección de senador, en 71 la elección de diputados de mayoría relativa y en 2 la elección de diputados de representación proporcional. Los recursos fueron resueltos en seis sesiones públicas celebradas los días 21 y 29 de septiembre, y 3, 7, 13 y 20 de octubre.

El número de recursos interpuestos, por partido político, fue el siguiente:

* Partido Acción Nacional	20
* Partido Popular Socialista	7
* Partido de la Revolución Democrática	328
* Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	8
* Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	1
* Partido Verde Ecologista de México	2
TOTAL	366

Por lo que se refiere al sentido de la resolución:

* 57	fueron desechados
* 41	fueron declarados parcialmente fundados
* 265	infundados
* 3	sobreséidos
366	TOTAL

7.6 Elecciones, Casillas y Votos Anulados

En dos recursos de inconformidad, al resultar fundados, se declaró la nulidad de la elección de diputados por el

principio de mayoría relativa celebrada el 21 de agosto de 1994, y consecuentemente se revocó la declaración de validez de la elección y la constancia de mayoría expedida por los Consejos Distritales correspondientes.

El primero de ellos, fue el que conoció la Sala Xalapa y al que correspondió el número de expediente SX-III-RIN-264/94, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del cómputo, declaración de validez y otorgamiento de constancia en el XXII Distrito Electoral Federal del Estado de Veracruz, con cabecera en San Andrés Tuxtla, para la elección de diputados de mayoría relativa. En el caso, la Sala consideró que se actualizaba la causal de nulidad de elección prevista en el artículo 288, párrafo 1, inciso b) del Código de la materia.

El segundo de ellos, fue el relativo al recurso de inconformidad que conoció la Sala Central y al que recayó el número de expediente SC-I-RIN-199/94, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del cómputo, declaración de validez y entrega de constancia en el IV Distrito Electoral Federal del Estado de Puebla, con cabecera en Atlixco, para la elección de diputados de mayoría relativa. En este caso, la Sala Central determinó la nulidad de la elección con fundamento en la causal genérica prevista en el artículo 290, párrafo 2 del ordenamiento electoral.

En ambos casos, y en términos de las disposiciones legales aplicables, habrán de celebrarse elecciones extraordinarias, según lo disponga la convocatoria expedida por la Cámara de Diputados.

³ *Idem.*

Por otra parte, las resoluciones recaídas a los recursos de inconformidad, trajeron consigo la anulación de la votación recibida en 2,695 casillas que se desglosan de la manera siguiente:

* En las que se impugnó la elección de Presidente de la República	906
* En las que se impugnó la elección de senadores	349
* En las que se impugnó la elección de diputados de mayoría relativa	1,329
* En las que se impugnó la elección de asambleístas de mayoría relativa	111
TOTAL	2,695

Asimismo, debe destacarse que por efecto de la anulación de la elección de dos distritos electorales ya mencionados, se anuló la votación recibida en 428 casillas, adicionales a las 2,695 antes referidas, lo que arroja un total de 3,123 casillas anuladas.

Respecto a las causales a que se refiere el artículo 287, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, destacan las siguientes:

* Inciso e) Recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por el Código, con base en la cual se anularon 1,295 casillas.

* Inciso f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos; causal por la que se anularon 1,336 casillas.

TOTAL: 2,631 casillas (que representan el 97.62% del total

de las casillas que resultaron anuladas).

Los votos anulados en las elecciones de Presidente, senadores, diputados y asambleístas, ascendieron a 1'028,477, que en función de la elección se distribuyen de la siguiente manera:

* Presidente	341,650
* Senadores	137,019
* Diputados de mayoría relativa	498,083
* Asambleístas de mayoría relativa	51,725
TOTAL	1'028,477

A dicho total, habrán de adicionársele 153,272 votos anulados para la elección de diputados de mayoría relativa, con motivo de la nulidad de la elección en los dos distritos ya aludidos, obteniéndose un total de 1'181,749 votos anulados.

7.7 Análisis de documentación, requerimientos y diligencias para mejor proveer, durante la sustanciación y resolución de los recursos

La sustanciación y resolución de los recursos requirió de la revisión de 223,598 actas, número que corresponde, según su tipo, a lo siguiente:

De la jornada electoral	150,401
De escrutinio y cómputo de casilla, de la elección de Presidente	25,056
De escrutinio y cómputo de casilla, de la elección de diputados federales	23,340

De escrutinio y cómputo de casilla, de la elección de senadores 19,389

De escrutinio y cómputo de casilla, de representantes a la Asamblea del Distrito Federal 2,723

De cómputo de casilla, levantada en Consejo Distrital 1,499

De cómputo distrital de la elección de diputados de mayoría relativa 484
De actas circunstanciadas de la sesión de cómputo 286

De actas de cómputo distrital de la elección de Presidente 273

De cómputo distrital de la elección de senadores 82

De cómputo distrital de la elección de representantes a la Asamblea del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa 36

De escrutinio y cómputo de casilla de la elección de diputados por el principio de representación proporcional 12

De cómputo de Entidad Federativa de la elección de senadores 9

De cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de representación proporcional 8

TOTAL 223,598

Con objeto de resolver con mayor certeza y precisión las controversias planteadas, los Presidentes de Sala ordenaron la aper-

tura de paquetes electorales, lo que permitió hacer la revisión de las actas, la verificación material y legal de la exactitud de los votos emitidos y atribuidos a los partidos; de los votos anulados; del número de boletas recibidas y las sobrantes e inutilizadas al término de la jornada, y la constatación de otros datos relativos al escrutinio y cómputo; a la integración de la casilla y a la participación de los representantes de los partidos contendientes.

Estas diligencias fueron llevadas a cabo por:

* La Sala Central	en 6 expedientes
* La Sala Durango	en 5 expedientes
* La Sala Xalapa	en 3 expedientes
* La Sala Guadalajara	en 2 expedientes
* La Sala Toluca	en 10 expedientes
* La Sala de Segunda Instancia	en 1 expediente

Por otra parte, en 64 casos se requirió de los Consejos Distritales el envío de los listados nominales de electores, de la siguiente forma:

* Sala Central	15
* Sala Xalapa	2
* Sala Toluca	47

Igualmente y en uso de las facultades extraordinarias a que se ha hecho referencia, el Presidente de la Sala Central ordenó en 6 expedientes la realización de inspecciones oculares, tendientes a determinar el lugar en que fueron ubicadas algunas casillas durante el día de la jornada electoral.

Por último, en un expediente la Sala Central realizó una diligencia a

través de la cual se asumió una prueba técnica, consistente en una cinta de video, ofrecida y aportada por el Partido de la Revolución Democrática, en el expediente SC-I-RIN-140/94.

7.8 Recursos de Reconsideración

La Sala de Segunda Instancia resolvió 211 recursos de reconsideración, que en función de la Sala o autoridad de origen se distribuyen de la siguiente manera:

* Sala Central	47
* Sala Durango	55
* Sala Xalapa	44
* Sala Guadalajara	26
* Sala Toluca	38
* Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal	1
TOTAL	211

En función del actor, fueron interpuestos por:

* Partido de la Revolución Democrática	178
* Partido Acción Nacional	19
* Partido Revolucionario Institucional	13
* Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	1
TOTAL	211

Respecto a la elección impugnada:

* Diputados de mayoría relativa	175
* Senador	21
* Asambleístas de mayoría relativa	14
* Asambleístas por el principio	

de representación proporcional 1

TOTAL 211

En cuanto al sentido de la resolución:

* Se declararon infundados	129
* Fueron desechados	80
* Se declararon fundados	2

TOTAL 211

Los recursos que se declararon fundados correspondieron, el primero, al expediente SI-REC-072/94, promovido en contra de la resolución recaída al recurso de inconformidad SX-III-RIN-129/94, por el cual se habían anulado diversas casillas, y como consecuencia se le había otorgado el triunfo a una fórmula distinta a la originalmente ganadora en la elección de diputados por mayoría relativa. La Sala de Segunda Instancia revocó algunas nulidades de votación recibida en casilla, ratificando el triunfo original.

El segundo recurso fundado, correspondió al expediente SI-REC-192/94, por el cual se modificó la resolución recaída al recurso de inconformidad con número de expediente SX-III-RIN-274/94, actualizándose el mismo planteamiento y la misma consecuencia que el anteriormente señalado para la elección de senadores por la primera minoría.

7.9 Apoyos a la función jurisdiccional

Las funciones jurisdiccionales fueron debida y eficazmente apoyadas por las áreas jurídicas secundarias y administrativas. La creación de las Secretarías Técni-

cas, favorecieron el desahogo de las tareas de las Secretarías Generales de las Salas, permitiendo a sus titulares atender los aspectos sustantivos.

Las Oficialías de Partes y las Oficinas de Actuarios de todas las Salas, cumplieron puntualmente sus obligaciones, al realizar los cientos de miles de trámites y diligencias derivados de la sustanciación, resolución y notificación de los recursos.

Baste señalar que durante el proceso del que se informa, se realizaron aproximadamente doscientas mil notificaciones, entre aquellas que se hicieron personalmente y las que se llevaron a cabo mediante correo certificado, por oficio o por estrados.

Asimismo, otra tarea significativa que resalta el esfuerzo desarrollado, fue la relativa al fotocopiado, foliado y sellado de cientos de miles de documentos que integraron los expedientes a fin de poder obtener las copias certificadas, para que los mismos llegaran, en términos de ley, a las autoridades competentes. Esta tarea requirió igualmente el concurso de un gran número de personas que no escatimaron tiempo alguno y que durante interminables jornadas, pusieron lo mejor de sí mismos a fin de que se cumpliera cabalmente el trabajo en los plazos y términos perentorios que señala el Código.

La Unidad de Estadística y Jurisprudencia coadyuvó en la instrumentación del Sistema de Información y Estadística Jurisdiccional, y realizará la tarea de identificación y clasificación final de los criterios sustentados por las Salas.

Mi reconocimiento personal e institucional a los magistrados y a todos los servidores del Tribunal por su entrega y dedicación.

VIII. Jurisprudencia y Criterios Relevantes Adoptados por el Tribunal Federal Electoral

La resolución de los recursos generó en el proceso electoral del presente año, diversas tesis de jurisprudencia y criterios relevantes que se publicarán en la memoria respectiva. Por tanto, en este informe se da cuenta, en los términos del mandato de ley, con los principales de ellos.

I. En primer término deben señalarse los criterios generales que rigieron la actividad de las Salas del Tribunal. Entre ellos destacan los siguientes, adoptados por el Pleno del Tribunal:

1. Notificar los requerimientos personalmente a los partidos políticos, aún y cuando la ley señala que debe hacerse por estrados.

2. Requerir, en casos extraordinarios, como lo señala la ley, los expedientes de las elecciones, para verificar los datos contenidos en las actas o la documentación pertinente.

3. Poner a disposición de cualquier interesado los expedientes de los recursos, una vez resueltos, para su estudio y consulta, con lo que se da absoluta transparencia a la actuación de este órgano jurisdiccional.

II. Entre los criterios jurisprudenciales fijados por las Salas de Segunda Instancia y

Central, se encuentran los siguientes:

1. El relativo a la definitividad de las resoluciones del Tribunal, que en lo general la adquieren uniinstancialmente y por excepción en la segunda instancia.

2. El que define el alcance del principio de exhaustividad en las resoluciones en la jurisdicción electoral que, en la primera instancia tiene sus límites en las facultades discrecionales de las Salas y en los planteamientos de los recurrentes; y que la facultad discrecional para suplir la deficiencia en la argumentación de los agravios encuentra sus límites, a su vez, en la norma que exige que: a) haya expresión de agravios, aunque ésta sea deficiente; b) que exista la expresión de hechos, y c) que de los hechos se puedan deducir agravios.

3. El que establece que la ley vigente determina que la nulidad de una casilla sólo afecta a la votación recibida en ella y no a la suma de los votos captados en todas las casillas de un distrito electoral.

4. En cuanto al recurso de reconsideración, se fijaron criterios sobre la personería; qué debe entenderse por agravios que puedan conducir a modificar el resultado de la elección como requisito formal de procedencia y como requisito de fondo; el concepto de agravios fundados para calificar la procedencia del recurso; sobre los agravios inadvertidos en este recurso; la improcedencia de este recurso cuando se impugnan resoluciones que no sean de fondo en la inconformidad, y cuando el tercero interesado puede interponer este recurso.

5. El que determina y define como deben surgir los hechos de las causales previstas en el artículo 287, párrafo 1, incisos f) y j) del Código; los alcances de la causal de nulidad prevista en el inciso e) del mismo artículo, cuando ha habido sustitución de funcionarios en la casilla el día de la jornada electoral o por ausencia de un escrutador durante la votación.

6. Los que fijan alcances de las disposiciones legales en relación a la inscripción en el Padrón Electoral y a la Credencial para Votar con fotografía y su obtención por los electores; partiendo siempre del principio fundamental de que en caso de duda debe estarse a lo más favorable al ciudadano.

7. Los que fijan criterios de improcedencia del recurso de inconformidad cuando se trata de actos derivados de la etapa de preparación de la elección, actos que fueron materia de análisis y resolución en un recurso de apelación, o por falta de ofrecimiento y/o aportación de pruebas.

8. Los que fijan los requisitos del escrito de protesta y sus alcances probatorios.

9. Los que definen la suplencia en la deficiencia en la argumentación de los agravios en el recurso de inconformidad.

10. El que determina que la firma sin protesta de los representantes de los partidos políticos no implica la convalidación de violaciones legales.

11. El que determina cuándo resulta procedente una inspección judicial.

12. Los que establecen, para los recursos de inconformidad, la aplicación de los principios de preclusión, consumación, contradicción e igualdad de las partes.

13. El que establece los efectos jurídicos de la falta de protesta constitucional de los funcionarios electorales.

14. Particularmente relevantes, resultan las jurisprudencias sobre la aplicación y alcance de las causales de nulidad previstas en el artículo 287 del Código, de ellas se mencionan las siguientes:

- a) Sobre error en la computación de los votos, por las cuales se establece qué debe entenderse por boletas contabilizadas de manera irregular; la actualización de la causal cuando aparecen en blanco datos relativos al acta de escrutinio y cómputo, cuando existe una diferencia determinante entre el número de boletas entregadas y las sobrantes e inutilizadas; y cuándo debe determinarse que existen votos irregularmente computados que configuran la causal de nulidad.
- b) Sobre la acción de impedir la asistencia o realizar la expulsión injustificada de las casillas, de representantes de los partidos políticos.
- c) Sobre la instalación de casillas, sin causa justificada, en lugar distinto al autorizado y los elementos probatorios que deben tomarse en cuenta para que se acredite la causal de nulidad.

d) Sobre presión a los electores y cuándo el proselitismo constituye esta causal de nulidad.

e) Sobre la recepción de votación en fecha distinta a la de la elección, y la definición de fecha para estos efectos, como aquella que corresponde al lapso entre las 8:00 y las 18:00 horas del día de la jornada electoral, salvo las causas de excepción establecidas en la ley respecto del cierre de la votación.

f) Sobre la recepción de la votación por personas distintas a las autorizadas y los elementos probatorios que deben tenerse en cuenta para que quede acreditada esta causal.

III. Son muchos los criterios relevantes que se establecieron en las resoluciones de las seis Salas del Tribunal. De ellos se mencionan los siguientes:

1. El que establece que la causal genérica de nulidad prevista en el artículo 290, párrafo 2, puede ser estudiada de oficio por las Salas.

2. En cuanto a la elección de representantes a la Asamblea del Distrito Federal se fijaron los alcances del texto constitucional y legal para la asignación por el principio de representación proporcional; la aplicación como ordenamiento local del Código Federal para esta elección; y la definición de que la elección de representantes no es federal.

3. Los que definen la interpretación de las calidades constitucionales de ser "originario" de un Estado o la de "ser vecino con residencia efectiva por más de

6 meses", para ser elegible al cargo de diputado federal.

4. Las que definen "el modo honesto de vivir" como requisito para ser ciudadano y por ende, como requisito de elegibilidad; así como la carga y calidad de la prueba para acreditar que no se reúne tal requisito; y la competencia de este Tribunal para examinar y pronunciarse sobre esta materia.

5. El que determinó los alcances del requisito de nacionalidad para ser elegible a un cargo de elección federal.

6. El tratamiento de pruebas supervenientes en el recurso de reconsideración.

7. El que fija los alcances de la interpretación de la causal genérica prevista en el artículo 290, párrafo 2.

8. El que señala que se actualiza la causal de nulidad por error o dolo no sólo por aspectos numéricos que sean determinantes para el resultado de la votación en la casilla, sino también cuando por la magnitud del error o por la ausencia de datos esenciales se pone en duda el principio de certeza.

9. Los relativos a la procedencia de observaciones a la lista nominal de electores y la determinación del plazo de treinta días de que disponen los partidos políticos para ello.

10. El que define que es facultad exclusiva de los ciudadanos tramitar los cambios de datos personales en la lista nominal de electores.

11. El que determina que la presencia de cualquier causa de improcedencia prescrita en la ley imposibilita el estudio de fondo de un recurso.

12. El que señala que el escrito de protesta debe tomarse en cuenta aún cuando no se haya agregado a un recurso de inconformidad en particular, siempre y cuando guarde identidad con el partido político o actor y la elección impugnada.

13. El que determina que no es causa de nulidad, por sí misma, la entrega a los electores de boletas con el talón de folio.

14. El criterio para la calificación de declaraciones hechas ante notario público.

15. El que determina que es procedente declarar la nulidad de votación en casilla cuando se prueba que uno de los funcionarios que la integran fue acreditado como representante de partido.

16. El que señala que los agravios en el recurso de inconformidad deben desestimarse si no se invocan con base en una causal de nulidad prevista por el Código; y el que determina que los argumentos genéricos devienen agravios inoperantes.

17. Los que definen cuándo se da la causal de nulidad por error, espacios en blanco, o falta de firma, en las actas de escrutinio y cómputo.

18. Los que definen cuándo puede ser impugnado el cómputo distrital y las consecuencias del mismo.

19. El que establece el valor probatorio de la hoja de incidentes frente a las actas firmadas por los funcionarios de casilla y representantes de los partidos políticos.

20. El que determina que la realización del escrutinio y cómputo en un Consejo Distrital no es motivo de sobreseimiento, puesto que sigue siendo eficaz la objeción enderezada por comisión de irregularidades durante la jornada electoral.

Con lo anterior, se da cumplimiento a lo ordenado por las disposiciones legales vigentes, al haberse informado a este Pleno y a los magistrados que integran la Sala de Segunda Instancia, sobre la marcha del Tribunal y de los criterios más importantes que se establecieron en las resoluciones de las seis Salas de este órgano jurisdiccional durante el proceso electoral federal de 1993-1994.

De igual manera, en estricto cumplimiento a la ley, se publicarán en la Memoria de los trabajos de este Tribunal, los rubros y el texto completo de las tesis de jurisprudencia y de los criterios relevantes.

México, D.F.,
a 23 de noviembre de 1994.

J. FERNANDO FRANCO
GONZALEZ SALAS.
Magistrado Presidente.

Adenda

7.5 bis Resoluciones relevantes en inconformidad

Resaltan por su importancia las siguientes resoluciones del Tribunal Federal Electoral, en materia de inconformidad:

1. La relativa al expediente SC-I-RIN-199/94, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, en contra de los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados, correspondiente al IV Distrito Electoral Federal en el Estado de Puebla, toda vez que del análisis de las constancias que obran en autos, se advirtió la actualización de las causales de nulidad de votación recibida en casilla en 79 de ellas, lo que representó el 28% de las instaladas en el mencionado Distrito, e igualmente se detectaron diversas irregularidades de manera generalizada, lo que originó se decretara la nulidad de la elección respectiva.

2. El expediente SD-II-RIN-118/94, un fallo de la Sala Durango revocó la constancia de mayoría otorgada al candidato propietario del Partido Revolucionario Institucional a diputado de mayoría relativa en el I Distrito Electoral de Guanajuato, por inelegibilidad, confirmándose la validez de la elección y otorgándose la constancia respectiva al candidato suplente, cuyas calidades constitucionales y legales no fueron impugnadas, lo que constituyó la primera ocasión en que una controversia electoral relativa a origen, vecindad y residencia efectiva de un candidato a puesto de elección popular se

somete al imperio y decisión de la ley.

3. El expediente SX-III-RIN-264/94, de la Sala Xalapa, relativo al XXII Distrito Electoral Federal del Estado de Veracruz, con cabecera en San Andrés Tuxtla, anuló la elección de diputados electos por el principio de mayoría relativa, y revocó la constancia de mayoría y validez en favor de la fórmula de candidatos del PRI, resolución ratificada por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral.

4. El relativo al expediente SX-III-RIN-129/94 de la Sala Xalapa, correspondiente al XXIII Distrito Electoral del Estado de Veracruz, declaró la nulidad de la elección de diputados de mayoría relativa, modificando el cómputo distrital y revocando la constancia de mayoría y validez otorgada en principio a la fórmula de candidatos del PRI.

5. El expediente SX-III-RIN-274/94, de la Sala Xalapa, interpuesto por el PRD, revocó el otorgamiento de la constancia de la primera minoría en la elección de senadores del Estado de Tamaulipas, al declarar fundados los agravios respecto de 70 casillas, cuya votación fue declarada nula, por haberse recibido por personas y organismos distintos a los facultados y haber mediado error en la computación de los votos.

6. El relativo al expediente SG-IV-RIN-044/94, de la Sala Guadalajara, relativa al III Distrito Electoral Federal con cabecera en Zacapu, Michoacán, previo el estudio minucioso de todas y cada una de las pruebas aportadas resul-

taron fundados los agravios expuestos en 42 casillas, lo que trajo como consecuencia la anulación de 16,497 votos, otorgándose la constancia de mayoría relativa en beneficio del Partido de la Revolución Democrática, por resultar ganador como efecto de la recomposición del cómputo distrital. Resolución que fue confirmada por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral.

7. El expediente SG-IV-RIN-076/94, al que se acumuló el 078/94, relativo al VII Distrito Electoral Federal del Estado de Jalisco, con sede en Yahualica de González Gallo, Jalisco; una vez llevado a cabo el análisis escrupuloso de las pruebas aportadas, y como acontecimiento histórico, habiéndose llevado a cabo la apertura de los paquetes electorales en 3 de las casillas impugnadas, lo que trajo como consecuencia la anulación de 1,240 votos, invirtiéndose el resultado del cómputo distrital y otorgándose por ello la constancia de mayoría y validez de la elección de diputados de mayoría relativa, en favor de la fórmula de candidatos del Partido Acción Nacional, que obtuvo el primer lugar al recomponerse el cómputo distrital.

II. Disposiciones constitucionales relevantes en materia electoral en el Estado de Jalisco

Constitución Política del Estado de Jalisco

TITULO PRIMERO

De los derechos y obligaciones fundamentales

CAPITULO I

De la soberanía interior del Estado y de la forma de gobierno

Art. 2o. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.

La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por medio de los poderes estatales, del modo y en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes.

El Estado de Jalisco adopta para su régimen interno, la forma de gobierno republicano, democrático, representativo y popular; tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

CAPITULO II

Del territorio del Estado

Art. 3o. El territorio del Estado es el que por derecho le corresponde.

CAPITULO III

Art. 4o. Toda persona, por el solo hecho de encontrarse en el territorio del Estado de Jalisco, gozará de los derechos que establece esta Constitución, siendo obligación fundamental de las autoridades salvaguardar su cumplimiento.

Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que celebre o forme parte.

Art. 6o. Corresponde exclusivamente a los ciudadanos mexicanos, participar en la vida política del Estado, en la forma y términos que señalen las leyes.

Art. 7o. Son jaliscienses:

- I. Los nacidos en el territorio del Estado; y
- II. Los mexicanos por nacimiento o naturalización ave-

ciudadanos en el Estado y que no manifiesten su deseo de conservar su residencia anterior, en la forma que establezca la ley.

La vecindad no se pierde por ausencia debida al desempeño de cargos públicos, de elección popular, o en defensa de la patria y de sus instituciones.

Art. 8o. Son prerrogativas de los ciudadanos jaliscienses:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Ser votado en toda elección popular, siempre que el individuo reúna los requisitos que determinen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y sus respectivas leyes reglamentarias y no esté comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas por las mismas;
- III. Desempeñar preferentemente cualquier empleo del Estado, cuando el individuo tenga las condiciones que la ley exija para cada caso; y
- IV. Afiliarse individual y libremente, al partido político de su preferencia.

Art. 9o. Son obligaciones de los ciudadanos jaliscienses, las contenidas en los artículos 31 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO IV

De la Comisión Estatal de Derechos Humanos

Art. 10. Para la preservación de los derechos a que alude el artículo 4o. de esta Constitución, se instituye la Comisión Estatal de Derechos Humanos, dotada de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de participación ciudadana, con carácter permanente y de servicio gratuito, que conocerá de las quejas, en contra de actos u omisiones de índole administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal, que viole estos derechos. Dicho organismo se sujetará a las siguientes bases:

- I. En la realización y cumplimiento de sus funciones, tendrá la integración, atribuciones, organización y competencia que le confiera su Ley, sin más restricciones que las señaladas en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas;
- II. En cumplimiento de sus funciones, formulará recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas;
- III. Sólo podrá admitir o conocer de quejas contra actos u

omisiones de autoridades locales judiciales, laborales y electorales, cuando éstos tengan carácter de trámite administrativo. La Comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo en dichas materias, ni podrá dar consultas a autoridades y particulares sobre interpretación de leyes;

IV. Iniciará de oficio o a petición de parte, el procedimiento para la investigación de las violaciones de los derechos humanos de que tenga conocimiento. Igualmente, podrá promover ante las autoridades competentes, cambios y modificaciones al sistema jurídico estatal o municipal o de práctica administrativa, que redunden en una mejor protección y defensa de los derechos humanos;

V. Estará integrado por un presidente, un consejo compuesto por titulares y suplentes respectivamente y los demás órganos que determine su Ley Reglamentaria; y

VI. Para la designación de su presidente y de los consejeros ciudadanos, deberán satisfacerse los requisitos y observarse el procedimiento que determine la ley.

Toda autoridad estatal o municipal que, en el ámbito de su competencia, tenga conocimiento de actos violatorios de derechos humanos, inmediatamente y bajo su estricta responsabilidad, procederá a dar cuenta del hecho a la

Comisión Estatal de Derechos Humanos.

TITULO SEGUNDO

CAPITULO I

Del sufragio

Art. 11. El sufragio es la expresión de la voluntad popular para la elección de los integrantes de los órganos del poder público. La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y de los ayuntamientos del Estado, se realizará en elecciones, mediante la emisión del sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible.

CAPITULO II

De la función electoral

Art. 12. La organización de los procesos electorales es una función estatal que compete realizar al poder público, con la participación de los ciudadanos y de los partidos políticos, conforme a las normas y procedimientos que determine la ley, de acuerdo a las siguientes bases:

- I. En el ejercicio de la función electoral, serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad;
- II. Toda elección popular será directa en los términos de la ley, exceptuando las que haga el Congreso para suplir al Gobernador del Estado en sus faltas temporales o absolutas,

para designar a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y a los integrantes de órganos administrativos o jurisdiccionales previstos en esta Constitución;

III. La ley relativa señalará la estructura y atribuciones del Consejo Electoral del Estado, organismo público que realizará dicha función estatal, el cual tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios; será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones;

IV. La ley de la materia señalará las reglas y el procedimiento para proponer, elegir y substituir al presidente del Consejo Electoral del Estado, a los consejeros ciudadanos, así como a los integrantes de su estructura orgánica y los requisitos que deban satisfacerse;

V. Las sesiones de todos los órganos colegiados serán públicas, en los términos de la ley de la materia;

VI. Igualmente se establecerán los medios de impugnación que darán definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizarán que los actos y resoluciones se sujeten, invariablemente, al principio de legalidad previsto por esta Constitución y las leyes, de los que conocerán el organismo electoral y el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

CAPITULO III

De los partidos políticos

Art. 13. Los partidos políticos son entidades de interés público. Tienen como finalidad promover la organización y participación de los ciudadanos en la vida política y permitir el acceso de éstos, a la integración de los órganos de representación estatal y municipal.

La Ley Electoral determinará en el ámbito estatal el procedimiento para su constitución y reconocimiento, así como sus derechos, obligaciones, prerrogativas y las formas específicas de su intervención en los procesos electorales, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos con registro gozarán de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Deberán respetar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes que de ellas emanen;

II. El Gobierno del Estado garantizará en todo tiempo la libertad de los partidos políticos para la difusión de sus principios y programas;

III. Sólo los partidos políticos que hubiesen obtenido o acreditado su registro conforme a lo dispuesto en la Ley Electoral, podrán participar en las elecciones de diputados, gobernador y municipios;

IV. La Ley Electoral establecerá las condiciones y mecanismos, para que los partidos políticos tengan acceso al

financiamiento público para el cumplimiento de sus fines; y

V. Los partidos políticos deberán observar las disposiciones legales relativas al origen y aplicación de los recursos que perciban de su membresía, simpatizantes y otras actividades, informando con oportunidad al organismo electoral, en la forma que establezca la ley.

TITULO TERCERO

CAPITULO UNICO

Del poder público

Art.14. El poder público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes del Estado deben residir en la capital del mismo.

Art. 15. Los órganos del poder público del Estado proveerán las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de los individuos y grupos que integran la sociedad y propiciarán su participación en la vida social, económica, política y cultural de la Entidad. Para ello:

I. Las autoridades estatales y municipales colaborarán con la familia para su fortalecimiento, adoptarán y promoverán medidas que propicien el desarrollo integral de la población infantil; fomentarán la participación de la juventud en actividades so-

ciales, políticas y culturales; y auspiciarán la difusión del deporte, la recreación y la cultura entre la población;

- II. Se establecerá un sistema que coordine las acciones de apoyo e integración social de las personas de edad avanzada para facilitarles una vida digna, decorosa y creativa; y se promoverá el tratamiento, rehabilitación e integración a la vida productiva de las personas con discapacidad;

- III. Las leyes propiciarán el desarrollo social, económico, político y cultural de las comunidades a que se refiere el párrafo primero del art. 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la base del respeto a sus tradiciones, costumbres, usos, lenguas, recursos, valores y formas específicas de organización social,

atendiendo a la composición pluricultural de la Nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas;

- IV. El sistema educativo estatal se ajustará a los principios que se establecen en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; estará orientado a promover los valores cívicos y a fomentar el trabajo productivo para una convivencia social armónica; desarrollará además, la investigación y el conocimiento de la geografía y la cultura de Jalisco, de sus valores científicos,

arqueológicos, históricos y artísticos, así como de su papel en la integración y desarrollo de la nación mexicana;

- V. La legislación local protegerá el patrimonio cultural de los jaliscienses. Las autoridades con la participación corresponsable de la sociedad, promoverán la conservación y difusión de la cultura del pueblo de Jalisco; y

- VI. Las autoridades estatales y municipales organizarán el sistema estatal de planeación, para que mediante el fomento del crecimiento económico y una justa distribución del ingreso y la riqueza, se permita a las personas y grupos sociales el ejercicio pleno de sus derechos, cuya seguridad y bienestar protege esta Constitución.

TITULO CUARTO

CAPITULO I

Del Poder Legislativo

Art. 17. El Congreso del Estado se integrará con representantes populares electos y se renovará cada tres años, conforme al procedimiento que establezca la Ley Electoral.

Art. 18. El Congreso del Estado se compondrá de veinte diputados electos por el principio de votación mayoritaria relativa y diecisiete electos según el principio de representación proporcional.

Todos los diputados tendrán los mismos derechos y obligaciones.

Por cada diputado propietario electo por el principio de votación mayoritaria relativa, se elegirá un suplente. La ley establecerá el procedimiento para suplir a los diputados que se elijan según el principio de representación proporcional.

Art. 19. La demarcación territorial de los veinte distritos electorales uninominales, para elegir diputados por el principio de votación mayoritaria relativa, será la que resulte de dividir la población total del Estado entre el número de los distritos mencionados y para su distribución se tomará en cuenta el último censo general de población.

Art. 20. La circunscripción o circunscripciones plurinominales, para elegir diputados por el principio de representación proporcional, serán fijadas por el Consejo Electoral del Estado, en cada una de las elecciones correspondientes.

La ley establecerá la fórmula electoral, las bases y el procedimiento que se aplicará en la asignación de diputaciones por este principio.

Art. 21. Para ser diputado se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos;
- II. Tener cuando menos veintún años de edad el día de la elección;
- III. Ser nativo de Jalisco o vecindado legalmente en el Estado, cuando menos dos

años inmediatos anteriores al día de la elección;

IV. No ser magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral o presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a menos que se separe de sus funciones ciento ochenta días antes de la elección;

V. No ser integrante del organismo electoral o consejero ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección;

VI. No estar en servicio activo en el Ejército Nacional, ni tener mando en la policía o en cuerpo de seguridad pública en el distrito en que se pretenda su elección, cuando menos sesenta días antes de ella;

VII. No ser secretario general de gobierno o quien haga sus veces, secretario del despacho del Poder Ejecutivo, magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo o del Tribunal de Arbitraje y Escalafón. Los servidores públicos comprendidos en esta fracción podrán ser electos siempre que, al efectuarse la elección, tengan cuando menos sesenta días de estar separados de sus cargos; y

VIII. No ser juez, secretario de juzgado, presidente municipal, secretario de ayuntamiento, titular de alguna dependencia de

recaudación fiscal de la Federación o del Estado en el distrito en que pretenda su elección, a menos que se separe de su cargo en los términos que previene la fracción anterior.

Art. 24. El Congreso del Estado se instalará cada tres años, el día primero de febrero del año posterior al de la elección, conforme al procedimiento que se determine en su Ley Orgánica.

Art. 25. El Congreso tendrá cada año dos períodos ordinarios de sesiones: uno a partir del primero de febrero y el segundo, a partir del primero de septiembre.

Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para el estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución; pero el primero no podrá prolongarse más allá del 15 de abril y el segundo, del 31 de diciembre del mismo año.

CAPITULO III

De las facultades del Congreso del Estado

Art. 35. Son Facultades del Congreso:

I. Legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que le son propias, salvo aquellas concedidas al Congreso de la Unión conforme al Pacto Federal en la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Facultar al Ejecutivo con las limitaciones que crea necesarias, para que por sí o por apoderado especial, represente la Entidad, en aquellos casos en que la ley lo requiera. Autorizar los convenios que celebre el Ejecutivo, cuando su vigencia trascienda al término del ejercicio para el que fue electo el Gobernador del Estado;

III. Fijar la división territorial, política y administrativa del Estado;

IV. Determinar los gastos del Estado para cada ejercicio fiscal, así como las contribuciones del Estado y municipios para cubrirlos y examinar las cuentas correspondientes;

V. Crear y suprimir los empleos públicos;

VI. Dar bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito del Estado, con las limitaciones que establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal; aprobar los contratos respectivos, reconocer y mandar pagar las deudas que contraiga la Entidad;

VII. Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Gobernador del Estado;

VIII. Aprobar o rechazar los nombramientos de magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado que

- hiciera el Ejecutivo de la Entidad; y, en su caso, designarlos dentro de los temas que éste le proponga;
- IX. Designar a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral, a las personas que desempeñarán los cargos de consejeros ciudadanos ante el Consejo Electoral del Estado y al presidente de este organismo, en la forma y términos que establezca la ley de la materia;
- X. Aceptar o rechazar los nombramientos del presidente, así como el de los consejeros ciudadanos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos que haga el Titular del Poder Ejecutivo, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes, en los términos que establezca la ley;
- XI. Designar, en los términos que previene esta Constitución, al ciudadano que deba substituir al Gobernador del Estado en sus faltas temporales o absolutas, en escrutinio secreto, por mayoría absoluta de votos, erigido en Colegio Electoral;
- XII. Convocar a elecciones extraordinarias, cuando fuere necesario y decidir conforme a sus atribuciones;
- XIII. Conocer y resolver sobre las renunciaciones de los diputados; del Gobernador del Estado; de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y del Tribunal de lo Contencioso Electoral; del presidente y los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado; así como de las presentadas por el presidente y los consejeros ciudadanos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- XIV. Conceder o negar las licencias a los diputados y al Gobernador del Estado para separarse de sus cargos y, además a este último, para permanecer fuera del territorio del Estado;
- XV. Conceder o negar las licencias a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral, al Presidente y a los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado, en los términos que establezca la ley;
- XVI. Conocer de las licencias que, por más de dos meses, se concedan a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como al presidente y los consejeros ciudadanos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- XVII. Determinar la estructura orgánica y las facultades correspondientes a la institución del Ministerio Público, de conformidad con las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- XVIII. Erigirse en Jurado de Acusación y de Sentencia o de Procedencia en los casos señalados en el Título Octavo de esta Constitución;
- XIX. Aprobar o reprobar los convenios que el Gobernador del Estado celebre con las entidades federativas vecinas respecto a las cuestiones de límites y someter tales convenios a la ratificación del Congreso de la Unión;
- XX. Cambiar en forma provisional o definitiva la residencia de los poderes del Estado, requiriéndose en el segundo caso, el acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados que integren la Legislatura;
- XXI. Resolver las competencias y dirimir las controversias que se susciten entre el Ejecutivo y el Supremo Tribunal de Justicia, salvo lo prevenido en los artículos 76, fracción VI y 105 de la Constitución Federal;
- XXII. Conceder Amnistía;
- XXIII. Elaborar el proyecto de presupuesto del Poder Legislativo, aprobarlo y ejercerlo con autonomía;
- XXIV. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes de su Secretaría y de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- XXV. Investir al Gobernador del Estado de las facultades especiales o extraordinarias, cuando por circunstancias determinadas se hiciera necesario y, aprobar o reprobar los actos emanados de aquellas;
- XXVI. Conceder dispensas de ley por causas justificadas, por motivos de conveniencia o utilidad pública, sin perjuicio de tercero;

XXVII. Otorgar recompensas a los que hayan prestado servicios de importancia a la humanidad o al Estado, siempre que, al concederlas, no

como ejercer las demás atribuciones que le confiera la ley.

interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

ocupen altos puestos gubernativos; conceder pensiones a los deudos de los que hayan fallecido siendo merecedores de aquellas recompensas;

XXVIII. Declarar beneméritos del Estado de Jalisco a sus benefactores y a los que se hayan distinguido por servicios eminentes prestados a la República y a la Entidad, cuando menos diez años después de su fallecimiento;

XXIX. Pedir informes al Gobernador del Estado o al Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, sobre cualquier ramo de la administración de los asuntos de su competencia;

XXX. Citar a los titulares de las dependencias y organismos descentralizados del Poder Ejecutivo del Estado y de los municipios, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades;

XXXI. Elegir a los diputados integrantes de la diputación Permanente; y

XXXII. Expedir su Ley Orgánica, formar sus reglamentos y dictar las disposiciones necesarias para el buen servicio de sus oficinas; así

TITULO QUINTO

CAPITULO I

Del Poder Ejecutivo

Art. 39. Para ser Gobernador del Estado se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Tener cuando menos treinta años de edad el día de la elección;
- III. Ser nativo del Estado o avecindado en él, cuando menos, cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección;
- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Nacional, ni en las fuerzas del Estado, cuando menos, sesenta días anteriores a la elección; y
- V. No ser secretario general de gobierno o secretario del despacho del Poder Ejecutivo, a no ser que se separe del cargo, cuando menos sesenta días antes de la elección.

Art. 40. El Gobernador del Estado entrará a ejercer su encargo el día primero de marzo del año posterior al de la elección; durará seis años y nunca podrá ser reelecto, ni volverá a ocupar ese cargo, aun con el carácter de

Art. 41. En caso de falta absoluta del Gobernador del Estado, ocurrida durante los dos primeros años de su ejercicio, el Congreso procederá al nombramiento de un gobernador interino, quien ejercerá sus funciones hasta que tome posesión el gobernador sustituto que se elija en comicios extraordinarios.

Si el Congreso del Estado estuviere en receso, la Diputación Permanente nombrará desde luego un gobernador provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso, para que éste designe al gobernador interino en los términos del párrafo anterior.

La convocatoria a elección extraordinaria de gobernador sustituto se expedirá conforme las disposiciones de la Ley Electoral y se verificará a más tardar, coincidiendo con la siguiente elección ordinaria para renovar el Congreso del Estado.

Art. 42. Cuando la falta absoluta del Gobernador del Estado ocurra en los cuatro últimos años del período respectivo, el Congreso elegirá un gobernador sustituto, quien ejercerá sus funciones hasta la terminación del mismo.

Si el Congreso del Estado estuviere en receso, la Diputación Permanente nombrará desde luego un gobernador provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso, para que haga la elección del gobernador sustituto.

Art. 43. Son hechos que implican la falta absoluta del Gobernador del Estado:

- I. La muerte;
- II. La incapacidad total y permanente para ejercer el cargo, declarada por la autoridad judicial;
- III. La declaración que establezca la procedencia del juicio por delitos graves del orden común;
- IV. La renuncia expresa por causa grave que será calificada por el Congreso del Estado;
- V. Si convocado por el Congreso o la Diputación Permanente, el gobernador ausente o separado de sus funciones no se presenta, sin causa justificada, a asumir el ejercicio de su cargo; y
- VI. No presentarse, sin causa justificada, en la fecha en que deba tomar posesión del cargo.

Art. 44. Si al comenzar un período constitucional la elección no se hubiera verificado o calificado; no se haya declarado electo al Gobernador del Estado o éste no se presentare el primero de marzo, cesará el gobernador cuyo período hubiese concluido y desde luego se encargará del Poder Ejecutivo, en calidad de gobernador interino, el ciudadano que designe el Congreso, mientras se hace la elección correspondiente, en los términos previstos en el artículo 41 de esta Constitución.

CAPITULO IV

De la función jurisdiccional electoral

Art. 65. Corresponde al Tribunal de lo Contencioso Electoral resolver las controversias que se susciten en los procesos electorales para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los ayuntamientos. Estará dotado de autonomía y personalidad jurídica propia, con la competencia, jurisdicción y organización que la ley de la materia establezca.

En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.

Los actos y las resoluciones definitivas que dicte el Tribunal de lo Contencioso Electoral no admiten juicio ni recurso alguno, por lo que tendrán el carácter de definitivos e inatacables.

Art. 66. El Tribunal de lo Contencioso Electoral para el ejercicio de sus funciones, contará con un cuerpo de magistrados y secretarios, los cuales serán independientes y sólo responderán al mandato de la ley.

Los magistrados deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que establece esta Constitución para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Art. 67. El Congreso del Estado designará a los magistrados del

Tribunal de lo Contencioso Electoral, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes, con base en la propuesta de candidatos que

presente el Gobernador, escuchando a los partidos políticos, instituciones de educación superior, colegios de abogados y otras entidades públicas, en la forma y términos que establezca la ley.

Art. 68. La Ley Electoral establecerá las normas para su organización, integración y funcionamiento; el procedimiento para la tramitación y substanciación de los expedientes relativos a los medios de impugnación que deba resolver y el alcance de sus resoluciones; así como las condiciones para el ingreso y permanencia de los servidores públicos que presten sus servicios en dicho Tribunal.

TITULO SEPTIMO

CAPITULO I

Del gobierno municipal

Art. 69. El Municipio Libre es base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Jalisco, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los siguientes fundamentos:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa que residirá en la cabecera de la municipalidad y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;
- II. Los ayuntamientos se integrarán con munícipes electos

popular y directamente, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en el número, las bases y los términos que señale la ley de la materia. Los munícipes electos por ambos principios tendrán los mismos derechos y obligaciones;

- III. Los munícipes durarán en su cargo tres años, a partir del día primero de enero del año siguiente al de la elección y se renovarán en su totalidad al final de cada período. Los ayuntamientos admitirán las renunciaciones y concederán las licencias que soliciten sus miembros;
- IV. Los presidentes, vicepresidentes y regidores de los ayuntamientos, elegidos popularmente por elección directa, en los términos de las leyes respectivas, no podrán ser postulados como candidatos a munícipes para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos en el período inmediato; y
- V. Todos los servidores públicos mencionados en la fracción anterior, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Art. 70. Para ser presidente, vicepresidente y regidor de los ayuntamientos de la Entidad, se requerirá:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- II. Ser nativo de Jalisco o vecindado legalmente en el municipio o zona conurbada correspondiente, cuando menos dos años inmediatos anteriores al día de la elección;
- III. Estar en pleno ejercicio de sus derechos; y
- IV. No ser magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral o presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a menos que se separe de sus funciones ciento ochenta días antes de la elección;
- V. No ser integrante del organismo electoral o consejero ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección;
- VI. No estar en servicio activo en el Ejército Nacional, ni tener mando en la policía o en cuerpo de seguridad pública en el municipio en que se pretenda su elección, cuando menos sesenta días antes de ella;
- VII. No ser secretario general de gobierno o quien haga sus veces, secretario del despacho del Poder Ejecutivo, magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo o

del Tribunal de Arbitraje y Escalafón. Los servidores públicos comprendidos en esta fracción podrán ser electos siempre que, al efectuarse la elección, tengan cuando menos sesenta días de estar separados de sus cargos;

- VIII. No ser juez, secretario de juzgado o titular de alguna dependencia de recaudación fiscal de la Federación o del Estado en el municipio en que pretenda su elección, a menos que se separe de su cargo en los términos que previene la fracción anterior; y
- IX. No ser servidor público del municipio de que se trate, a no ser que se separe del cargo sesenta días antes de la elección. Si se trata del tesorero municipal, es preciso que haya rendido sus cuentas al Congreso del Estado por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Art. 71. Los munícipes de representación proporcional serán asignados a los partidos políticos conforme a los procedimientos, fórmulas y sistemas que disponga la Ley Electoral.

TRANSITORIOS DEL DECRETO NUMERO 15424

Artículo Primero. Este decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", una vez aprobadas las reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Jalisco por la mayoría de los ayuntamientos.

Artículo Segundo. Se derogan los artículos del cuarto al séptimo transitorios y todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Artículo Tercero. La LIV Legislatura del Congreso del Estado, se instalará el catorce de marzo de mil novecientos noventa y cinco, y los diputados que la integren durarán en sus funciones, del día quince del mismo mes al treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y ocho.

El Primer Período Ordinario de Sesiones de la LIV Legislatura se iniciará el quince de marzo de mil novecientos noventa y cinco, y concluirá a más tardar el treinta de abril del mismo año.

Artículo Cuarto. El Gobernador del Estado que se elija para el próximo período constitucional, tomará posesión de su cargo el primero de marzo de mil novecientos noventa y cinco, y durará en él hasta el día último de febrero del año dos mil uno.

Corresponderá a la LIII Legislatura del Congreso del Estado calificar la elección de gobernador en el proceso electoral ordinario de mil novecientos noventa y cinco, y tomar la protesta de ley al nuevo Titular del Poder Ejecutivo, en el período extraordinario que para tal efecto se convoque.

Artículo Quinto. Los municipios que se elijan para integrar la siguiente administración de los ayuntamientos de la Entidad, iniciarán sus funciones el treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y cinco, y durarán en su encargo hasta el día treinta y uno

de diciembre de mil novecientos noventa y siete.

Artículo Sexto. Por esta única vez y ante el Congreso en sesión extraordinaria, a la cual deberá convocar la Diputación Permanente para ese propósito el día veintiocho de enero de mil novecientos noventa y cinco, el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, rendirá su Sexto Informe de la Administración Pública, en los términos de la fracción III del artículo 51 de esta Constitución.

Artículo Séptimo. La Diputación Permanente se integrará conforme a lo dispuesto en el art. 36 de esta Constitución, a partir del receso del Congreso del Estado que se declare al clausurar el último período ordinario de la LIII Legislatura.

Artículo Octavo. Las disposiciones relativas a la permanencia de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo establecidas en el artículo 62 de esta Constitución, serán aplicables a partir de los siguientes nombramientos que se expidan.¹

SALON DE SESIONES DEL CONGRESO DEL ESTADO.- Guadalajara, Jalisco, a 6 de julio de 1994.- DIPUTADO PRESIDENTE, ARNOLDO RUBIO CONTRERAS.- DIPUTADO

SECRETARIO, FRANCISCO JAVIER GONZALEZ GARCIA.- DIPUTADO SECRETARIO, RAFAEL VAZQUEZ DE LA TORRE.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en Palacio del Poder Ejecutivo del Estado, a los doce días del mes de julio de mil novecientos noventa y cuatro.

El Gobernador Sustituto
del Estado
Lic. Carlos Rivera Aceves

El Secretario General
de Gobierno
Lic. José Luis Leal Sanabria

¹ Nota: El decreto número 15424 fue publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco* del día 13 de julio de 1994.